

økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

51. årgang · nummer 2 · 1977

Munksgaards Forlag · København 1977

ØKONOMI OG POLITIK

51. årgang nr. 2 – 1977

Indhold

<i>Anders Grosen: Rentestruktur og pengepolitik</i>	113
<i>Lars Nikolajsen: Kommissionens stilling i EF's beslutnings- proces</i>	126
<i>Palle Svensson: De unges politiske interesse</i>	146
<i>Peter Neersø: U-landenes forsøg på at kontrollere de uden- landske investeringer</i>	169
<i>Finn Reske-Nielsen: Nyere tendenser inden for magtforsknin- gen: Aspekter af begrebet nondecisionmaking</i>	186
<i>Udviklingen i den international og danske økonomi</i>	206

Kvartalsskrift

udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

Munksgaards Forlag . København 1977

FORFATTERNE

Anders Grosen, adjunkt ved Institut for finansiering og kreditvæsen, Handelshøjskolen i Århus, cand. oecon.

Lars Nikolajsen, cand. mag. i historie og samfundsfag.

Palle Svensson, lektor ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, cand. scient. pol.

Peter Neersø, lektorvikar ved Roskilde Universitetscenter, cand. polit.

Finn Reske-Nielsen, adjunktvikar ved Institut for statskundskab, Århus Universitet, cand. scient. pol.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af fuldmægtig cand. polit.
Torben Nielsen, Privatbanken.

Udgivelsen er støttet af Statens samfundsvidenskabelige Forskningsråd.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Arsabonnement 90 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 30 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Cheføkonom, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 11 11 11. Selskabets formand: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN. Redaktionsudvalg: Afdelingsleder, cand. polit. BODIL NYBOE ANDERSEN, professor H. P. CLAUSEN, lektor, cand. mag. KNUD LARSEN, professor MOGENS PEDERSEN og lektor, cand. mag. CHRISTIAN THUNE. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Nørre Søgade 35, 1370 København K, telf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen september 1977.

Rentestruktur og pengepolitik

Anders Grosen

1. Indledning

Forholdet mellem rentevilkårene for fordringer med forskellig løbetid – forholdet mellem den korte og lange rente – har i de sidste år indtaget en væsentlig stilling i den pengepolitiske debat i Danmark. Baggrunden herfor er dels det pengepolitiske dilemma, som konjunkturuomslaget førte med sig, dels det usædvanligt store rentespænd mellem renten på korte og lange obligationer, som etableredes i løbet af 1975. Hertil kommer, at rentetilpasningslån fra midten af juni 1976 er blevet en realitet, hvilket yderligere henleder opmærksomheden på rentestrukturen.

I det følgende skal kort diskuteres hvilke faktorer, der må antages at have betydning for dannelsen af rentestrukturen. Etableringen af det store rentespænd i løbet af 1975 vil dernæst blive analyseret. Nationalbankens muligheder for at styre rentestrukturen vil på baggrund af analysen for 1975 blive vurderet, ligesom de realøkonomiske virkninger vil blive behandlet. Herefter skal det påpeges, at det er uheldigt, at forsøgene med rentetilpasningslån og rentestrukturpåvirkning løber samtidigt, idet succes for det ene forsøg lægger kimen til en fiasko for det andet, således at det kan vanskeliggøre vurderingen af det enkelte forsøg. Afslutningsvis skal peges på de pengepolitiske styringsproblemer, som en eventuel stor udbredelse af rentetilpasningslån kan afstedkomme.

2. Økonomisk-politiske problemer

Konjunkturuomslaget omkring årskiftet 1974 har fremkaldt et pengepolitisk dilemma, idet arbejdsløsheden og den aftagende økonomiske aktivitet tilsiger et lavt renteniveau, mens finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet tilsiger en høj rente. I perioden umiddelbart frem til konjunkturuomslaget var vi vidne til en langvarig og kraftig inflation med betydelige renteudsving. I det traditionelle realkreditsystem med fast rente og lang løbetid havde denne udvikling be-

tydelige fordelingsmæssige konsekvenser, hvilket fremkaldte en række reformforslag til det traditionelle realkreditsystem. Et af disse forslag er udmøntet i den forsøgsordning med rentetilpasningslån, som nu er trådt i kraft fra midten af 1976.

3. Rentestruktur i fokus

Ved valget mellem rentetilpasningslån og traditionelle langfristede realkreditlån med fast rente spiller rentestrukturen en afgørende rolle, da rentetilpasningslån er baseret på korte obligationer og fast forrentede lån på lange obligationer. Renten på de korte obligationer bestemmer vilkårene for rentetilpasningslånet indtil den første (ud af 3) rentetilpasning efter 5 år, medens den lange obligationsrente er afgørende for vilkårene for det fastforrentede lån gennem hele løbetiden. Umiddelbart kan de to låneformer kun sammenlignes inden for de første 5 år. Denne umiddelbare sammenligning vil altså afhænge af rentestrukturen på valgtidspunktet. Generelt kan det siges, at jo lavere den korte rente er i forhold til den lange, i jo højere grad er det sandsynligt, at rentetilpasningslånet er mest fordelagtigt¹).

I forbindelse med en løsning af det pengepolitiske dilemma indtager rentestrukturen ligeledes en central stilling, idet de pengepolitiske myndigheder kan søge dette løst ved at variere forholdet mellem den korte og lange rente. En sådan politik er forsøgt i USA fra 1961-65 under betegnelsen »Operation Twist«, hvorved forstås, at Federal Reserve søgte at ændre rentestrukturen ved samtidige og modsat rettede markedsoperationer i korte og lange obligationer. De pengepolitiske myndigheder skal altså sælge korte obligationer for at hæve den korte rente, mens de samtidige køb af lange obligationer skal presse den lange rente ned. Filosofien bag en sådan operation er, at det sædvanligvis antages, at den korte rente har størst indflydelse på den private låneoptagelse/långivning mellem landene, mens den lange rente især påvirker investeringerne. »Operation Twist« skulle således samtidigt lette finansieringen af betalingsbalanceunderskuddet og stimulere aktiviteten.

Spørgsmålet om en »Operation Twist« herhjemme vil blive en succes, kan opdeles i to. I første omgang må successen afhænge af, om Nationalbanken overhovedet kan ændre rentestrukturen. En vurdering af dette spørgsmål vil blive behandlet i afsnit 7. Hvis en sådan ændret rentestruktur etableres, er spørgsmålet dernæst, hvilke realøkonomiske virkninger dette vil få. Dette spørgsmål bliver analyseret i afsnit 8. Inden behandlingen af disse spørgsmål skal ses på de faktorer, der må antages at påvirke rentestrukturen.

1. For en uddybning af problemstillingen i valgsituationen henvises til Jens Okkels Hansen: Valg mellem rentetilpasningslån og fastforrentede lån. Fagskrift for Bankvæsen nr. 4, 1976 og Peter Andreas Bøggild: Rentetilpasningslån er nu en realitet. Fagskrift for Bankvæsen nr. 2, 1976.

4. Rentestrukturbestemmende faktorer²⁾

Forholdet mellem den korte og lange rente påvirkes af en række faktorer, hvoraf følgende må antages at spille en afgørende rolle

- a. Forventningerne
- b. Nogle investorers likviditetspræference
- c. Nogle investorers langsigtede hedging-ønsker
- d. Skattereglerne
- e. Institutionelle forhold

4.1. Forventningerne

Forventningerne til det fremtidige renteniveau må antages at indgå med en betydelig vægt i dannelsen af rentestrukturen³⁾. Hvis investorerne antager, at det gældende renteniveau ligger under det fremtidige niveau, vil de foretrække de korte obligationer, så midlerne hurtigt kan frigives og genplaceres til den forventede højere rente. Den større efterspørgsel vil presse kursen på de korte obligationer op og dermed resultere i en lavere effektiv rente for korte obligationer end lange obligationer. Omvendt ved forventninger om rentefald.

4.2. Nogle investorers likviditetspræference

De investorer, som holder en del af deres likviditetsreserve i obligationer (bl. a. pengeinstitutterne), foretrækker korte obligationer, hvilket er et udslag af risikoaversion. Denne præference for korte obligationer skyldes, at de udviser mindre kursudsving end lange obligationer. Jo kortere retsløbetid en obligation har, jo mindre vil den falde i kurs i tilfælde af rentestigning. Dette forhold vil trække i retning af en lavere effektiv forrentning for korte obligationer, hvilket må betragtes som prisen for den større kursstabilitet.

4.3. Nogle investorers langsigtede hedging-ønsker

Risikoaversion får ikke altid investorerne til at foretrække korte obligationer, nemlig hvis de til investeringerne svarende gældsforpligtelser er langsigtede. Dette er f. eks. tilfældet for forsikringsselskaber og pensionsfonde, som søger at placere deres midler i fordringer (hovedsagelig obligationer), hvis løbetid svarer til betalingsforpligtelserne. Ved denne afbalancering af løbetid på investerings- og forpligtelsessiden søger selskaberne at gardere sig (»hedge«) mod følgerne af fremtidige ændringer i renteniveauet. Disse langsigtede hedging-ønsker trækker alt andet lige i retning af lavere effektiv rente for lange end for korte obligationer.

2. Nogle af disse faktorer er mere indgående behandlet i Jens Okkels Hansen, op. cit.

3. Betegnelsen rentestruktur anvendes i denne fremstilling alene til at betegne forholdet mellem den effektive rente af korte og lange fordringer, der udover løbetiden i øvrigt har ens egenskaber.

4.4. Skattereglerne

Skattereglerne har ligeledes betydning for forholdet mellem kort og lang rente på grund af, at obligationsinvestorerne ikke beskattes ens af obligationsafkast. De almindeligt skattepligtige beskattes kun af den løbende renteindtægt, hvilket bevirker, at disse investorer alt andet lige fortrækker obligationer med kort løbetid, da indkomstskatten derved reducerer den effektive rente mindst muligt. Pengeinstitutter, forsikringsselskaber samt de helt skattefrie er ud fra skattemæssige overvejelser indifferente m.h.t. løbetiden, da de beskattes af såvel renteindtægt som kursgevinst.

4.5. Institutionelle forhold

Herudover kan de institutionelle forhold have betydning ved dannelsen af rentestrukturen. Af betydning er her især, hvorledes pengeinstitutternes virksomhed reguleres. Betydning for rentestrukturen har endvidere nuværende og tidligere løbetidsbegrænsninger, der er et resultat af eksisterende og tidligere lovgivning eller blot er et resultat af sædvaner.

4.6. Analysemetode

Den til enhver tid eksisterende rentestruktur er en sammenvejning af alle disse faktorer. På et givet tidspunkt vil det således være vanskeligt at få et indtryk af de forskellige faktors bidrag til den aktuelle rentestruktur. Følges derimod rentestrukturændringen i en periode, skulle der være større mulighed for at isolere de enkelte faktors bidrag. Denne angrebsvinkel skal forsøges i det følgende, idet der skal gøres et forsøg på at identificere de faktorer, der i løbet af 1975 bidrog til at etablere et stort rentespænd mellem korte og lange obligationer.

Ændringen i rentestrukturen tog sin begyndelse, efter at det generelle rentefald var ophørt ved udgangen af marts, således at ændringen fandt sted i en periode med næsten uændret gennemsnitlig effektiv obligationsrente. Den effektive rente af en 10-årig obligation forblev stort set uændret, mens renten af obligationer med over 10-års restløbetid stort set steg samtidig med, at den effektive rente af obligationer med en løbetid under 10 år faldt. Som hovedregel gik det således, at den effektive rente faldt jo mere jo kortere obligationens løbetid var.

4.7. Forskydninger på udbuds- og efterspørgselssiden

Analysen af ændringer i rentestrukturen kompliceres af forskydninger på udbuds- og efterspørgselssiden. Sådanne forskydninger har i særlig grad fundet sted i 1975, hvor især efterspørgselssiden udviste store forskydninger, som tabel 1 viser.

Tabel 1. Placering af nettotilgangen af børsnoterede obligationer (procentvis fordeling).

Ar	Offentlige sektor	Fuldt skattepligtige/skattefrie		Almindeligt skattepligtige
	Nationalbanken Sociale pensions-fond Postgiro, ATP Kommuner	Penge-institutter	Forsikrings-selskaber Pensionsfonde Andre fonde	Husholdninger Erhvervs-virksomheder
			%	
1972	18	18	20	42
1973	23	12	18	47
1974	44	10	20	26
1975	20	56	16	8

Kilde: Nationalbankens Årsberetning 1975.

Af tabellen ses, at forsikringsselskabernes og pensionsfondenes andel af obligationskøbene stort set er uændret gennem perioden, således at vi i en analyse af årsagerne til ændringer i rentestrukturen kan se bort fra de langsigtede hedging-synspunkter, da de må antages at have givet samme bidrag til rentestrukturens dannelse i 1975 som i tidligere år. De markante forskydninger i 1975 repræsenteres af ændringerne i pengeinstitutternes og privates andel af obligationskøbene, idet pengeinstitutternes andel er steget fra 10 % i 1974 til 56 % i 1975, mens privates andel af nettotilgangen i 1975 kun udgjorde 8 % mod 26 % i 1974. På udbudssiden kom som et nyt element salget af de kort- og mellemfristede statsobligationer, der fandt sted fra slutningen af juni til begyndelsen af oktober.

I de to næste afsnit skal peges på de elementer, som førte til den markante ændring i rentestrukturen i løbet af 1975, idet afsnit 5 ser på de faktorer, der trak i retning af en udvidelse af rentespændet, mens afsnit 6 behandler de faktorer, der trak i retning af formindskelse af rentespændet.

5. Påvirkninger mod større rentespænd i 1975

5.1. Rentestigningsforventninger

Nogle få måneder efter årsskiftet 1975 opstod der blandt nogle betydelige investorer forventninger om en rentestigning i løbet af 1975. Disse forventninger var baseret på tendenser til stigning i de internationale 3-måneders rentesatser begyndende allerede i februar måned med en svag rentestigning på skatkammerbeviser i UA. Hovedparten af de internationale 3-måneders rentesatser havde da også en stigende tendens inden udgangen af 1. halvår 1975.

Rentestigningsforventninger giver som omtalt i afsnit 4.1 præference for korte obligationer, således at den effektive rente for disse papirer presses ned. For-

skydningen af købergruppen fra private til pengeinstitutter har antagelig bevirket, at forventningerne er slået kraftigere igennem på rentestrukturen end tidligere, da pengeinstitutterne må antages at have mere præcise forventninger om det fremtidige renteniveau end gruppen af private. Dette kan ud over pengeinstitutternes mere intime kendskab til de internationale finansielle markeder bl. a. baseres på, at pengeinstitutternes forestillinger om den fremtidige likviditetsudvikling i almindelighed er bedre funderet end den private investors forestillinger. Heraf følger, at tendensen til omlægning mod kortere fordringer i perioder med rentestigningsforventninger er blevet mere udtalt i 1975 end tidligere.

5.2. Stigende likviditetspræference

Likviditetspræferencen hænger som tidligere nævnt snævert sammen med risikoaversionen. Jo større aversion mod risiko jo mere udtalt likviditetspræference, hvilket vil sige desto større præference for korte papirer. De store kursudsving på obligationsmarkedet i årene op til 1975 har skærpet investorenes risiko-bevidsthed. De private investorer har reageret ved i stor udstrækning at trække sig ud af obligationsmarkedet, mens pengeinstitutterne har reageret ved at omlægge deres porteføljer fra lange til korte obligationer.

Pengeinstitutternes absolutte tabsrisiko på fonds blev forøget stærkt i 1975 på grund af de store obligationskøb, der beløb sig til 15.307 mill. kroner. Denne udvikling har bevirket, at obligationsbeholdningen udgør en stadig større andel af pengeinstitutternes aktiver, ligesom obligationsbeholdningen for mange pengeinstitutter er omkring tre gange så stor som egenkapitalen, hvilket bevirker, at pengeinstitutterne er meget sårbare over for rentestigninger, idet selv en lille stigning kan reducere egenkapitalen betydeligt, således at de får svært ved at opfylde bank og sparekasselovens egenkapitalkrav⁴). Risikoen for kurstab kan reduceres ved at nedsætte den samlede porteføljes gennemsnitlige restløbetid. Synspunkter af ovennævnte art har været yderst aktuelle i 1975 som følge af de betydelige obligationskøb, hvilket yderligere har tilskyndet til en omlægning af porteføljen mod kortere papirer og dermed mod øget rentespænd.

De tilbagevendende valutakriser har ligeledes øget pengeinstitutternes likviditetspræference. Udenrigshandelsvirksomhederne har i en årrække anset en dansk devaluering for mere sandsynlig end en dansk revaluering, hvilket har bevirket, at de har købt mere valuta på termin end de har solgt på termin. Dette får især betydning i perioder med valutauro, idet pengeinstitutterne i sådanne perioder således får betydelige nettoterminsforpligtelser over for kundegruppen. Herved pådrager pengeinstitutterne sig en valutarisiko, som imidlertid kan dækkes ved at indgå modgående transaktioner på kontantmarkedet, hvilket bevirker,

4. Beregninger over et pengeinstituts kurstab i procent af egenkapitalen ved en stigning i den effektive rente på 1% er foretaget af Bent Nielsen: Rentestigning kan fjerne bankernes egenkapital. Finans/Invest nr. 3, 1976.

at deres likvide aktiver i danske kroner reduceres, mens aktiverne i udenlandsk valuta forøges. Den del af pengeinstitutternes nettovalutaaktiver, der svarer til deres nettoterminalsforpligtelser kan således ikke betragtes som likvid i egentlig forstand, idet disse nettovalutaaktiver er bundet – i hvert fald i den udstrækning, pengeinstitutterne ikke er villige til at løbe nogen større valutarisiko.

Tillige med likviditetsbindingen i udenlandsk valuta i perioder med valutauro sker der reduktion af likviditeten gennem udenrigshandelsvirksomhedernes betalingsforskydninger⁵). Selvsagt er forudsigelsen af disse valutakriser og styrken af likviditetspåvirkningen meget vanskeligt at forudberegne, hvilket har skærpet pengeinstitutternes likviditetspræference.

5.3. Institutionelle ændringer

I 1975 foretoges betydelige ændringer i det arsenal af pengepolitiske instrumenter, som de pengepolitiske myndigheder anvender i den pengepolitiske styring. Omslaget i statsfinansernes likviditetsvirkning fra næsten 15-års uafbrudt overskud til betydelige underskud nødvendiggjorde denne omlægning i pengepolitikken.

Pengeinstitutterne kunne før 1. maj 1975 gennem deponering belåne visse aktiver – heriblandt obligationer – i Nationalbanken efter nærmere fastsatte regler for belåningsgrad og forrentning. Da disse lånebetingelser sjældent ændredes og pengeinstitutterne selv bestemte omfanget af låntagningen, var styringen af pengeinstitutternes likviditet meget svag.

Indførelsen af de nye belåningsregler fra 1. maj 1975 har ændret denne situation, idet pengeinstitutterne i stedet for den automatiske belåning mod sikkerhed fik adgang til en låneramme fastlagt af Nationalbanken forud for hvert kvartal. Lånerammen for det enkelte pengeinstitut udregnes på basis af pengeinstitutternes egenkapital. Træk inden for den fastlagte ramme sker uden sikkerhedsstillelse og til en stigende rente, jo større udnyttelsen af kvoten er.

De tidligere nævnte tendenser til omlægning fra lange til korte obligationer blev forstærket af disse ændringer i Nationalbankens låneregler, idet pengeinstitutterne nu ikke længere kan skaffe sig likviditet ved at belåne lange obligationer i Nationalbanken, men i stedet må sælge ud af deres obligationsbeholdning. Fremskaffelsen af likviditet over obligationsbeholdningen indebærer altså nu en kursrisiko, som kan reduceres gennem en omlægning af porteføljen mod kortere gennemsnitlig løbetid. I forbindelse med ændringen i belåningsreglerne har mange pengeinstitutter sikkert taget deres obligationskøbspolitik op til revision i overensstemmelse med de ovennævnte synspunkter, hvilket har medvirket stærkt til at øge rentespændet i 1975. Lånerammerne i forbindelse med de nye 91-dages indlånsbeviser giver således Nationalbanken mulighed for en mere aktiv styring af pengeinstitutternes likviditet.

5. Det potentielle omfang af disse forskydninger er vurderet i Anders Grosen: Danske importører kan true kronen. Finans/Invest nr. 5, 1976.

Den generelle usikkerhed omkring valget af likviditetsopsugende pengepolitiske midler har sikkert medvirket til en forøgelse af rentespændet. Usikkerheden blev fjernet ved Nationalbankens pressemeddelelse af 24. oktober 1975, hvori indførelsen af kassebindingsreglerne og de nye 91-dages indlånsbeviser introduceredes.

Under indtryk af den manglende stabilitet på obligationsmarkedet, som til stadighed indebærer et betydeligt usikkerhedsmoment for bygherrerne, blussede debatten omkring genindførelsen af forhåndslåneordningen op i 1975. Denne debat trykkede yderligere kurserne på de lange obligationer, idet en eventuel overgang til forhåndslån ville øge obligationsudstedelsen af lange obligationer, da der i en periode, indtil igangværende byggeri er akviklet, vil komme en dobbelt obligationstilførsel af lange obligationer. Dette vil være tilfældet, fordi der ud over obligationsudstedelsen på grundlag af igangværende byggeri kommer en forhåndsudstedelse af obligationer til det byggeri, der påbegyndes. Hertil skal dog føjes, at der ikke sker nogen forøgelse af den samlede kreditgivning i samfundet, da pengeinstitutternes hidtidige byggelån blot flyttes over på obligationsmarkedet. Alligevel må overgangsproblemerne antages at ville presse kurserne på de lange obligationer. Denne usikkerhed omkring genindførelsen af forhåndslåneordningen har været medvirkende til at uddybe rentespændet mellem de korte og lange obligationer.

6. *Påvirkninger mod mindre rentespænd i 1975*

Af tabel 1 fremgår det, at der i de senere år er sket en forskydning af obligationskøberne fra de almindeligt skattepligtige købere til de fuldt skattepligtige eller skattefrie købere. Denne udvikling kulminerer i 1975, hvor de fuldt skattepligtige/skattefrie købere aftog 72 % af nettotilgangen af obligationer, mens de almindeligt skattepligtige kun aftog 8 %. Da de almindeligt skattepligtige som omtalt i afsnit 4.3 ud fra skattemæssige overvejelser skulle foretrække korte obligationer, må deres aftagende rolle som obligationskøbere alt andet lige indsnævre rentespændet. Generelt betød udviklingen i 1975, at skattereglerne fik en mindre indflydelse på rentestrukturens dannelse end tidligere.

Salget af de 6 mia. relativt kortfristede statsobligationer (løbetid omkring 4 år) må ligeledes have modvirket en yderligere udvidelse af rentespændet.

Sammenfattende kan det om rentestrukturudviklingen i 1975 konkluderes, at påvirkningerne mod en udvidelse af rentespændet har været både talrige og stærke sammenlignet med de få og svage elementer, der har trukket i modsat retning.

7. *Kan Nationalbanken ændre rentestrukturen*

7.1. *Aktivt påvirke forventningerne*

Vurderingen af Nationalbankens muligheder for en ændring af rentestrukturen skal tages op med baggrund i diskussionen af udviklingen i rentestrukturen for

1975. Hvorvidt det er muligt for Nationalbanken at ændre rentestrukturen ved hjælp af samtidige køb og salg af henholdsvis lange og korte obligationer afhænger i vid udstrækning af, om Nationalbanken derigennem formår at ændre markedsdeltagernes forventninger til det fremtidige renteniveau. Som tidligere nævnt må pengeinstitutterne antages at have mere præcise forventninger til det fremtidige renteniveau end gruppen af private, således at spillerummet for en aktiv påvirkning af markedets forventninger og dermed rentestrukturen indsnævres i takt med pengeinstitutternes stigende andel af de samlede obligationskøb. Pengeinstitutternes obligationskøb afhænger bl.a. af hvilke instrumenter, der tages i anvendelse ved reguleringen af deres aktivitet. Her tænkes ikke mindst på anvendelsen af udlånsloftet, som tvinger pengeinstitutterne til at anbringe de overskydende midler i obligationsmarkedet.

7.2. Aktivt påvirke likviditetspræferencen

Spørgsmålet om, hvorvidt Nationalbanken kan ændre rentestrukturen, kan tilige ses som et spørgsmål om, i hvilken udstrækning markedsdeltagernes likviditetspræference kan ændres ved penge- og valutapolitiske tiltag.

Udviklingen i 1975 er netop karakteriseret ved en række faktorer, der øgede markedsdeltagernes og især pengeinstitutternes likviditetspræference så som

- store kursudsving på obligationer sammenholdt med pengeinstitutternes voksende obligationsbeholdning
- tilbagevendende likviditetsdrænende valutakriser
- Nationalbankens ændrede belåningsregler
- usikkerhed omkring pengepolitikens udformning

Størrelsen af pengeinstitutternes obligationsbeholdning hænger delvis sammen med tilrettelæggelsen af pengepolitikken, således at de pengepolitiske myndigheder skulle have en vis indflydelse på denne størrelse. Kursudsvingene på obligationsmarkedet kan det være vanskeligt at begrænse for Nationalbanken, da disse i vid udstrækning skyldes variationer i det udenlandske renteniveau. En vis dæmpning af udsvingene kunne eventuelt opnås ved dannelsen af et bredere kort marked, således at Nationalbanken i større udstrækning kunne udjævne likviditeten over dette marked, hvorved en direkte påvirkning af det lange marked undgås. Man kunne ligeledes søge at hindre, at nogle af de mest markante likviditetsudsving opstod.

Gennem intervention i valutaterminsmarkedet kunne likviditetssvingningerne forårsaget af de tilbagevendende valutakriser dæmpes. Ved at Nationalbanken sælger valuta på termin i perioder med valutauro (forventninger om dansk devaluering eller udenlandsk revaluering), undgår pengeinstitutterne at binde likviditet i udenlandsk valuta til dækning af valutarisikoen. Herved lettes den likviditetsstramning i pengeinstitutsektoren, som normalt finder sted i en periode med valutauro, hvilket yderligere skulle mindske udsvingene i obligationskurserne

– i hvert fald i den udstrækning disse skyldes svingninger i banklikviditeten forårsaget af valutakriserne. Effekten af en sådan politik vil antagelig blive størst, hvis Nationalbanken åbent tilkendegiver sin reaktionsmåde, idet dette yderligere vil styrke tilliden til kronen. Ved at Nationalbanken reducerer terminstillægget på fremmed valuta gennem intervention tilskyndes importørerne med forpligtelser i udenlandsk valuta desuden til at terminssikre i stedet for at betale før forfaldstid, hvorved likviditetsudviklingen bliver mere rolig samtidig med, at valutareserven beskyttes.

Pengeinstitutternes øgede likviditetspræference, der fulgte ændringen i Nationalbankens belåningsregler, viser, at Nationalbankens låneregler har indflydelse på rentestrukturen. Disse regler må imidlertid fastlægges ud fra hensynet til Nationalbankens styring af likviditeten og ikke alene ud fra hensynet til rentestrukturen.

Den generelle usikkerhed omkring pengepolitikens udformning kan måske undgås gennem en større åbenhed, hvorved pengeinstitutternes likviditetspræference sandsynligvis ville aftage.

Argumentationen i det foregående skulle sandsynliggøre, at ændringer i rentestrukturen gennem samtidige køb og salg af lange og korte obligationer i stor udstrækning afhænger af mulighederne for at ændre markedsdeltagernes og specielt pengeinstitutternes forventninger til det fremtidige renteniveau samt af mulighederne for at ændre deres likviditetspræference. Som det skulle fremgå af det foregående må det antages, at større ændringer i pengeinstitutternes likviditetspræference sandsynligvis kræver pengepolitiske indgreb ud over samtidige køb og salg af lange og korte obligationer. Mulighederne for at påvirke markedets renteforventninger afhænger ligeledes af pengepolitikens tilrettelæggelse, som det påpeges i afsnit 7.1, hvoraf det fremgår, at spillerummet for en aktiv påvirkning af markedets renteforventninger i vid udstrækning afhænger af pengeinstitutternes andel af det samlede obligationskøb (obligationsbeholdning). Den rentestrukturændring, som samtidige køb og salg af lange og korte obligationer alene kan afstedkomme, skulle således være af begrænset omfang, da penge og valutapolitikens tilrettelæggelse i øvrigt spiller en afgørende rolle for rentestrukturen. En konkret vurdering af det omfang, det er muligt at ændre rentestrukturen inden for givne penge- og valutapolitiske rammer, kræver empiriske undersøgelser.

8. Realøkonomiske virkninger af ændret rentestruktur

Det andet hovedspørgsmål i forbindelse med en aktiv ændring af rentestrukturen er, hvorvidt en eventuel ændring af rentestrukturen vil få de ønskede realøkonomiske virkninger. Som det ses af nedenstående figur 1, er pengepolitikens målvariable valutastillingen og den indenlandske aktivitet. Efter 1969-valutakrisen har pengepolitikken i videre udstrækning end tidligere været til-

rettelagt efter hensynet til valutastillingen. I figur 1 er det illustreret, hvorledes en aktiv ændring af rentestrukturen – »Operation Twist« – må antages at påvirke de pengepolitiske mål.

Figur 1. Realøkonomiske virkninger af »Operation Twist«

		Pengepolitiske målvariable	
		Investering og indkomst	Private kapitalimport
»Operation Twist«	Stigning i korte rente	-	+
	Fald i lange rente	+	-

(+), (-) betyder henholdsvis positiv og negativ indflydelse på den betragtede målvariabel.

Rentestrukturændringens indflydelse på aktiviteten har både en positiv og en negativ side, idet stigningen i den korte rente må antages at reducere korttidsinvesteringerne, mens faldet i den lange rente vil stimulere langtidsinvesteringerne. En samlet positiv effekt på investeringsniveauet kræver således, at de lange investeringer skal stige mere end de korte investeringer reduceres. Den samlede effekt afhænger således af korttids- og langtidsinvesteringernes omfang og renteelasticitet. A priori kunne man udmærket tænke sig, at korttidsinvesteringerne ville reduceres mere end langtidsinvesteringerne stimuleres, da lagerinvesteringer m.v. bedre tillader marginale tilpasninger, hvortil kommer, at risikoelementet vejer tungere i langtidsinvesteringerne, således at marginale ændringer i renteniveauet ikke kan forskyde disse investeringers igangsættelse.

Effekten på den private kapitalimport må ligeledes antages at have både positive og negative sider. Det antages sædvanligvis, at det vil være den korte rente, der øver den afgørende indflydelse på den private kapitalimport, men den lange rente vil antagelig også have en vis indflydelse på omfanget af den private kapitalimport, da omkring halvdelen af de private mellemværender med udlandet er langfristede. Formodningen om den lange rentes betydning for kapitalimporten styrkes endvidere af Blomgreen-Hansens kapitalmarkedsmodel for 12 OECD-lande, hvori det hedder, at det er et væsentligt kendetegn ved det danske finansielle system, at den lange obligationsrente har en tættere samvariation med renten i udlandet end i nogle af de andre 12 lande, som indgår i undersøgelsen. Både den korte og lange rente må således antages at påvirke kapitalimporten, hvorved den positive effekt på kapitalimporten må antages at være beskednen.

Sammenfattende må det konkluderes, at der er stor usikkerhed forbundet

med en vurdering af en aktiv rentestrukturændrings påvirkning af de realøkonomiske forhold, ligesom en eventuel positiv (negativ) effekt på aktiviteten må afvejes mod en negativ (positiv) effekt på kapitalimporten.

9. Pengepolitiske styringsperspektiver

Anvendelsen af en aktiv påvirkning af rentestrukturen i pengepolitikens tilrettelæggelse må vel betyde, at de pengepolitiske myndigheder tillægger renteændringer en betydning for opnåelse af de pengepolitiske mål. En væsentlig forudsætning for en sådan politiks succes må derfor være, at investeringerne – herunder ikke mindst byggeriet – må gøres så følsom som muligt over for renteændringer. Dette kunne som foreslået af Henning Holten og Bodil Nyboe Andersen⁶⁾ bl. a. opnås gennem en genindførelse af forhåndslåneordningen, således at bygherren kender sin endelig finansiering ved påbegyndelsestidspunktet, hvilket må være en væsentlig forudsætning for at benytte renten som et instrument til påvirkning af byggeriet.

Muligheden for at opnå rentetilpasningslån er et skridt i den modsatte retning, idet disse lån vil gøre bygherren (debitor) mindre rentefølsom, hvilket skulle fremgå af følgende argumentation fra side 74 i »Redegørelsen vedrørende nogle reformforslag inden for realkreditområdet«. »Et højt renteniveau vil virke mindre afskrækkende på bygherren end ved traditionelle fastforrentede lån, fordi han vil kunne håbe på, at renteniveauet er faldet ved næste rentetilpasning. Til gengæld skulle et øjeblikkeligt lavt renteniveau heller ikke give så stærk en stimulans til at øge byggeaktiviteten. Et system med rentetilpasningslån skulle altså gøre renten mindre brugbar som reguleringsfaktor inden for byggeriet«.

Ud fra et pengepolitisk styringssynsvinkel modarbejder de to forsøg (»Operation Twist« og rentetilpasningslån) også hinanden af andre grunde. Hvis nemlig rentetilpasningslånene får en stor udbredelse, vil en aktiv rentestrukturomlægning vanskeliggøres, idet en samtidig stigning i den korte rente og fald i den lange rente vil bevirke, at en større del af kapitalfremskaffelsen vil rette sig mod det lange marked, hvilket vil modvirke rentefaldet. I det omfang bygherrene er villige til at skifte fra kort til lang finansiering forflygtiges mulighederne for at ændre rentestrukturen. En rentestrukturændrings potentielle virkning på de pengepolitiske målvariable vil ligeledes kunne omgås i den private sektor ved at skifte mellem lang og kort finansiering.

Den eventuelle virkning af en aktiv rentestrukturændring angribes altså af rentetilpasningslånene på to fronter, nemlig dels ved at vanskeliggøre selve rentestrukturændringen, dels ved at muliggøre en omgåelse af de potentielle virkninger.

6. Henning Holten og Bodil Nyboe Andersen: Forslag til en minireform af realkreditte. Sparekassen juni/juli 1974.

10. Konklusion

Samtidig opnåelse af to uafhængige pengepolitiske mål – fuld beskæftigelse og øget kapitalimport – kræver to uafhængige pengepolitiske midler. Diskussionen i det foregående sætter spørgsmålstegn ved, om de pengepolitiske myndigheder kan variere forholdet mellem kort og lang rente. I benægtende fald kan den korte og lange rente ikke betragtes som to pengepolitiske uafhængige variable. De eventuelle muligheder for at variere forholdet mellem den korte og lange rente afhænger under danske institutionelle forhold i betydelig udstrækning af pengeinstitutternes reaktioner.

Selv om Nationalbanken inden for visse grænser kunne bestemme det korte og lange renteniveau uafhængigt af hinanden, er det pengepolitiske dilemma ikke dermed løst, idet de to rentesatser må have en forskellig relativ indflydelse på de pengepolitiske målvariable, hvilket skulle fremgå af argumentationen i forbindelse med figur 1. Den udstrækning, i hvilken det er muligt at ændre rentestrukturen, er ligesom den endelige realøkonomiske effekt et empirisk spørgsmål.

Det er endvidere uheldigt, at forsøgene med aktiv rentestrukturændring og forsøgsordningen med rentetilpasningslån løber samtidigt. I det omfang den aktive rentestrukturændring bliver en succes, må forsøgsordningen med rentetilpasningslån nemlig antages at blive en riasko. Hvis rentetilpasningslånene på et senere tidspunkt får en stor udbredelse, kan det give pengepolitiske styringsproblemer, idet eventuelle virkninger af ændringer i rentestrukturen kan omgås. Herudover vil rentetilpasningslånene generelt svække rentens betydning som reguleringsfaktor for byggeriet, hvilket er en væsentlig forudsætning for, at en aktiv ændring i rentestrukturen kan blive en succes.

Litteraturliste

1. Henning Holten og Bodil Nyboe Andersen: Forslag til en minireform af realkreditlen. Sparekassen juni/juli 1974.
2. Peter Andreas Bøggild: Rentetilpasningslån er nu en realitet. Fagskrift for Bankvæsen nr. 2, 1976.
3. Peter Andreas Bøggild: Ændret arbejdsfordeling mellem penge- og realkreditinstitutioner. Fagskrift for Bankvæsen nr. 1, 1976.
4. Anders Grosen: Danske importører kan true kronen. Finans/Invest nr. 5, 1976.
5. Niels Blomgreen-Hansen: Kan dansk pengepolitik effektiviseres ved etablering af et marked for korte fordringer. Nationaløkonomisk Tidsskrift nr. 1, 1976.
6. Hans Ejvind Hansen: Hvordan styrer vi byggeriet? Økonomi og Politik nr. 2, 1975.
7. Jens Okkels Hansen: Valg mellem rentetilpasningslån og fastforrentede lån. Fagskrift for Bankvæsen nr. 4, 1976.
8. Bent Nielsen: Rentestigning kan fjerne bankernes egenkapital. Finans/Invest nr. 3, 1976.
9. Redegørelse vedrørende nogle reformforslag inden for realkreditområdet. Afgivet af en arbejdsgruppe nedsat af boligministeren den 22. oktober 1974.
10. Myron H. Ross: Operation Twist: A Mistaken Policy? Journal of Political Economy. April 1966.
11. Claus Vasthup: En pengepolitisk redegørelse. Juristen og Økonomen nr. 20, 1976.

Kommissionens stilling i EF's beslutningsproces

Lars Nikolajsen

1. Indledning og problemstilling

I Økonomi og Politik nr. 1, 1968, skrev Morten Kelstrup en artikel om Kommissionens rolle i EF's beslutningsproces. Morten Kelstrup gav her udtryk for, at Kommissionen havde en »fremtrædende rolle« og en »afgørende indflydelse« på EF's beslutningsproces (1). Siden Morten Kelstrup skrev sin artikel, har EF udviklet sig i forskellige retninger, hvorfor det nu må være rimeligt at tage Morten Kelstrups opfattelse op til kritisk revision.

Artiklen her har da til formål at redegøre for Kommissionens stilling i EF's beslutningsproces i dag. Nærmere præciseret er det formålet dels at redegøre for Kommissionens formelle stilling i EF, dens opbygning og sammensætning og dels at redegøre for dens forhold til andre EF-organer og til medlemsstaterne og for de funktioner, den faktisk udfører, og hvilken rolle, den spiller i integrationsprocessen. Det er herunder et mål at få klarlagt, om Kommissionens formelle og reelle indflydelse svarer til hinanden, lige som det er et mål at få klarlagt, om de funktioner, den varetager, er forenelige med den struktur, den har og om dens funktioner har ændret sig i tidens løb og hvilke årsager, der kan være til eventuelle ændringer. Endelig vil der til slut kort blive redegjort for nogle af de planer, der for tiden er fremme om Kommissionens fremtidige stilling.

2. Kommissionens stilling og struktur

a). Kommissionens formelle indflydelse

Ifølge EF-traktaten ligger den væsentlige besluttende myndighed hos Rådet. Kommissionen har dog også fået tillagt væsentlige rettigheder i forbindelse med beslutningstagningen.

Det er Kommissionens opgave at sikre EF's »funktion og udvikling« (2). Til at udfylde denne opgave har Kommissionen beføjelser, der er væsentlige i forbindelse med EF's beslutningstagning.

For det første har Kommissionen et faktisk initiativmonopol. Kun med et par undtagelser gælder det, at Rådet kun kan træffe beslutninger på forslag

af Kommissionen og kun med enstemmighed kan ændre dette forslag. Under alle andre omstændigheder må Rådet enten vedage eller forkaste Kommissionens forslag.

Dette betyder, at Kommissionen er dybt involveret i Rådets drøftelser. Det er således yderligere Kommissionens opgave at sørge for, at der opnås enighed mellem medlemslandene. Kommissionen kan nemlig forelægge reviderede forslag, lige indtil Rådet træffer sin endelige beslutning. Dette betyder, at Kommissionen kan sikre, at de forslag, der forelægges Rådet, er udarbejdet i fællesskabets interesse og med hensyntagen til samtlige medlemslandes synspunkter (3).

Ud over at have rettigheder som initiativtager og mægler tilkommer det Kommissionen at føre fællesskabets bestemmelser ud i livet. Kommissionen skal overvåge, om traktatens bestemmelser og fællesskabets lovgivning overholdes og sørge for, at disse bliver efterlevet, og den har i denne forbindelse en selvstændig besluttende myndighed.

Kommissionen kan endvidere i en række tilfælde optræde som et rent teknisk og rådgivende organ. Inden for visse af traktatens områder er den udøvende myndighed overdraget til medlemsstaterne selv, og disse er med Kommissionens bistand tiltænkt at koordinere deres aktiviteter (4).

Det er yderligere Kommissionens opgave at handle som fællesskabets diplomatiske repræsentant i økonomiske relationer med tredjelande. Når en stat f.eks. søger om optagelse i fællesskabet, er det Kommissionens opgave at give en indstilling til Rådet, som derpå træffer en beslutning i spørgsmålet.

Endelig er det Kommissionens opgave at handle som fællesskabets samvittighed. I denne forbindelse kan det fremføres, at det er Kommissionens opgave at prøve at udfylde de mål, der er sat for fællesskabet i traktaten (5).

I beslutningsprocessen har Kommissionen således fået tillagt visse rettigheder. Beslutningsprocessen består formelt af en form for dialog mellem Kommissionen og Rådet: Kommissionen, der søger at fremme fællesskabets interesser, og Rådet, der søger at beskytte medlemslandenes interesser. Traktaten knytter således Kommissionen og Rådet nært sammen i beslutningsprocessen og overlader ikke noget af organerne en vidtgående, uafhængig myndighed.

b). Kommissionens uafhængighed

EF-traktaten understreger meget kraftig Kommissionens uafhængighed. Det hedder, at Kommissionens medlemmer »vælges under hensyn til deres almindelige dygtighed« og »yder enhver mulig garanti for uafhængighed«. De skal udføre »deres hverv i fuldkommen uafhængighed i fællesskabets almindelige interesse« og »ved udførelsen af deres pligter må de hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ«, lige som »de afholder sig fra enhver handling, der er uforenelig med deres hvervs karakter«. For at Kommissionens medlemmer ikke skal blive udsat for fristelser til at bryde disse

forskrifter, må de ikke »så længe deres tjeneste varer, udøve nogen anden – lønnet eller ulønnet – erhvervsmæssig virksomhed«. For medlemsstaterne gælder det, at de ikke må »forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv« (6).

Uafhængigheden er væsentlig for Kommissionens stilling og består, som det fremgår af ovenstående, væsentlig i en frigørelse fra national indflydelse og en fastsættelse af den almene fællesskabsinteresse som retningsgivende i arbejdet.

Kommissionen har dog til trods for alle disse forsøg på at sikre dens uafhængighed en delvis afhængig stilling. Dette skyldes, at traktaten tillader medlemsstaterne indflydelse på valget af kommissionsmedlemmer. Traktaten fastslår nemlig, at »Kommissionens medlemmer udnævnes af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst«. Da kommissionsmedlemmerne udnævnes for en periode af fire år med mulighed for genudnævnelse, kan ovennævnte bestemmelse anvendes til for et enkelt medlemsland at hindre en Kommission, hvis politik, det er uenig i, i at fortsætte, lige som det kan få anbragt folk i Kommissionen, der ikke vil føre integrationen for vidt (7). At der er et vist nationalt afhængighedsforhold fremgår endvidere af den faste praksis, at de store lande hver har fået to medlemmer af Kommissionen og de små lande kun et (8). Nationalitet og uafhængighed støder således sammen i Kommissionen. Der vil være grænser for, hvor uafhængig en kommissær vil kunne tillade sig at være, hvis han ønsker, at hans hjemland skal indstille ham til en ny periode som kommissær.

Kommissionen er dog ikke kun i et vist afhængighedsforhold til de enkelte medlemslande. Den er også i et vist omfang i et afhængighedsforhold til EF's øvrige organer. Den er således kollektivt ansvarlig overfor Parlamentet og må gå af, hvis dette med 2/3's flertal og med over halvdelen af samtlige stemmer vedtager et mistillidsvotum. Endvidere er Kommissionen forpligtet til at besvare spørgsmål fra Parlamentet, til at aflægge en årlig rapport til dette og endelig til at høre dette i forbindelse med bestemte sager (9). Disse sidstnævnte bestemmelser er dog af mindre betydning, hvilket senere vil blive omtalt.

Finansielt er Kommissionen også afhængig. På dette område er det Rådet, der har den afgørende indflydelse (10). Endelig er Kommissionen og dens medlemmer naturligvis forpligtet til at overholde traktaten.

Der er således sat visse grænser for, hvor uafhængigt Kommissionen og de enkelte kommissionsmedlemmer kan handle, selv om traktaten søger at give den og dens medlemmer en betydelig uafhængighed.

c). Kommissionens opbygning og interne arbejde

Kommissionen har i dag 13 medlemmer, hvortil kommer et forvaltningsapparat med knap 8000 ansatte (11).

Kommissærerne udnævnes som anført af medlemslandenes regeringer for en fire-årig periode med mulighed for genudnævnelse. Blandt Kommissionens med-

lemmer udpeges endvidere en præsident og fem vicepræsidenter af medlemslandenes regeringer. Præsidenten og vicepræsidenterne udnævnes dog kun for en to-årig periode (12). I princippet har præsidenten ifølge traktaten ingen forrang frem for de andre kommissærer, men i praksis er han dog en væsentlig person i Kommissionen, idet det er ham, der er særlig ansvarlig for koordineringen af Kommissionens arbejde, lige som det normalt er ham, der repræsenterer Kommissionen udadtil. Han kan, hvis han har evner og lyst dertil, blive Kommissionens drivende kraft (13). Flere præsidenter har indtaget en sådan rolle. Det gælder vel især Walter Hallstein. Andre har derimod været meget lidt fremtrædende, specielt F. M. Malfatti.

Kommissionen har kollektiv ledelse, men dens arbejde er dog delt op i en række sagområder, som hver står under ledelse af en kommissær med hjælp fra to andre kommissærer. Fordelingen af sagområder, der foretages af kommissærerne selv, foregår så vidt muligt på grundlag af de enkelte kommissærers interesser og erfaringer fra tidligere virke (14). Dette betyder, at nogle sagområder vil blive besat med virkeligt sagkyndige og andre med mindre sagkyndige, hvilket uden tvivl er af betydning for effektiviteten i arbejdet.

Til trods for den kollektive ledelse behandler Kommissionen dog ikke samlet alle forslag til beslutninger, der tages af den enkelte kommissær. I praksis er det kun de vigtigste forslag, der kommer på dagsordenen til Kommissionens ugentlige møde. De andre forslag til beslutninger sendes blot til de øvrige kommissærer, og hvis disse ikke inden en bestemt tidsfrist gør indsigelser, betragtes forslaget som vedtaget. Dette kaldes »den skrevne procedure«. For de vigtigste spørgsmål fastholdes imidlertid en kollektiv afgørelse. Kommissionen kan her nå til en afgørelse ved stemmeflerhed, men normalt gøres der meget for, at dens beslutninger er vedtaget enstemmigt (15).

Til hjælp i arbejdet har Kommissionen et forvaltningsapparat. For hvert sagområde, Kommissionens arbejde er delt op i, er der oprettet et generaldirektorat, som igen er delt op i en række direktorater og afdelinger. Da der er 20 generaldirektorater, kan den enkelte kommissær altså have mere end et generaldirektorat som sit arbejdsfelt. Kommissærerne kan således få vidt forskellige arbejdsfelter, og det er næppe en given sag, at de klarer dem alle lige godt (16).

Generaldirektoraterne er kernen i Kommissionens forvaltningsapparat. Det er generaldirektoraternes opgave at forestå udarbejdelsen og den indholdsmæssige udformning af forslag samt gennemførelsen af de endelige beslutninger. Udover generaldirektoraterne har Kommissionen forskellige andre tjenestegrene, hvoraf Generalsekretariatet er den væsentligste. Dette sekretariats funktioner er at hjælpe Kommissionens præsident med at forberede møderne i Kommissionen, at lede »den skrevne procedure« og at sikre at Kommissionens beslutninger bliver fulgt op på nødvendig måde. Herudover virker det som et bindeled mellem Kommissionen og EF's øvrige organer (17).

Endelig har samtlige kommissærer et personligt kabinet til deres rådighed.

Kabinettet består af fire til fem højere embedsmænd og udnævnes af de enkelte kommissærer selv. Dets arbejdsområde er meget bredt. Det skal således bl.a. forvalte kommissærens arbejdskalender, sikre forbindelsen mellem kommissæren og hjemlandet og foretage en overvågning af de andre kommissærer med hensyn til disses arbejde og fordeling af embedsmænd på nationaliteter. På det sidst nævnte område er der ingen tvivl om, at det enkelte kabinet øver en betydelig indflydelse. Udvælgelsen af embedsmænd sker ikke alene ud fra kvalifikationer, men også ud fra nationale kriterier. På alle niveauer i det enkelte generaldirektorat og i samtlige generaldirektorater under et skal der være en fordeling af nationaliteter, der stort set svarer til de enkelte medlemslandes andel af fællesskabets budget. Dette giver en vældig stivhed i hele forvaltningsapparatet (18).

Kabinetterne øver uden tvivl betydelig indflydelse. De er ikke egentlige led i Kommissionens forvaltningsapparat, men er personligt tilknyttede de enkelte kommissærer og virker som mellemlid mellem disse og disses generaldirektorer og hjemlande, lige som de bruges til at overvåge, hvad de øvrige kommissærer foretager sig. De har altså en vigtig funktion. Da de ansatte i kabinetterne er personligt ansatte af de enkelte kommissærer, må de også sædvanligvis forlade deres poster, når deres kommissær forlader sin post. Sammenligner man kabinetterne med generaldirektoraterne er der her en hel tydelig forskel. Generaldirektoraterne er orienterede vertikalt, mens kabinetterne er orienterede horisontalt i systemet (19).

Nogle af de beføjelser og nogle træk i den struktur, Kommissionen har, kan lede tanken hen på en stats udøvende magt. Det er imidlertid interessant, at mange andre beføjelser, der normalt anses for vitale for en regering i en stat, er fraværende. Kommissionen har således ingen beføjelser på områder som udenrigs- og forsvarspolitik og har heller ikke ret til magtanvendelse. Den har ingen magt til at godkende eller frasige sig fællesskabets lovgivning, og den kan ikke appellere til et direkte valgt parlament eller til vælgerne. Dens medlemmer er heller ikke valgt af et vælgerkorps, men er udpeget af medlemsstaternes regeringer (20). Man kan således ikke i egentlig forstand betegne den som et udøvende organ. Der er ikke tale om en egentlig europæisk regering. Den passer ikke ind i en ordinær konstitutionel klassifikation. Det nærmeste, man vel kan komme det, er at betegne den som et organ med visse udøvende funktioner.

Ordet supranational er brugt i traktaten for Den europæiske kul og stål Union til at beskrive. Den høje Myndigheds karakter, men udtrykket forekommer ikke i EF-traktaten. Kommissionen deler dog alligevel mange af Den høje Myndigheds karakteristika. Dette gælder dels dens medlemmers uafhængighed, dels dens forpligtelse til at arbejde for fællesskabets interesser, dels at den har fået tillagt forskellige formelle beføjelser og ikke blot overladt nogle funktioner af medlemsstaterne og dels dens beføjelsers direkte virkninger på de mennesker, der bor i medlemslandene (21). Men et egentligt supranationalt organ er den

ikke, idet den ikke har selvstændig besluttende myndighed bortset fra rent tekniske og administrative forhold.

Kommissionen er således konstrueret som et delvist udøvende og et delvist supranationalt organ. Dens medlemmer er heller ikke egentlige politiske ledere, idet de udnævnes og ikke vælges. Marcell von Donat giver i sin bog »Brüsseler Machenschaften« en karakteristik af Kommissionen, som næppe er skudt helt ved siden af. Han konkluderer nemlig kort og klart: »Die Kommission ist weder Fisch noch Fleisch« (22).

3. Kommissionens rolle i beslutningsprocessen

Indledningsvist er det væsentligt at gøre opmærksom på, at der i EF ikke er en bestemt beslutningsproces, men at der er tale om flere former. Der er tale om, at beslutninger tages på forskellige niveauer. I rent administrative sager tager Kommissionen i samarbejde med forskellige forvaltningskomiteer beslutningerne. I ukontroversielle sager tages beslutningerne af Coreper (De permanente repræsentanternes Komité). I kontroversielle sager tages beslutningerne i Rådet, og i sager, der vedrører øget integration, tages beslutningerne af Det europæiske Råd (Topmødeinstitutionen). Når der i det følgende tales om beslutningsprocessen, menes der den type af beslutninger, hvor Kommissionen tager initiativet, og hvor Rådet beslutter. Dette kunne kaldes den typiske proces, idet det er denne proces, der er den gennemgående i traktaten, men praksis er altså i dag betydelig mere kompleks end det egentlig blev forudset i traktaten.

I det følgende vil der nærmere blive redegjort for Kommissionens rolle i beslutningsprocessen, ligesom der nærmere vil blive redegjort for dens reelle funktioner i samarbejdet.

a). Kommissionens initiativmonopol

EF-traktaten giver som allerede nævnt Kommissionen et faktisk initiativmonopol. Initiativret udøves også af visse andre internationale organer, men at de enkelte medlemslande formelt er afskåret fra at stille forslag i det besluttende organ, er vistnok enestående for EF (23).

Kommissionen er dog i realiteten ikke selv ophav til alle de forslag, den fremsætter. Kommissionens initiativer har forskellig oprindelse. En del af initiativerne er blevet den pålagt af traktaten. Andre initiativer er fremkommet som følge af pres udefra, f.eks. fra industrien. Parlamentet har også opfordret Kommissionen til at tage initiativer. Rådsbeslutninger og beslutninger taget af Det europæiske Råd kan også være oprindelse til et initiativ fra Kommissionen. Medlemslandene er således ikke i praksis helt afskåret fra at stille forslag i EF, men disse skal blot gå gennem Kommissionens maskineri. Endelig er en betydelig del af Kommissionens initiativer en konsekvens af dens egen aktive fortolkning af sin opgave (24).

Det foreberedende arbejde med et kommissionsforslag udføres af embedsmændene i det generaldirektorat, der har med det pågældende sagområde at gøre. Kommissionens embedsmænd gennemfører dette arbejde i nær kontakt med eksperter fra medlemslandene, nationale administratorer og repræsentanter for de berørte interesseorganisationer. Det af Kommissionens embedsmænd udarbejdede udkast til kommissionsforslag forelægges Kommissionen, som forhandler på grundlag af udkastet og vedtager et forslag, som det sender til Rådet til endelig beslutning (25).

b). Kommissionens forhold til Parlamentet

Hele EF's beslutningsproces drejer sig omkring det nære samspil mellem Kommissionen og Rådet. Dette betyder, at der ikke er meget plads for indflydelse fra Parlamentet. Den indflydelse, Parlamentet har, er af »rådgivende og kontrollerende« art og foregår i betydeligt omfang gennem Kommissionen (26).

I det foregående blev det nævnt, at Kommissionen formelt var i et vist afhængighedsforhold til Parlamentet. Parlamentets indflydelse på Kommissionen koncentrerer sig her om retten til at stille spørgsmål til den, retten til at blive hørt af den i bestemte sager og retten til at afsætte den. Det er dog tvivlsomt, hvilken reel betydning, disse indflydelseskkanaler har. De spørgsmål, Parlamentet stiller Kommissionen, er uden bindende betydning for sidstnævnte. Høringen er ligeledes heller ikke bindende. Kun retten til at kunne afsætte Kommissionen synes umiddelbart at være af væsentlig betydning, men er dog reelt kun af ret ringe værdi for kontrollen med Kommissionen, idet Parlamentet ikke kan udpege en ny Kommission, hvis det tvinger den siddende til at træde tilbage (27).

Parlamentets direkte muligheder for at kontrollere Kommissionen synes således at være små, men det har dog alligevel muligheder for at påvirke den. Dette skyldes, at Kommissionen har stillet sig meget velvillig over for Parlamentets medvirken i beslutningsprocessen. Parlamentet er nemlig i praksis blevet hørt eller konsulteret af Kommissionen i langt videre omfang, end det har været nødvendigt efter traktatens bestemmelser (28). Således har Parlamentet kun ret ringe muligheder for direkte at øve indflydelse på Kommissionen, men denne har formentlig i et vist omfang set sin fordel i at tage et vist hensyn til Parlamentets synspunkter. Parlamentet har således fået en vis indflydelse på Kommissionen gennem høringsinstitutionen, selv om høringen ikke er bindende for Kommissionen.

Parlamentet har endvidere i vid udstrækning opmuntret Kommissionen i dette organs arbejde for at opfylde de mål, der er sat for dets arbejde. Herved har det også opnået en indirekte indflydelse. Hermed er ikke sagt, at Parlamentet altid har været enig med Kommissionen. Parlamentet er således normalt kritisk over for Kommissionen, når det mener, at denne har fremsat forslag, der er for lidt europæiske, men ellers kan Kommissionen normalt altid regne med Parlamentets støtte. Parlamentet er således en politisk støtte for Kommissionen i

samspillet med Rådet (29). Dermed er der i realiteten sket det ironiske, at det organ, der skulle kontrollere Kommissionen, i virkeligheden i udstrakt omfang har støttet den.

Parlamentet har således søgt at styrke Kommissionen. Omvendt synes Kommissionen at have ønsket at styrke Parlamentet. Denne gensidige hjælp er vel ganske naturlig, da de to organer må betragtes som EF's mest integrationistiske.

c). Forholdet til Den økonomiske og sociale Komité og interesseorganisationerne

Det andet væsentlige rådgivende organ i EF er Den økonomiske og sociale Komité, som består af repræsentanter for medlemslandenes interesseorganisationer og vælges af Rådet. Medlemmerne af Den økonomiske og sociale Komité har et personligt mandat og må ikke være bundet af nogen instruks fra regeringer eller organisationer (30).

Skønt Den økonomiske og sociale Komité ifølge traktaten er nærmere knyttet til Rådet end til Kommissionen, er der tale om langt tættere forbindelse mellem den og Kommissionen end mellem den og Rådet (31). Komiteen har ganske vist ingen direkte indflydelse på Kommissionen, selv om sidstnævnte i en række tilfælde skal rådføre sig med Komiteen. Kommissionen har dog opretholdt kontakt med den i langt videre omfang end nødvendigt og har deltaget i såvel dens møder som dens underkomiteers møder, og den lægger formentlig omhyggeligt mærke til Komiteens synspunkter, da støtte fra den er en ressource for Kommissionen i forhold til Rådet. Komiteen har også i betydeligt omfang forholdt sig samstemmende med Kommissionens forslag og således været en reel opbakning for Kommissionens standpunkter (32).

Interesseorganisationerne har dog andre kanaler til rådighed til påvirkning af beslutningsprocessen. Dette skyldes, dels at den endelige besluttende myndighed fortsat ligger hos det organ, der repræsenterer medlemsstaterne, nemlig Rådet, hvorfor en påvirkning af de nationale regeringer ofte vil være mere opportun end at påvirke gennem Komiteen, og dels at der er dannet en mængde fælleseuropæiske eller overnationale interesseorganisationer. Dette skyldes, at Den økonomiske og sociale Komité er et ret svagt organ, fordi det består af repræsentanter for grupper, der ofte vil være i konflikt med hinanden, f.eks. arbejdere og arbejdsgivere. De fælleseuropæiske interesseorganisationer har gode muligheder for kontakt med Kommissionen og deltager både i dennes beslutningsforberedende og administrative arbejde. Kommissionen har ikke blot haft en velvillig indstilling over for disse, men har også selv aktivt medvirket ved etableringen af disse. Denne politik fra Kommissionens side har dels været forårsaget af et ønske om adgang til information, dels været forårsaget af ønsket om at fremme integrationen og dels været forårsaget af ønsket om at finde kanaler til påvirkning af de nationale regeringer (33).

Interesseorganisationerne har ingen direkte indflydelse på beslutningsproces-

sen, men de kan gennem forskellige kanaler alligevel øve en vis indflydelse. Kommissionen har i alt fald stillet sig meget velvillig over for at inddrage dem i sit arbejde.

d). Kommissionens forhold til Rådet

Kommissionens forhold til Rådet er den vigtigste del af beslutningsprocessen i EF. Den endelige besluttende myndighed ligger hos det organ, der repræsenterer de nationale regeringer, nemlig Rådet. En del af de endelige beslutninger tages dog reelt ikke af Rådet, men af dets hjælpeorgan, Coreper (34).

I det følgende vil forholdet mellem Kommissionen og de egentlige beslutende organer blive omtalt, specielt med hensyn til forberedelsen og vedtagelsen af initiativer fra Kommissionen. Kommissionen har i sin forberedende virksomhed i realiteten ret til ikke at tage hensyn til hverken Parlamentets, interesseorganisationernes eller de nationale regeringers synspunkter. Den tager dog i høj grad hensyn til disses synspunkter, specielt de nationale regeringers, idet EF's funktioner ville blive lammet, hvis den ville køre sit eget løb. Krisen i EF-samarbejdet 1965-66 er et eksempel på, hvad der vil ske, hvis Kommissionen ikke tilpasser sine synspunkter efter specielt de nationale regeringers (35).

Allerede i det forberedende arbejde søger Kommissionen kontakt med repræsentanter for medlemsstaterne, hvilket allerede kort er berørt i det foregående. Kommissionen begynder sit forberedende arbejde med at give en kompetent embedsmand til opgave at undersøge det pågældende spørgsmål. En sammenlignende studie af lovgivningen i medlemslandene bliver foretaget. Ligheder og forskelle bliver undersøgt. Når denne grundlæggende undersøgelse er foretaget, søger Kommissionen kontakt med repræsentanter for medlemsstaterne. Det sker ved at tilkalde nationale tjenestemænd og eksperter til i udvalg og arbejdsgrupper at gennemdrøfte problemerne med Kommissionens folk. Samtidig kontakter Kommissionen også forskellige grupper på det ikke-statslige plan for at få flere synspunkter frem. Denne sidstnævnte kontakt er nærmere omtalt i det foregående.

Før Kommissionen udformer sit endelige forslag er den endvidere i kontakt med Coreper for at høre de nationale regeringers mening i den pågældende sag. Denne kontakt er meget væsentlig, idet Kommissionen her kan få en fornemmelse af, om det påtænkte forslag politisk er gennemførligt (36).

Således krydses i Kommissionens forberedende arbejde hensynet til planernes teknisk-økonomiske indhold af det politiske hensyn til, hvad der kan vinde medlemslandenes tilslutning i Rådet. Både interesseorganisationerne og de nationale regeringer konsulteres i såvel tekniske som politiske spørgsmål, men det er her karakteristisk, at interesseorganisationerne har størst indflydelse i beslutningsforberedelsens første fase, hvor tekniske spørgsmål dominerer, hvorimod den anden fase især er præget af Kommissionens kontakter med de nationale administrationer og disses repræsentanter i Bruxelles, hvilket har til formål at

finde ud af, hvad der er politisk gennemførligt. De nationale regeringer indtages dog også i vid udstrækning i forberedelsens første fase (37).

Der er i realiteten tale om en enorm inddragelse af de nationale repræsentanter og eksperter i det forberedende arbejde. Omfanget af denne inddragelse er ikke til at sige med nøjagtighed, men der er i dag formentlig tale om ca. 20–25.000 forskellige mennesker (38). Kommissionen føler sig forpligtet til at fremsætte forslag, der har den størst mulige chance for at blive vedtaget i Rådet, og inddragelsen af de nationale repræsentanter i det forberedende arbejde er her en måde at »skære hjørner« på, dvs. en måde at få skabt kompromis mellem de enkelte landes synspunkter på. Inddragelsen af de nationale repræsentanter i det forberedende arbejde rummer dog en fare, som har vist sig at være reel. Inddragelsen indebærer nemlig, at Kommissionen er blevet fristet til at opføre sig som en mægler uden vilje til at fremføre egne synspunkter, hvorved farten i integrationsprocessen er blevet sat ned (39).

Forholdet mellem Kommissionen og Coreper er meget intens. De forslag, som Kommissionen beslutter at sende videre til Rådet, kan nemlig ikke betragtes som slutled i lovudformningen. Forslagene er i realiteten kun udgangspunkt for forhandlinger. Det er nemlig nu Corepers opgave at granske Kommissionens forslag i lyset af de nationale regeringers standpunkter. Kommissionen deltager i denne granskning, der både kan foregå i selve Coreper og i dens forskellige udvalg. I lyset af denne granskning må Kommissionen foretage de nødvendige ændringer i sine forslag for at få medlemslandenes enstemmige accept. Det er i disse ofte langvarige forhandlinger i Coreper, at det virkeligt hårde arbejde i beslutningsprocessen ligger (40). I realiteten afgøres her en betydelig del af samtlige forslag fra Kommissionen. Kun de politisk kontroversielle sager afgøres ikke her. De sendes videre til fortsat behandling i Rådet. Coreper udfører således et betydeligt mæglerarbejde mellem Kommissionen og Rådet.

Coreper er således i dag centeret i beslutningsprocessen. Her afgøres den største del af samtlige sager, lige som der sker en tilnærmelse af de forskellige synspunkter i de politisk kontroversielle sager, inden disse sendes videre til Rådet. Det er ret ironisk, at Coreper er blevet et kraftcenter i EF. I EF-traktaten nævnes dette organ nemlig ikke, selv om dets oprettelse dog er forudsat i traktatens artikel 151.

Kommissionen er ikke udelt begejstret for den stilling, Coreper indtager, selv om den har anerkendt dens rolle i beslutningsprocessen. Coreper er nemlig en trussel mod den dialog mellem Kommissionen og Rådet, som traktaten fastsætter som kernen i beslutningsprocessen, idet Coreper med sine forhåndsvedtagelser har overtaget en del af Rådets beføjelser og ved en udbygning af sin virksomhed kan gribe alvorligt ind i Kommissionens initiativret og dermed underminere det »europæiske« element i beslutningsprocessen. Rådet har således i alt fald i et tilfælde opfordret Coreper til at tage initiativ til en lovgivning,

og en udvikling i denne retning er en meget alvorlig trussel mod Kommissionens stilling (41).

Kommissionen må i vid udstrækning beskæftige sig med Corepers arbejde, og der ligger den fare heri, at Kommissionen herved taber det europæiske sigte og lader sig friste til kun at udføre en mæglerrolle. Det ene af Kommissionens institutionelle hovedformål, nemlig arbejdet for at fremme den europæiske integration, kan således let glide til side i samspillet med Coreper, mens det andet, nemlig arbejdet for at forene medlemsstaternes synspunkter, bliver det eneste væsentlige (42).

De spørgsmål, der ikke afgøres i Coreper, sendes videre til Rådet til endelig afgørelse.

Kommissionen deltager i Rådets forhandlinger, og her har den ret til at ændre sine forslag, så længe Rådet ikke har truffet sin beslutning. Rådet kan kun ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.

Forhandlingerne i Rådet koncentrerer om de politisk kontroversielle spørgsmål. Forhandlingerne er ofte meget intense. I teorien skulle forholdet mellem Kommissionen og Rådet have karakter af en form for dialog, hvor Kommissionen formelt fremsætter sine forslag i overensstemmelse med fællesskabets interesser, og Rådet i lyset af de nationale interesser beslutter om forslaget skal endeligt vedtages eller ej. Rådsmødet skulle her være mødestedet for de forskellige synspunkter. Kommissionen skulle her kunne forsvare sine synspunkter og gennem sin ret til at afvise ændringer, der ikke blev bakket op af alle Rådets medlemmer, kunne afbalancere Rådets endelige besluttende myndighed.

Virkeligheden har dog været noget anderledes. Der er i realiteten ingen balance mellem Kommissionen og Rådet. Den egentlige besluttende myndighed ligger hos Rådet, og Kommissionen har kun ringe mulighed for at få ført sine synspunkter igennem. Dette skyldes først og fremmest Luxemburg-forliget fra 1966. De restriktioner, der er lagt på Rådets muligheder for at ændre Kommissionens forslag er uden betydning i betragtning af Rådets magt til at forkaste et forslag, hvis det eller blot et af dets medlemmer ikke bryder sig om forslaget eller blot dele deraf. Rådet vedtager nemlig i praksis kun forslag enstemmigt, selv om flertalsafgørelser ifølge traktaten egentlig skulle være regelen, men praksis er et resultat af Luxemburg-forliget. Det sker også hyppigere og hyppigere, at Rådet enstemmigt ændrer Kommissionens forslag (43). En anden faktor til forståelse af Rådets dominans er den tiltagende uvillighed hos medlemslandene til at se ud over den politik, der er omtalt i traktaten. Efterhånden som denne politik er blevet opfyldt, er Kommissionens initiativtagende rolle nemlig blevet mere og mere afhængig af medlemslandenes reelle villighed til at opsætte nye mål for fællesskabet (44). Initiativretten udøves dog stadig af Kommissionen, men i realiteten har den ikke monopol herpå, hvad den ellers næsten har i teorien. Dette skyldes, at Det europæiske Råd og Rådet i vid udstrækning afstikker vejen for den fremtidige udvikling, således at det i realite-

ten bliver disse, der tager de egentlige initiativer og blot overlader forberedelsen til Kommissionen (45). Hertil kommer den fare, at Rådet med tiden kan give Coreper en egentlig initiativret, således at Kommissionen får endnu mindre at skulle have sagt.

Der er således tale om en betydelig afvigelse mellem teori og praksis i forholdet mellem Kommissionen og Rådet. I tidens løb er Kommissionens indflydelse i beslutningsprocessen blevet svækket. De funktioner, som Kommissionen varetager i EF har således øjensynligt ændret sig over tid. Dette vil der blive set nærmere på i det følgende.

e). Kommissionens funktioner

Kommissionen udfører i EF-samarbejdet en række forskellige funktioner. Indledningsvist kan det groft siges, at Kommissionen i nogle forhold forventes at handle som et bureaukrati og have karakter af et udøvende, målsøgende organ, mens den i andre forhold forventes at handle som fællesskabets politiske ledelse og have karakter af et initiativtagende, målsættende organ (46).

Der kan udskilles i alt fire funktioner, som Kommissionen udfører. Den første af disse er initiativfunktionen, som først og fremmest omfatter udarbejdelsen og formuleringen af nye handlingsprogrammer for fællesskabet. Det er en udbredt opfattelse, at Kommissionens initiativer er en nøgle til fællesskabets dynamik og tjener som milepæle i dets udvikling. Et eksempel herpå er initiativet til acceleration af tidstabellen for reduktion af toldsatserne i 1960. Denne initiativfunktion kræver aktiviteter, der ikke normalt findes hos et bureaukrati, som er udset til væsentligt at føre eksisterende programmer eller lovgivning ud i livet (47).

Nært forbundet med initiativfunktionen er en anden funktion, den normative. Kommissionens normative funktion går på dens ret til at fortolke traktaten og dens ret til at reagere i uforudsete situationer. Et eksempel på denne funktion er Kommissionens fordømmelse af den franske regering, da denne i 1963 uden om Rådet nedlagde veto mod Storbritanniens indtræden i fællesskabet.

Kommissionens initiativfunktion og normative funktion giver den rollen som fællesskabets politiske leder og beskytter af fællesskabets interesser. Det er indlysende, at uden denne rolle ville EF hurtigt blive »an inter-governmental organization« (48).

En tredje funktion er den administrative. Ved Kommissionens administrative funktion forstås ikke blot den opgave teknisk at forberede beslutninger, fremskaffe data, føre arkiv osv., men også den opgave at tage en lang række regulerende beslutninger i tilknytning til EF's fastlagte politik i toldspørgsmål, konkurrencespørgsmål, landbrugsspørgsmål osv. Som vogter af traktaten er det også dens opgave at føre kontrol med, om EF's bestemmelser overholdes, hvilket også må anføres som en del af dens administrative funktion.

Den sidste funktion, som Kommissionen udfører, kan betegnes som formid-

lende eller mæglende. Det er, som tidligere anført, Kommissionens opgave at søge at få medlemslandenes standpunkter bøjet mod hinanden, således at der kan opnås enighed i Rådet i en given sag (49).

Et væsentligt spørgsmål er nu, om disse funktioner er forenelige, eller om der er en modsætning imellem dem, og om Kommissionen som organisation er egnet til at udføre disse funktioner. Umiddelbart synes funktionerne ikke forenelige. Således er det f.eks. at forvente, at den mæglende funktion ikke er forenelig med den normative funktion, idet den første kræver fleksibilitet og upartiskhed, mens den sidstnævnte kræver fasthed og hengivenhed over for visse værdier. En lignende uforenelighed findes mellem den mæglende funktion og initiativfunktionen (50).

I beslutningsprocessen er det en stor fristelse for Kommissionen at holde sig til den mæglende funktion og forsøge at skabe et kompromis mellem medlemslandenes standpunkter frem for at hævde et tydeligt fællesskabsstandpunkt. Ligeledes vil det være en fristelse at lægge vægt på at administrere eksisterende handlingsprogrammer frem for at tage initiativ til nye (51).

Det kan således siges, at der i Kommissionen er en konstant spænding mellem på den ene side initiativfunktionen og den normative funktion og på den anden side den administrative funktion og den mæglende funktion. Denne spænding mellem to typer af funktioner kan karakteriseres som en spænding mellem to roller, nemlig en politisk og en bureaukratisk. Disse to roller forbindes normalt i nationalstater af vestlig type med forskellige strukturer i det politiske system. Den politiske rolle identificeres normalt med den politiske ledelse, dvs. en regering, som er direkte valgt eller ansvarlig over for et folkevalgt organ, og den bureaukratiske rolle identificeres normalt med selve det administrative apparat, hvis magt i det væsentlige er baseret på delegeret autoritet. Der er således en forskel i magt mellem de to roller, og parallel med denne forskel er der en forskel i organisation, idet den højt strukturerede, mekaniske organisations-type, der forbindes med udøvelsen af rutinemæssige administrationsopgaver, ikke er anvendelig i forbindelse med udøvelsen af initiativ og fastsættelse af normer (52).

Kommissionens funktioner kan således deles op i to hovedtyper, en politisk og en bureaukratisk, som er forskellige ikke alene i krav til organisation, men også i krav til den magt, der skal udøves for at funktionerne kan udføres effektivt.

I EF's udvikling har de to roller, den politiske og den bureaukratiske, haft forskellig vægt. I fællesskabets første år havde Kommissionens politiske rolle en forholdsvis fremtrædende plads, og den var i stand til på egen foranledning at få gennemført forslag, som førte til øget integration i Europa. Siden er den politiske rolle blevet svækket. Selvstændige visionære forslag er blevet færre, og forslagene er mere og mere blevet dikteret af medlemslandenes synspunkter. De selvstændige fællesskabssynspunkter er blevet svækket. Den bureaukratiske

rolle har omvendt fået øget betydning i tidens løb (53). I det følgende vil der blive fremdraget en række faktorer til forklaring eller belysning af denne udvikling.

Det er muligt at anføre adskillige faktorer, der har medvirket til svækkelsen af Kommissionens politiske rolle og til styrkelsen af den bureaukratiske. En væsentlig faktor til forklaring af den politiske svækkelse af Kommissionen findes i selve EF's beslutningsproces. Den politiske ledelse på fællesskabsniveau kan nemlig kun fungere effektivt med støtte fra de nationale regeringer. Har Kommissionen ikke støtte fra disse, kan den ikke føre sin politik igennem idet beslutninger i Rådet i praksis skal tages i enstemmighed. Der er i Rådet kun i ringe grad blevet besluttet ved afstemninger, og siden 1966 er der i praksis kun blevet besluttet i enstemmighed, hvilket har betydet, at hvis Kommissionens forslag skal gennemføres, skal alle være enige, ellers falder forslaget til jorden og kan i værste fald føre til fællesskabets sprængning (54).

En anden faktor, som må ses i forlængelse af den lige nævnte, til forklaring af Kommissionens politiske svækkelse, er det tidsskema, der er indbygget i EF-traktaten. Efterhånden som dette tidsskema er blevet opfyldt, er Kommissionen i sin politiske rolle blevet mere og mere afhængig af medlemsstaternes vilje til at se ud over traktaten mod nye mål, og uden denne vilje har den mistet en del af sin dynamiske karakter. Den manglende vilje til at opstille nye konkrete mål og tidsskemaer ligger formentlig i en manglende medlemskonsensus. Man kan nok enes om nogle meget vage formuleringer om det fremtidige mål, men det kniber meget med at enes om de mere kortsigtede, konkrete mål.

I de seneste år har der endvidere været en tendens til at tildele nye opgaver ikke til de eksisterende institutioner, men til forskellige nyoprettede mellemstatslige organer. En sådan udvikling kan i længden betyde, at Kommissionens initiativret kan blive stærkt udhulet. Denne udvikling er således også en faktor til forståelse af Kommissionens politiske svækkelse (55).

Endvidere har udvidelsen af EF i 1973 til at omfatte ni lande ikke gjort Kommissionens stilling nemmere. Der er nu flere synspunkter, der skal forenes (56). Herved bliver det en endnu større fristelse for Kommissionen at lægge mindre vægt på fællesskabets interesser og i stedet lægge større vægt på sin mæglerrolle.

En lang række faktorer, der har med Kommissionens mere interne forhold at gøre, har uden tvivl også medvirket til den politiske svækkelse. En faktor er her kommissærernes afhængighed af de nationale regeringer. Kommissærernes egne ønsker om genudnævnelse afhænger som tidligere omtalt af de nationale regeringers velvilje, hvorfor de gør klogt i ikke at træde for meget på deres hjemlands interesser. F.eks. blev den franske præsident for Euratom, Etienne Hirsch, ikke genudnævnt, fordi de Gaulle var utilfreds med hans for integrationsvenlige indstilling (57).

Mens den enkelte kommissær nok finder det klogeligt ikke direkte at have

for nære forbindelser til sit hjemland, da dette ville kunne vække uvilje i andre medlemslande, er det dog en klar antagelse, at hver kommissær opfylder en repræsentativ rolle i forhold til sit hjemland. Dette har specielt været tilfældet med de nye medlemslandes kommissærer (58). I de første år efter EF's oprettelse havde kommissærerne det tilfælles, at de alle var »gode europæere«. De havde alle været med i arbejdet for fællesskabets dannelse, lige som de enkeltvis alle gjorde et stort arbejde for at sprede de europæiske tanker og mobilisere støtte for dem. Efterhånden er disse »gode europæere« blevet skiftet ud, og en ny type kommissærer er blevet dominerende. Det er den type, der mere og mere repræsenterer de enkelte lande og mindre og mindre den europæiske idé (59). Der tales ofte om de nye »kønsløse« kommissærer. Denne udvikling kan uden tvivl medregnes som en faktor til forklaring af Kommissionens svækkede politiske rolle.

Kommissionens bureaukratiske rolle er i modsætning til den politiske rolle blevet tydeligt styrket. Flere faktorer spiller ind her, hvoraf nogle allerede er nævnt i forbindelse med redegørelsen for årsagerne til den politiske svækkelse.

En faktor til forståelse af styrkelsen af den bureaukratiske rolle er den udbredte inddragelse af nationale repræsentanter og eksperter ved udarbejdelsen af forslag (60). Dette er omtalt i det foregående.

I de første år udførte Kommissionen den politiske rolle, der var den tiltænkt, nemlig som den udfarende kraft i samarbejdet, ganske effektivt. I løbet af 1960'erne begyndte den bureaukratiske rolle imidlertid at indtage en større og større plads i Kommissionens liv. Kommissionen måtte i lyset af de nationale regerings dominans påtage sig øgede mæglende funktioner, lige som den måtte påtage sig øgede administrative opgaver, hvilket især hang sammen med den øgede integration, der var tale om i overensstemmelse med det tidsskema, der var indlagt i traktaten. Kommissionen fik således øgede mæglende og administrative funktioner. Til løsning af disse opgaver var Kommissionens oprindelige organisation ikke særlig velegnet. Denne ændredes da også, således at den nu mere og mere har fået karakter af et klassisk bureaukrati, der er velegnet til udøvelse af rutinefunktioner (61). Dette har yderligere betydet en svækkelse af den politiske rolle, fordi en sådan bureaukratisk organisationstype ikke passer til effektivt at varetage den politiske rolle. Den bureaukratiske organisationsopbygning har således virket selvforstærkende i retning af at give Kommissionen en mere udpræget bureaukratisk rolle (62).

Den bureaukratiske organisationsopbygning har dog en alvorlig bivirkning for Kommissionens bureaukratiske rolle. Der er nemlig herved opstået en modsætning mellem den mæglende og den administrative funktion. Den mæglende funktion kræver nemlig fleksibilitet, men organisationstypen kræver, at man holder sig til faste rammer, hvilket giver stivhed og manglende fleksibilitet (63). Dette kan i længden betyde en yderligere svækkelse af Kommissionen, således at af dens oprindelige funktioner vil den kun kunne klare den administrative

funktion effektivt. Sker dette, vil Kommissionen have fjernet sig så langt som muligt fra den rolle, den egentlig var tænkt at skulle spille i beslutningsprocessen.

Yderligere faktorer kunne inddrages til belysning af ændringerne i Kommissionens funktioner, men ovenstående må betragtes som de væsentligste.

I det foregående er der blevet opereret med fire funktioner, som Kommissionen udfører. I sin meget morsomme bog anfører Marcell von Donat en femte funktion. Denne er ikke blevet inddraget her, da den går på en lidt anden led end de her behandlede, men for fuldstændighedens skyld skal den kort nævnes. Det er Marcell von Donats opfattelse, at Kommissionen ikke har meget at skulle have sagt i EF i dag. Selv om mange af dens funktioner er blevet svækkede, har den dog en umistelig funktion tilbage, nemlig funktionen som europæisk voldsmand. Marcell von Donats argument er, at det for demokratisk valgte regeringer i krisetider kan være en livsnødvendighed at skyde ansvaret for upopulære forholdsregler over på institutioner, der ligger fjernt fra de virkelige ansvarlige. Til dette formål er Kommissionen en fortræffelig skydeskive (64). Dette kan jo ikke siges at være nogen særlig flatterende funktion, men uden tvivl ganske nyttig og behagelig for medlemslandenes regeringer. Som sagt går denne funktion på en lidt anden led end de fire forannævnte, hvorfor den ikke her skal gøres til genstand for en nærmere undersøgelse. Men en interessant problemstilling er det.

Kommissionen har således alt i alt mistet indflydelse i EF's beslutningsproces og i den europæiske integrationsproces. Dens politiske rolle er blevet mindre og mindre markeret, og den er i stor afhængighed af de nationale regeringers vilje.

4. Kommissionens fremtidige stilling i EF

Der er ingen tvivl om, at Kommissionen i den tid, EF har eksisteret, har fået sine funktioner og sin stilling svækket. Om Kommissionens fremtidige stilling i EF kan man få et fingerpeg i »Tindemans-rapporten« om Den europæiske Union. Rapporten er ikke et udkast til den fremtidige europæiske union, men de tanker, der er indeholdt i rapporten, kan sige noget om den retning, man vil kunne enes om at gå på vejen mod unionen.

I rapporten hedder det, at de fremtidige mål skal nås gennem »styrkede og forbedrede institutioner« (65). Om Kommissionens fremtidige stilling står der ikke meget i rapporten, men for at give den »mere myndighed og sammenhæng« foreslås, at præsidenten for Kommissionen udnævnes af Det europæiske Råd, at den udnævnte præsident fremstiller sig for Parlamentet for at afgive en erklæring og for at få sin udnævnelse bekræftet ved en afstemning og at præsidenten for Kommissionen i samråd med Rådet udpeger sine kolleger under hensyntagen til den nationale fordelingsnøgle (66). Det er svært at se, at oven-

nævnte skulle kunne give Kommissionen større myndighed. I realiteten vil kommissærernes myndighed nemlig fortsat være bestemt af de nationale regeringers vilje. Kommissionen vil ikke blive uafhængig af disse. Parlamentet vil i realiteten kun få ringe mulighed for at afvise den af regeringslederne udnævnte præsident, da det ikke selv vil få myndighed til at udnævne. Det kan kun godkende eller forkaste. Ligeledes synes det fortsat at skulle gælde, at kommissærerne skal være repræsentanter for de enkelte lande i Kommissionen. Der skal nemlig ikke ændres ved den faste praksis, at de store lande skal have to og de små lande et medlem af Kommissionen.

Kommissionens opgaver i beslutningsprocessen synes heller ikke at skulle ændres radikalt. Det hedder i rapporten, at »der ved gennemførelsen af forvaltningen af den fælles politik på fællesskabsområdet i stigende grad gøres anvendelse af traktatens artikel 155, som hjemler mulighed for at tildele Kommissionen beføjelser« (67). Dette er formuleret uhyre vagt, men spørgsmålet er, om det foreslåede overhovedet vil kunne få nogen reel politisk betydning for Kommissionen, så længe det er medlemslandenes regeringer, der er dominerende i beslutningsprocessen, og så længe det er disse, der ansætter den. Det er dog meningen, at »anvendelsen af flertalsafstemning i Rådet skal være praksis« (68). Gennemføres dette, vil det uden tvivl betyde en væsentlig styrkelse af Kommissionen, men i betragtning af EF's hidtidige udvikling må man nok regne det for tvivlsomt, om de enkelte landes regeringer virkelig vil lade veto-retten gå sig af hænde.

Et halvt år før »Tindemans-rapporten« blev offentliggjort, offentliggjorde Kommissionen sit syn på den fremtidige europæiske union. Kommissionens stilling i denne fremtidige situation omtales her mere udførligt end i »Tindemans-rapporten«. Om den fremtidige struktur hedder det, at der her er to væsentlige problemer, nemlig »dels valget af et Europa-Parlament ved almindeligt valg og tildeling af lovgivende beføjelser til dette Parlament. Dels organiseringen af den udøvende funktion« (69). Disse problemer beskæftiger rapporten sig nærmere med og opstiller tre modeller til løsning heraf. I det følgende vil den løsning, som Kommissionen i sin rapport selv mener passer bedst til en fuldt udbygget europæisk union, blive omtalt. Kommissionen mener, at »det er formålsløst at oprette Den europæiske Union, såfremt den ikke medfører dannelsen af et europæisk regeringsorgan, der ifølge Kommissionen bør være et udøvende organ med politisk myndighed, bevægelsesfrihed og beføjelser i et omfang svarende til de beføjelser, der normalt tilkommer en regering« og at »dette organ handler under kontrol af et parlament, over for hvilket det er ansvarligt« (70). I den model, Kommissionen mener er mest passende, er »regeringsorganet et kollegialt organ bestående af personer, der er uafhængige af de nationale regeringer. En europæisk regering af denne art vil naturligvis overtage samtlige Rådets udøvende funktioner samt den nuværende Kommissions udøvende, forvaltende og initiativmæssige funktioner, og Kommissionen vil

derfor forsvinde« (71). Hvem der skal udpege regeringen tager Kommissionen ikke egentlig stilling til, men den synes at foretrække, at det sker i et samspil mellem det folkevalgte parlament og de nationale regeringer (72).

Det er således Kommissionens opfattelse, at dens funktioner i det nuværende samarbejde skal overtages af et egentligt udøvende organ i det fremtidige samarbejde. Kommissionen skal således forsvinde i sin nuværende form, men erstattes af et organ med meget mere magt end den selv har nu. Kommissionens forslag er således radikalt i forhold til det forslag, Tindemans fremlægger. Der er ikke tvivl om, at Tindemans' forslag er den politisk mest realisable, idet det ikke i nært samme omfang som Kommissionens eget forslag giver magt til et europæisk organ.

5. Konklusion

Kommissionen kan ikke betegnes som et egentligt udøvende organ eller supranationalt organ, men som et organ med udøvende og supranationale karakteristika.

Den formelle magt, den blev tildelt i traktaten, er i tidens løb blevet stærkt udhulet. Den er i betydelig omfang blevet afhængig af de nationale regeringer, lige som det er en klar antagelse, at kommissærerne er repræsentanter for deres hjemland og ikke selvstændige, uafhængige personer, der af al magt slås for den europæiske idé.

I traktaten blev dialogen mellem Kommissionen og Rådet gjort til det væsentlige led i beslutningsprocessen. Der skulle eksistere en form for balance mellem de to organer. I realiteten er der i dag ingen balance. Rådet er totalt dominerende i forhold til Kommissionen. Men ikke nok med det. Nogle af Kommissionens væsentligste formelle rettigheder trues endvidere af »opkomsten« Coreper.

Kommissionens funktioner har ændret sig i tidens løb. Funktioner med et politisk indhold er især i lyset af medlemslandenes regeringers dominans og den indre bureaukratisering blevet svækket, mens de administrative og mæglende funktioner har fået øget betydning. Det initiativmonopol, den i teorien har, må den i praksis dele med andre. Det er dog stadig i det væsentligste den, der fremsætter forslagene, men det sker hyppigere og hyppigere på andres anmodning. I spørgsmål om øget integration handler den således i dag på grundlag af Det europæiske Råds beslutninger. Kun i mindre væsentlige sager udøver den stadig et selvstændigt initiativ.

Kommissionens betydning i beslutningsprocessen er således blevet svækket. Dens betydning i integrationsprocessen er ligeledes svækket. Derimod har den fået øget betydning i administrationen og overvågningen af EF's lovgivning. Der er således et betydeligt gab mellem det, den var tænkt at skulle være, og det, den faktisk er.

Den opfattelse, som Morten Kelstrup gav udtryk for i 1968, kan således ikke længere siges at have fuld gyldighed. Kommissionen spiller ikke længere en så »fremtrædende rolle« som tidligere, og den har ikke længere en »afgørende indflydelse« på EF's beslutningsproces.

Litteratur:

1. Almindelige beretning om De europæiske Fællesskabers virksomhed. (Bruxelles, div. årg.).
2. *David Coombes*: Politics and Bureaucracy in the European Community. (London 1970).
3. *Marcell von Donat*: Brüsseler Machenschaft. (Baden-Baden 1976).
4. *Isi Foighel*: EF. Funktion og regler. (København 1972).
5. *Peter Hansen*: Hvad er vi med i. (Odense 1968).
6. *Reginald J. Harrison*: Europe in Question. (London 1974).
7. *Stanley Henig*: New Institutions for European Integration. (I Journal of Common Market Studies 1974 s. 129-137. Oxford 1973).
8. *Stanley Henig*: The Institutional Structure of the European Communities. (I Journal of Common Market Studies 1974 s. 373-409. Oxford 1974).
9. *Michael Hodges*: European Integration. (Suffolk 1972).
10. *Morten Kelstrup*: Kommissionens rolle i Fællesmarkedets beslutningsproces. (I Økonomi og Politik nr. 1, 1968. København 1968).
11. »Kommissionens beretning«. (I Det ny Notat nr. 14-15, august 1976 s. 30-69).
12. *Roy Pryce*: The Politics of the European Community. (London 1973).
13. *Rolf Remus*: Kommission und Rat im Willensbildungsprozess der EWG. (Meisenheim am Glans 1969).
14. *Christoph Sasse*: Regierungen. Parlamente. Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der europäischen Gemeinschaft. (Bonn 1975).
15. *Martin Sæter*: Det europæiske fællesskab. Institusjoner og politikk. (Flekkefjord 1971).
16. *Max Sprensen*: Internationale organisationer i Vesteuropa. (Århus 1965).
17. Traktat om oprettelse af Det europæiske Økonomiske Fællesskab.
18. »Tindemans-rapporten«.

Henvisninger:

Som hovedregel er bøger og afhandlinger forkortet ved at anføre forfatternavn, idet der da henvises til litteraturlisten. Ved skrifter uden forfatterangivelse anvendes titlen, evt. dennes vigtigste ord.

- (1) Kelstrup s. 3 og 17.
- (2) Traktat art. 155.
- (3) Coombes s. 79 og Donat s. 126.
- (4) Coombes s. 80-81.
- (5) Coombes s. 81-82.
- (6) Coombes s. 122-23 og Traktat art. 157.
- (7) Coombes s. 84 og 296; Kelstrup s. 9-10 og Traktat art. 158.
- (8) Remus s. 129 og Donat s. 127.
- (9) Pryce s. 71; Coombes s. 43 og Traktat art. 144.
- (10) Pryce s. 93-96.
- (11) Almindelige beretning 1975 s. 22.

- (12) Almindelige beretning 1973 s. 63 og Traktat art. 158 og 161.
- (13) Remus s. 52-53 og Donat s. 120-21.
- (14) Remus s. 57-59 og Donat s. 121.
- (15) Pryce s. 73.
- (16) Almindelige beretning 1973 s. 497-99 og Coombes s. 271.
- (17) Remus s. 87-90 og Coombes s. 249-51.
- (18) Coombes s. 126-30 og 255-56 og Remus s. 75-76.
- (19) Donat s. 122.
- (20) Coombes s. 84.
- (21) Coombes s. 84.
- (22) Donat s. 130.
- (23) Kelstrup s. 16.
- (24) Henig s. 385.
- (25) Sæter s. 23-24 og Sørensen s. 100-01.
- (26) Henig s. 390-91 og Coombes s. 46.
- (27) Harrison s. 215 og Coombes s. 46.
- (28) Hansen s. 394.
- (29) Pryce s. 79-80 og Coombes s. 90.
- (30) Coombes s. 46-47; Hansen s. 396 og Traktat art. 194.
- (31) Pryce s. 86.
- (32) Harrison s. 215 og Pryce s. 86.
- (33) Hodges s. 402 og Pryce s. 87-91.
- (34) Hodges s. 307-11; Pryce s. 66 og Coombes s. 86-87.
- (35) Harrison s. 223; Coombes s. 275 og Kelstrup s. 20.
- (36) Sæter s. 23-24 og Sørensen s. 100.
- (37) Hodges s. 308 og Coombes s. 86-87.
- (38) Donat s. 66-67 og Coombes s. 87.
- (39) Coombes s. 88-91 og 96-100.
- (40) Sasse s. 186; Hodges s. 308 og Pryce s. 68-69.
- (41) Coombes s. 88 og 243-45; Henig s. 386 og Hodges s. 308.
- (42) Coombes s. 243-45.
- (43) Harrison s. 219; Henig s. 131-32 og 386; Coombes s. 272-75; Pryce s. 67; Hodges s. 310 og Donat s. 107.
- (44) Henig s. 132 og Pryce s. 63.
- (45) Henig s. 131-32; Harrison s. 219-21 og Coombes s. 275.
- (46) Hodges s. 224.
- (47) Coombes s. 82-83 og 234-35.
- (48) Coombes s. 235-36.
- (49) Coombes s. 236-38.
- (50) Coombes s. 238-39.
- (51) Coombes s. 238-40.
- (52) Coombes s. 239-40.
- (53) Coombes s. 326-30; Henig s. 131-32 og Harrison s. 212.
- (54) Coombes s. 273-82 og 296; Pryce s. 65-67 og Harrison s. 223-24.
- (55) Coombes s. 310-13 og Henig s. 132 og 393.
- (56) Henig s. 133.
- (57) Donat s. 127; Pryce s. 62 og Kelstrup s. 10.
- (58) Donat s. 127-28 og Henig s. 384.
- (59) Coombes s. 252-54 og Henig s. 384.
- (60) Coombes s. 91.
- (61) Pryce s. 63 og Coombes s. 124, 160 og 308-09.
- (62) Coombes s. 292 og 308-09.
- (63) Coombes s. 240 og 284-93.
- (64) Donat s. 126-27.
- (65) Tindemans s. 6.
- (66) Tindemans s. 34.
- (67) Tindemans s. 34.
- (68) Tindemans s. 33.
- (69) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 57.
- (70) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 57.
- (71) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 58.
- (72) Kommissionens beretning i Det ny Notat s. 58.

De unges politiske interesse

Palle Svensson

1. Indledning

I perioden efter den anden verdenskrig har de danske politikere med nogle års mellemrum diskuteret valgretsaldere. I 1968-69 behandlede folketinget således et forslag om 18 års valgret, men efter at folketinget havde vedtaget dette forslag, faldt det som bekendt ved den efterfølgende folkeafstemning. To år efter vedtog folketinget et nyt forslag denne gang om 20 års valgret, og dette forslag blev accepteret af vælgerne ved den folkeafstemning, som blev afholdt sammen med folketingsvalget i september 1971. For nylig er et forslag om 18 års valgret igen blevet fremsat, og det behandles i skrivende stund (maj 1977) i folketinget.

I forbindelse med diskussionerne omkring det ønskelige i at sænke valgretsaldere kommer politikerne som oftest ind på nogle overvejelser om de unges politiske interesse.

Da man i 1968-69 i folketinget diskuterede, om valgretsaldere skulle være 18 år eller 20 år, var der i det store og hele enighed blandt ordførerne om, at de unge i dag sammenlignet med tidligere generationer har langt større viden om samfundet og dets problemer på grund af den bedre uddannelse, som ungdommen i dag modtager. Adskillige af ordførerne mente desuden, at der i dag er stor politisk interesse, engagement og aktivitet blandt de unge¹). Tingets yngste medlem, Anders Uhrskov fra Socialistisk Folkeparti, ramte sikkert denne almindelige opfattelse temmeligt præcist, da han sagde, at »... ungdommen er bedre uddannet end tidligere. Den sum af viden, man tilegner sig i dag, er langt større end tidligere, simpelthen fordi den viden, der findes i samfundet, er så langt større, og fordi flere af de unge undervises mere, end det skete før - ... Ungdommen er også mere politisk bevidst, end den har været tidligere. Den er mere engageret i de store, principielle, specielt udenrigspolitiske spørgsmål, end den har været tidligere«²).

I denne forbindelse er det væsentligt at pege på, at spørgsmålet om de unges politiske interesse ikke alene er relevant som et led i politikernes overvejelser

1. *Folketingstidende*, 1968-69, se f.eks. Niels Anker Kofoed (Venstre), sp. 1606, Ole Samuelson (Radikale Venstre), sp. 1609 og Erik Sigsgaard (Venstresocialisterne), sp. 1614-15.

2. *Ibid.*, sp. 1623-24.

om valgretsaldere. Hvis man tillægger borgernes aktive deltagelse i det politiske liv betydning og tager udgangspunkt i, at demokrati er en styreform, der virkeliggøres i sammen udstrækning, som folket deltager i den politiske beslutningsproces³), bliver såvel de voksne som de unge politiske interesse af central betydning.

Det er efterhånden en almindelig accepteret kendsgerning, at formelle rettigheder ikke er tilstrækkelige til en beskrivelse af borgernes deltagelse i det politiske liv og deres indflydelse på de trufne beslutninger. Sådanne rettigheder er nødvendige for politisk deltagelse og indflydelse, men de er ikke tilstrækkelige, fordi geografiske, økonomiske og sociale forhold i vid udstrækning vil bestemme den enkelte borgers livssituation og dermed de forudsætninger, som har betydning for hans reelle mulighed for at udnytte de formelle rettigheder. Dertil kommer imidlertid, at det ikke alene er sådanne mulighedsressourcer, der påvirker borgernes udnyttelse af deres rettigheder. Den norske politolog Willy Martinussen har således fremhævet, at også borgernes indstilling til eller motivation for deltagelse i indflydelsesprocesserne sandsynligvis er lige så vigtig som mulighedsressourcerne i samfund som det norske og danske, hvor de formelle forudsætninger for politisk deltagelse i høj grad er opfyldt inden for et repræsentativt politisk system med flere politiske partier. Bestemte politiske holdninger og opfattelser, bl.a. borgernes politiske interesse, kan derfor med stor rimelighed opfattes som personlige ressourcer, som sammen med geografiske, økonomiske og sociale forhold kan forklare variationer i den politiske deltagelse og dermed i en vis udstrækning i den politiske indflydelse⁴).

I samme omfang som politiske ressourcer, også motivationsressourcer som den politiske interesse, er skævt fordelt i befolkningen, og i samme omfang som denne skævhed reproduceres gennem den politiske socialisering, fjerner vi os fra et demokratisk ideal om politisk lighed: alle samfundsborgernes lige muligheder for at påvirke de beslutninger, der vedrører deres egen tilværelse.

Man kan derfor anskue den enkeltes politiske interesse som en motivationsressource for politisk deltagelse. De unge, som opbygger en politisk interesse, vil være motiveret for at udnytte de formelle rettigheder og de faktiske muligheder for deltagelse i de politiske beslutningsprocesser. Modsat vil unge, som ser med ligegyldighed på politiske forhold, udvikle en passiv holdning, som vil gøre politisk deltagelse mindre sandsynlig. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at en politisk interesse for nogle mennesker først udvikles senere i livet. Ikke desto mindre vil jeg fremsætte den hypotese, at det er en fremherskende tendens i vort samfund, at de sociale forskelle i befolkningens politiske interesse grundlægges og opretholdes gennem ungdomsårene.

3. Palle Svensson, »Demokrati og politisk deltagelse« i *Festskrift til Erik Rasmussen*, Forlaget Politica, Århus, 1977, pp. 273–304, navnlig pp. 289 ff.

4. Willy Martinussen, *Fjerndemokratiet*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1973, p. 92, men iøvrigt kapitel 4 og 5.

2. Data og deres bæreevne

De data, som vil blive anvendt i det følgende, blev indsamlet i slutningen af maj og begyndelsen af juni 1973 på 9 skoler i Århus og på 1 skole i Nykøbing Mors. I alt blev 1896 skoleelever interviewet, heraf 1404 elever fra Århus-skolerne og 492 fra skolen i Nykøbing Mors⁵).

Dataindsamlingen blev *ikke* tilrettelagt således, at det indsamlede materiale udgør en fuldstændig tilfældig stikprøve af samtlige danske skoleelever på disse klassetrin. Strengt taget kan det derfor heller ikke hævdes, at disse data er repræsentative for hele landet. På den anden side viser det sig, at eleverne i materialet m.h.t. en række væsentlige baggrundsvariable kun i ringe omfang afviger fra fordelingen af de jævndrende elever i hele landet på de tilsvarende baggrundsvariable. Den væsentligste mangel ved materialet må derfor siges at være, at det kun omfatter elever fra Jylland, eller mere præcist fra to jyske provinsbyer. Dette medfører imidlertid næppe, at de opnåede resultater ikke er nogenlunde dækkende for alle danske skoleelever på disse klassetrin. Dette skyldes, at jeg i det følgende vil være mindre interesseret i den blotte *fordeling* af eleverne på de enkelte spørgsmåls svarkategorier, men derimod mere interesseret i at analysere og sammenligne *sammenhænge* mellem forskellige variable. Anvender man materialet til at sammenligne den politiske interesse blandt forskellige kategorier af unge, har det under analysearbejdet vist sig, at sammenhænge af samme karakter findes blandt eleverne på skolerne i Århus og Nykøbing og blandt eleverne på forskellige skoletyper i Århus, dvs. på skoler, hvor den sociale sammensætning af elevkorpset gør det rimeligt at tale om arbejder-, middelklasse- og overklaseskoler. Der er derfor ingen særlig grund til at forvente, at sådanne sammenhænge skulle være forskellige i forskellige dele af landet⁶).

Det indsamlede materiale skulle med andre ord give visse muligheder for at

5. Denne dataindsamling var et led i et politisk socialiseringsprojekt, der gennemføres på Institut for Statskundskab ved Århus Universitet med støtte fra Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd. Formålet med projektet er at beskrive og analysere de politiske holdninger hos danske skoleelever på folkeskolens 7., 8. og 9. klassetrin, dvs. unge i alderen 13-16 år. De 9 skoler i Århus blev udvalgt således, at de repræsenterer forskellige sociale miljøer. Data blev indsamlet klassevis på den måde, at hver elev fik overladt et spørgeskema og efter en kort præsentation selv udfyldte spørgeskemaet i løbet af en lektionstid (45-50 minutter), medens en af projektets medarbejdere var til stede i klasselokalet.
6. At der næppe er afgørende regionale forskelle m.h.t. de unge politiske interesse fremgår desuden af en undersøgelse fra 1965. I februar-marts dette år gennemførte SCANTEST for Gutenberghus-ugebladene en ungdomsundersøgelse, der omfattede 2.361 15-24 årige, som skulle udgøre et repræsentativt udsnit af alle danskere i denne aldersgruppe. Disse unge blev bl.a. udspurgt om deres politiske interesse. Et af resultaterne af denne landsdækkende undersøgelse var, at der ikke var afgørende forskelle i den politiske interesse blandt de unge i hovedstadsområdet, provinsbyerne og landdistrikterne. Der blev dog noteret en svag tendens til, at den politiske interesse var lidt større blandt de unge i hovedstaden end blandt de unge i provinsen. *De unge i samfundet*, Gutenberghus-ugebladene, 1966, p. 108. Det kan iøvrigt oplyses, at da man i denne undersøgelse anvender andre og flere svarkategorier ved spørgsmålet om politisk interesse, end der anvendes i vor undersøgelse, er en sammenligning over tid ikke blevet foretaget.

sammenligne forskellige grupper af unge m.h.t. deres politiske interesse og deres politiske aktiviteter. Gennem sådanne empiriske sammenligninger skulle det være muligt at få noget at vide om baggrunden for, at den politiske interesse er forskelligt udbredt. Ønsker man at forøge den politiske interesse blandt de unge – og dermed i fremtidens Danmark – giver en analyse på grundlag af dette materiale visse anvisninger på, hvor man mest hensigtsmæssigt kan sætte ind, hvis man samtidigt ønsker at realisere idealet om politisk lighed.

3. Operationalisering

Før en empirisk analyse påbegyndes, vil det være hensigtsmæssigt at bestemme begrebet »politisk interesse« en smule nærmere og på dette grundlag foretage en operationalisering, dvs. finde frem til en anvendelig indikator og målestok for dette begreb.

Som omtalt kan man anskue et individs politiske interesse som en motivationsressource. Man kan derfor bestemme politisk interesse som en særlig *holdning* til eller *orientering* mod politik. Denne holdning eller orientering vil mere konkret være karakteriseret ved, at det politisk interesserede individ vil opfatte politik som noget vigtigt og betydningsfuldt i tilværelsen sammenlignet med andre objekter og derfor rette sin opmærksomhed mod de politiske forhold i samfundet og følge med i de politiske spørgsmål.

Når man ønsker at få noget at vide om de unges politiske interesse, er det herefter nødvendigt at finde frem til en indikator, der kan bruges til at bestemme, *om* de unge er politisk interesserede, og en målestok, der kan bruges til at bestemme, *hvor meget* de unge i givet fald er interesserede i politik. Det mest nærliggende vil naturligvis være at spørge de unge direkte, om de selv mener, at de er interesserede i politik. Ved at stille spørgsmålet: »Interesserer du dig for politik?« og give de unge svarmulighederne: »ja, meget«, »ja, lidt«, og »nej« anvendes de unges subjektive opfattelse både som indikator og målestok. Denne operationalisering indebærer såvel fordele som ulemper.

Som den væsentligste fordel ved denne operationalisering må nævnes, at man gennem et direkte spørgsmål får de unges egen opfattelse frem. Det skulle være indlysende, at det er de unge selv, der er de nærmeste til at vurdere, om de finder, at politik er noget vigtigt og værd at interessere sig for. En anden fordel ved denne operationalisering er, at den giver visse muligheder for at sammenligne de unges politiske interesse med de voksnes, fordi det samme spørgsmål og stort set de samme svarkategorier er blevet anvendt i vælgeradfærdsforskningen her i landet.

Det skal imidlertid ikke nægtes, at der også er ulemper forbundet med denne operationalisering.

For det første må det bemærkes, at der hæfter sig visse usikkerhedsmomenter til selve spørgsmålsformuleringen. Det skyldes i første omgang, at det kan være

uklart, hvad der i det hele taget menes med ordet »politik«. Mange unge er utvivlsomt usikre overfor, hvad spørgsmålet egentlig drejer sig om: er det politik i en snæver forstand omfattende regering, folketing, politiske partier, politikere o. lign., eller er det politik i en meget mere bred forstand f.eks. omfattende samfundsspørgsmål som kønsroller, generationskonflikter, uddannelsesproblemer og ungdomsarbejdsløshed? Politik drejer sig jo ikke blot om at afgøre politiske spørgsmål, men også om, hvad der kan rejses som politiske spørgsmål⁷).

Selvom der ikke skulle opstå nogen tvivl på dette punkt, behøver hver enkelt af de unge endvidere ikke at stille akkurat de samme krav til deres eget engagement, når de selv skal vurdere, om de er interesserede i politik (indikator), og i givet fald om det er »lidt« eller »meget« (målestok). At vurderingsgrundlaget på denne måde kan være forskelligt blandt de unge, medfører en fundamental usikkerhed ved anvendelsen af dette spørgsmål og de dertil knyttede svarkategorier. Man er ikke alene helt overladt til de unges egen vurdering m.h.t. fastlæggelse af »nulpunktet« på målestokken, men selve måleenheden (lidt-meget) er elastisk.

Dertil kommer, at det næppe er de unges vurdering af deres egen politiske interesse, som *alene* afdækkes med dette spørgsmål. Flere andre forhold vil utvivlsomt spille ind. I denne forbindelse vil det omgivende samfunds normer være af stor betydning, fordi der for den enkelte elev let kan ske en sammenblanding af tingene, som de er, og som de burde være i følge de fremherskende normer. De unge vil her være placeret mellem en række normer, som vil tilskynde dem til svar i forskellige retninger. På den ene side vil normer i forbindelse med påstande om de unges manglende politiske modenhed kunne få nogle unge til at holde sig tilbage og dæmpe en følelse af politisk interesse. På den anden side vil andre unge sikkert være påvirket af normer, som får dem til at føle, at de burde være interesserede i politik – også selv om de rent faktisk ikke er det. Dette får sandsynligvis nogle unge til at svare ud fra skolens eller hjemmets normer i stedet for ud fra egen opfattelse.

Til slut skal det erkendes, at en intervieweffekt kan gøre sig gældende. Selve interviewsituationen kan spille ind på den måde, at eleverne – i og med at de præsenteres for et digert spørgeskema med mange spørgsmål om politiske forhold – vil blive påvirket i retning af, at politiske spørgsmål må være vigtige og derfor noget, som man burde interessere sig for.

Ved anvendelse af denne operationalisering af de unges politiske interesse er det med andre ord ikke muligt at undgå visse problemer med *validiteten*, fordi de unge af forskellige årsager svarer noget andet end det, der er udtryk for

7. Jvf. magtens to ansigter og non-decision begrebet, Peter Bachrach & Morton S. Baratz, »Two Faces of Power«, *The American Political Science Review*, vol. 56, 1962, pp. 947-962 og *Power and Poverty*, Oxford University Press, New York, 1970 eller Jakob Buksti, »Skitse til analyse af politiske magtrelationer«, *Økonomi og Politik*, 49. årgang, nr. 3, 1975, pp. 179-192.

deres egen opfattelse. Dertil kommer, at operationaliseringen også indebærer et *reliabilitetsproblem*, fordi forskellige målinger ikke nødvendigvis giver det samme måleresultat.

Til trods for disse ulemper ved den foreslåede operationalisering vil jeg i første omgang anvende den subjektive interesse som indikator og målestok for de unges politiske interesse og derefter vende tilbage til spørgsmålet om en mere anvendelig operationalisering.

4. Subjektiv politisk interesse

Stillet over for spørgsmålet: »Interesserer du dig for politik?« svarede 3.5 % af de unge »ja, meget«, 48.6 % »ja, lidt« og 37.6 % »nej«, medens henholdsvis 8.5 % svarede »ved ikke« og 1.7 % ikke besvarede spørgsmålet.

Nu er det af flere grunde ikke rimeligt at tage disse svarprocenter som noget *absolut* udtryk for graden af politisk interesse blandt de unge i Danmark i 1973. For det første har jeg været inde på de måleproblemer, der gør sig gældende ved bestemmelsen af de unges politiske interesse, i og med at man helt er overladt til de unges subjektive afgørelse af, *om* de er politisk interesserede, og i givet fald, *hvor meget*. Den usikkerhed, der kommer ind i målingen på denne måde, gør det noget urimeligt at tage procenttallene som et entydigt udtryk for graden af politisk interesse, fordi man ikke ved, om man adderer ensbenævnte størrelser. For det andet er det ikke muligt *alene* ud fra en procentfordeling at hævde, at ungdommen er meget eller lidt interesseret i politik. Hvad skulle man f.eks. kræve for at hævde, at de danske folkeskoleelever er *meget* interesseret i politik? At 100 % selv erklærer dette? At 50 % erklærer det? Er 25 % tilstrækkeligt? Hvordan skal eleverne fordele sig på de andre svar-kategorier? Der findes ingen objektive eller absolutte retningslinier, der kan danne grundlag for besvarelsen af disse spørgsmål.

Derimod vil denne procentfordeling med nogen forsigtighed kunne sammenlignes med procentfordelingen på tilsvarende spørgsmål i andre undersøgelser, hvor måleproblemer af samme karakter gør sig gældende. Ved sådanne sammenligninger kan de unges subjektive politiske interesse karakteriseres i forhold til andre gruppers subjektive politiske interesse. Ud fra den hypotese, at sociale forskelle i den voksne befolknings politiske interesse grundlægges og oprettholdes gennem ungdomsårene, vil det først og fremmest være relevant at sammenligne de unge politiske interesse med de voksnes.

For at foretage en sådan sammenligning kan resultaterne sammenholdes med en vælgeradfærdsundersøgelse, der blev gennemført af medarbejdere ved Institut for Statskundskab ved Århus Universitet og Institut for Samfundsfag ved Københavns Universitet i forbindelse med folketingsvalget den 21. september 1971.

Et repræsentativt udsnit af danske vælgere blev både før valget (i august)

og efter valget (i oktober) interviewet og blev bl. a. stillet over for spørgsmålet: »Vil De sige, at De selv er meget interesseret i politik, noget eller kun lidt interesseret i politik?«⁸). I tabel 1 er de danske vælgers svar på dette spørgsmål opstillet ved siden af de unges svar i forsommeren 1973.

Tabel 1. Vælgerne og de unges subjektive politiske interesse, 1971 og 1973. Procent.

Vil De sige, at De selv er meget interesseret i politik, noget eller kun lidt interesseret i politik?	Vælgerne		Interesserer du dig for politik?	
	august 1971	oktober 1971	De 13-16 årige maj-juni 1973	
Meget	11.9	13.8	Ja, meget	3.5
Noget	36.9	45.4	Ja, lidt	48.6
Kun lidt	48.8	39.3	Nej	37.6
Ved ikke	0.8	0.6	Ved ikke	8.5
Uoplyst	1.7	0.8	Uoplyst	1.7
	100.1	99.9		99.9
N	1302	1302		1890

Som det fremgår af tabel 1 er de stillede spørgsmål og de anvendte svarkategorier ikke fuldstændig de samme. Ikke desto mindre ligger formuleringerne og svarmulighederne så tæt op ad hinanden, at en sammenligning er ganske meningsfuld. Det ses således af tabellen, at de danske vælgere anser sig selv for at være mere politisk interesseret end de unge, der endnu ikke har fået valgt. Det ses desuden, at de voksne vælgere i højere grad end de unge har dannet sig en opfattelse af deres egen politiske interesse⁹). Ser man endelig på de svarkategorier, der repræsenterer manglende politisk interesse og en mellemposition er der ikke større forskel mellem de voksne og de unge – dette gælder navnlig, hvis man sammenligner de voksnes oktober-tal med de unges. Sammenlignes de voksnes august-tal med de unges er billedet mindre klart, men da formuleringerne m.h.t. disse svarkategorier ikke er fuldstændigt de samme, er der ikke grundlag for at drage mere detaljerede konklusioner.

Det er dog værd at bemærke, at tallene for vælgerne tyder på, at den subjektive politiske interesse forøges i forbindelse med et folketingsvalg, idet procenterne for »meget« og »noget« interesseret stiger fra august til oktober, for

8. Se *Vælgerundersøgelsen Aug.-Okt. 1971. Spørgeskemaer med svarfordelinger*, Institut for Statskundskab, Århus Universitet og Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet, juli 1974, p. 37 (august-tal) og p. 104 (oktober-tal).

9. Medens omkring 2 % af de voksne svarer »ved ikke« eller undlader at besvare spørgsmålet, er det tilsvarende tal for de unge omkring 10 %. Man skal dog være opmærksom på, at forskellen i procenttallene også kan skyldes en forskellig interviewsituation i de to undersøgelser. Medens skoleeleverne selv skulle udfylde deres spørgeskema, blev de voksne vælgere interviewet af en af Socialforskningsinstituttets interviewere.

den sidste kategoris vedkommende endda temmelig kraftigt, samtidig med at procenten for »kun lidt« interesseret falder. Man kan med andre ord sige, at når de voksne skal *udøve* deres valgret ved et folketingsvalg, er der en tendens til, at den subjektive politiske interesse stiger.

Dette forhold er værd at notere, hvis man vil forsøge at forklare, hvorfor de unge erklærer at være mindre interesseret i politik end de voksne vælgere. De 13-16 årige har netop ikke valgret, og det forventes ikke af dem, at de følger med i de politiske spørgsmål med henblik på at skulle afgive deres stemme. Mange voksne vil endvidere betegne de unge på dette alderstrin som så »politisk umodne«, at de ikke behøver at interessere sig for at deltage i det politiske liv. De unge har derfor ikke den samme tilskyndelse som de voksne til at interessere sig for politik, og man kan måske ligefrem hævde, at mange unge føler, at de slet ikke bør interessere sig for politik, at valgetsalderen fra samfundets side er en tilkendegivelse af, hvornår man forventer, at de unge bør engagere sig politisk og rent faktisk har mulighed for at gøre det. At mange unge mere eller mindre bevidst holder sig tilbage i forhold til politik, var Erhard Jacobsen inde på i folketingsdebatten den 13. november 1969 om valgetsalderen. I forbindelse med en omtale af de unges lavere valgdeltagelse sagde han: »Det er nemlig meget naturligt med den propaganda, de unge har været ude for fra de ældres side, om mange af dem føler, at det må de vist hellere lade være med at tage stilling til, for det er de nok ikke modne til, efter hvad alle de ældre siger . . . Problemet er ikke, at de unge kommer strømmende, og at vi skal holde dem væk. Problemet er, om vi på forskellig måde kan få de unge interesseret og få dem med«¹⁰).

Udover at de unge ikke har nogen valgret at udøve, og at det omgivende samfunds normer i et vist omfang ikke tilskynder de unge til nogen politisk interesse, kan man også forklare den lavere subjektive politiske interesse blandt de unge med, at de politiske forhold har større afstand fra de unge end fra de ældre. Medens politiske beslutninger får umiddelbare konsekvenser for de voksne, f.eks. økonomisk i form af trækprocenter, husleje eller terminsydelse, priser på forbrugsgoder, arbejdsløshed, men også i bredere forstand i form af rettigheder og pligter, så opleves politisk bestemte forhold på en mere indirekte måde af skoleungdommen. At skolens forhold f.eks. er langt mere vedkommende end det omgivende samfunds politiske forhold er klart dokumenteret af en undersøgelse af skoletillid og politisk tillid på grundlag af det her anvendte datamateriale¹¹).

Efter at have konstateret, at de unge føler sig mindre politisk interesseret end de voksne, og efter at have forsøgt at antyde nogle mulige forklaringer på dette forhold, vil jeg nu se på spørgsmålet om sociale forskelle i den subjektive poli-

10. *Folketingstidende*, 1968-69, sp. 1620-21.

11. Carsten Jarlov, *Politisk tillid, skoletillid og socialt miljø*, Institut for Statskundskab, 1974, pp. 47-51.

tiske interesse. Det er mere præcist hensigten at undersøge i hvilket omfang sociale forskelle i vælgernes subjektive politiske interesse kan være grundlagt allerede i 13–16 årsalderen. For at besvare dette spørgsmål på fyldestgørende måde, skulle man naturligvis have udspurgt vælgerne på et tidspunkt, hvor de endnu ikke havde fået valget. Noget sådant har selvsagt ikke været muligt, men man vil med stor sikkerhed komme tæt på svaret ved først at undersøge, i hvilket omfang der er sociale forskelle i *vælgernes* subjektive politiske interesse, og derefter undersøge i hvilket omfang de samme sociale forskelle kan påvises i *de unges* subjektive politiske interesse. I det omfang man finder de samme sociale forskelle blandt de unge som blandt de voksne, vil det være et plausibelt belæg for, at de konstaterede sociale forskelle er blevet etableret i ungdomsårene.

5. Sociale forskelle i den subjektive politiske interesse

Hvad angår spørgsmålet om sociale forskelle i *vælgernes* subjektive politiske interesse, er det klart, at sociale grupper kan afgrænses på flere forskellige måder. Ud fra den formulerede problemstilling vil det være mest relevant at se på sådanne inddelinger, som kan have betydning for en sammenligning mellem de unge og voksne. I tabel 2 er det vist, hvorledes den subjektive politiske interesse varierer med alder, køn, skoleuddannelse og social status. Tallene stammer fra den omtalte vælgeradfærdsundersøgelse fra 1971, og her er oktobertallene anvendt¹²). For overskuelighedens skyld er kategorierne »ved ikke« og »uoplyst« slået sammen med »kun lidt«. Dette synes ganske rimeligt, da disse tre svarkategorier kan opfattes som forskellige udtryk for en manglende politisk interesse.

Da formålet med en sammenligning mellem de unge og de voksne er at belyse, i hvilket omfang den subjektive politiske interesse kan være grundlagt i ungdomsårene, vil det for det første være relevant at undersøge, hvordan den subjektive politiske interesse varierer inden for forskellige aldersgrupper. Umiddelbart peger tallene i tabel 2 måske på, at der er en vis sammenhæng mellem alder og subjektiv politisk interesse, således at interessen er stigende med stigende alder. Det skal dog bemærkes, at de talmæssige forskelle ikke er ret store, og en korrelationskoefficient på .08 viser da også, at sammenhængen ikke er særlig kraftig¹³). Denne iagttagelse indebærer, at der næppe er nogen fremher-

12. Jeg vil gerne takke professor Ole Borre for tilladelse til at anvende det pågældende data-materiale.

13. Sammenhængen mellem alder og subjektiv politisk interesse er signifikant på et niveau, der er bedre end .001. Derimod er den tilsvarende sammenhæng beregnet på grundlag af augusttallene ikke signifikant på dette niveau. Hvad de øvrige sammenhænge i tabel 2 angår, kan det oplyses, at de alle er signifikante på et niveau, der er bedre end .001. Det kan endelig tilføjes, at de angivne korrelationskoefficienter i denne fremstilling er gamma-korrelationskoefficienter. Gamma kan variere mellem -1 og +1, men er her opgivet uden fortegn. Se iøvrigt om gamma, Ottar Hellevik, *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Universitetsforlaget, Oslo, 1971, pp. 206–15.

Tabel 2. Vælgernes subjektive politiske interesse fordelt på alder, køn, skoleuddannelse og social status, oktober 1971. Pct.

Vil De sige, at De selv er meget interesseret i politik, noget, eller kun lidt interesseret i politik?	Alder					Køn		Skoleuddannelse		Social status				
	21-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-	Kvinder	Mænd	Uden eksamen	Med eksamen	Over-klasse	Middel-klasse	Faglærte arb.	Ufagl. arb.
Meget	12.3	7.0	11.7	12.8	15.1	19.4	8.9	19.0	11.9	22.2	13.3	17.7	10.4	10.9
Noget	36.8	46.2	51.0	51.0	47.9	37.3	41.1	49.8	43.0	55.2	64.4	49.3	41.7	43.7
Kun lidt, ved ikke uoplyst	50.9	46.8	37.4	36.2	37.0	43.3	49.9	31.2	45.0	22.6	22.2	33.0	47.8	45.4
I alt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	100.0	99.9	100.0	99.9	100.0	99.9	100.0
N	106	158	257	243	219	319	661	638	1057	239	45	440	345	359
Gamma korrelationskoefficient	.08						.35			.40		.19		

Tabel 3. De unge subjektive politiske interesse fordelt på klassetrin, køn, placering i skolen og social status. Pct.

Interesserer du dig for politik?	Klassetrin			Køn		Placering i skolen		Social status			
	7.	8.	9.	Piger	Drenge	Almen	Real	Over-klasse	Middel-klasse	Faglærte arb.	Ufagl. arb.
Ja, meget	1.6	3.5	5.0	2.1	5.1	1.1	6.9	8.6	3.2	3.7	1.9
Ja, lidt	40.5	52.1	51.5	46.1	51.6	46.0	56.6	60.5	50.1	48.2	41.3
Nej, ved ikke uoplyst	57.9	44.3	43.5	51.8	43.3	52.9	36.5	30.8	46.6	48.1	56.8
I alt	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.9	99.9	100.0	100.0
N	506	706	678	983	905	626	758	185	716	514	424
Gamma korrelationskoefficient	.18			.18		.35				.19	

skende tendens til, at den subjektive politiske interesse udvikler sig gennem livsforløbet. Tallene sandsynliggør snarere, at den subjektive politiske interesse i de fleste tilfælde er grundlagt i en tidlig alder.

Det påpeges ofte, at kvinder deltager mindre i politik end mænd, at der f. eks. er forholdsvis færre kvinder end mænd, der opstiller ved folketingsvalgene og indtager ledende poster i partier og organisationer. Når den enkeltes politiske interesse anskues som en ressource, der har betydning for den pågældendes politiske aktivitet, vil det være relevant at undersøge, om kvinders lavere grad af politisk deltagelse kan skyldes, at de føler sig mindre interesserede i politik end mænd. Det fremgår af tallene i tabel 2, at mænd gennemgående føler sig mere politisk interesserede end kvinder her i landet. Forskellen i tallene er her ganske markante, og korrelationskoefficienten på .35 viser også, at der er tale om en kraftig sammenhæng. Man kan med andre ord konstatere, at der er forskel i kønsrollerne m. h. t. subjektiv politisk interesse, og jeg skal siden vende tilbage til spørgsmålet, om denne forskel allerede er etableret blandt de 13-16 årige.

Gennem årtier har den danske folkeskoles struktur været præget af, at eleverne efter nogle år er blevet delt i 2 afdelinger eller linier, således at eleverne i den ene afdeling stiledes mod en eksamen (mellemskole-, real- eller videre mod studentereksamen), medens eleverne i den anden afdeling kunne forlade skolen på et tidligere tidspunkt og søge ud i det praktiske erhvervsliv. En tilsvarende deling blev endnu i 1973 foretaget efter 7. klasse i de mere teoretisk orienterede realklasser og de mere praktisk orienterede almenklasser. Med henblik på en senere sammenligning med de unge, kan det være relevant at undersøge, i hvilket omfang de voksnes skoleuddannelse har betydning for deres subjektive politiske interesse. Selektionen af eleverne og skolens påvirkning af eleverne i de to afdelinger vil sandsynligvis stimulere den politiske interesse på forskellig måde, således at eleverne i den mere teoretisk eksamensafdeling i højere grad udvikler en politisk interesse. For de 13-16 årige, der ikke har stemmeret, og som har et mere indirekte forhold til den politiske virkelighed, vil politiske spørgsmål netop have en vis teoretisk karakter. Af tallene i tabel 2 ses det, at den subjektive politiske interesse er større blandt de vælgere, der forlod skolesystemet med en eksamen, end blandt de vælgere, der forlod skolesystemet uden nogen eksamen. Korrelationskoefficienten på .40 viser, at sammenhængen mellem skoleuddannelse og subjektiv politisk interesse er temmelig kraftig.

Om skolegangen er afsluttet med eller uden eksamen vil blandt andre forhold være af betydning for den enkelte vælgers livsstilling, indkomst og hele placering i samfundet. Som et mere samlet mål for den enkeltes samfundsmæssige placering kan man imidlertid anvende den pågældendes sociale status, idet denne har vist sig at være forbundet med en lang række forhold som livsvilkår, holdnin-

ger og normer¹⁴). Sammenlignes tallene i tabel 2 for de forskellige statusgrupper, viser det sig, at den subjektive politiske interesse stort set er faldende med faldende social status. Selvom der er visse afvigelser fra et helt entydigt mønster, og selv om nogle af de talmæssige forskelle ikke er store, viser en korrelationskoefficient på .19 dog, at sammenhængen har en vis styrke.

Sammenfattende kan det således konstateres, at de sociale forskelle m.h.t. vælgerne subjektive politiske interesse er størst, hvad angår køn og skoleuddannelse, og noget mindre udtalte, hvad angår social status, samtidig med at de aldersmæssige forskelle er meget små. Jeg skal herefter vende mig til spørgsmålet, om disse sociale forskelle allerede kan være grundlagt i 13-16 års alderen.

Med henblik på en beskrivelse af sociale forskelle i de unges subjektive politiske interesse og en sammenligning mellem de unge og de voksne er der i tabel 3 foretaget en krydstabulering mellem de unges subjektive politiske interesse og baggrundsvariable, der kan sammenlignes med de anvendte i tabel 2.

Det fremgår af tallene i tabel 3, at den subjektive politiske interesse blandt de 13-16 årige er stigende med stigende alder, dvs. med højere klassetrin¹⁵). Udviklingen i de unges politiske interesse synes navnlig at ske fra det 7. til det 8. klassetrin, idet der her sker klare ændringer i tallene. Derimod er de talmæssige forskelle ikke store mellem 8. og 9. klassetrin. Korrelationskoefficienten på .18 viser imidlertid, at sammenhængen mellem alder og subjektiv politisk interesse er stærkere blandt de unge end blandt vælgerne, hvor korrelationskoefficienten var .08. Man kan med andre ord sige, at medens en følelse af politisk interesse er i udvikling i ungdomsårene, ændrer denne følelse sig tilsvarende mindre senere i livet.

Hvad angår sammenhængen mellem køn og subjektiv politisk interesse, ses det af tallene i tabel 3, at de drenge, der er inddraget i undersøgelsen, erklærer

14. Bente Ørum, *Social baggrund, intellektuelt niveau og placering i skolesystemet*, Socialforskningsinstituttets studie nr. 20, København, 1971, p. 31.

Med henblik på at anvende den samme statuskode for vælgerne og de 13-16 årige, er Socialforskningsinstituttets statuskode her anvendt i en modificeret udgave, fordi det viste sig umuligt at få skoleeleverne til præcist at angive, hvor mange underordnede deres forældre evt. havde. For at lette fortolkningen af statusinddelingen har jeg givet de 4 statuslag en mere forståelig betegnelse. *Overklasse* svarer således til statuslag I (større selvstændige erhvervsdrivende, topfunktionærer og akademikere), *middelklasse* svarer til statuslag II og III (mindre selvstændige erhvervsdrivende, gårdejere og funktionærer uden rutinepræget arbejde), *faglærte arbejdere* svarer til statuslag IV og omfatter også HK-uddannet kontorphonale m.v. med funktionærstatus, og *ufaglærte arbejdere* svarer til statuslag V, jvf. kodeinstruksen i Erik Jørgen Hansen, *Ungdom og uddannelse*, Socialforskningsinstituttets publikationer nr. 47, København, 1971, pp. 196-199.

15. Alder udtrykt i antal år og klassetrin er i det væsentlige sammenfaldende, således at 7. klassetrin svarer til de 13-14 årige, 8. klassetrin til de 14-15 årige og 9. klassetrin til de 15-16 årige. Da oplysningerne blev indsamlet klassevis, og da klassetrin er et ganske godt udtryk for den grad af personlig udvikling, som der hentydes til med ordet »alder«, vil jeg i den fortsatte analyse anvende klassetrin som indikator for de unges alder.

Aldersfordelingen blandt undersøgelsens unge er iøvrigt således: 242 13-årige, 525 14-årige, 715 15-årige, 19 17-årige og 3 18-årige. Desuden mangler oplysninger om alder for 4 af de unge.

Det kan endeligt oplyses, at alle de viste sammenhænge i tabel 3 er signifikante på et niveau, der er bedre end .001.

at være mere politisk interesseret end pigerne. Korrelationskoefficienten på .18 viser dog, at kønsforskellene ikke er nær så udprægede blandt de unge i 13-16 års alderen som blandt vælgerne, hvor korrelationskoefficienten var .35. Selvom forskelle i kønsrollerne m.h.t. subjektiv politisk interesse i et vist omfang er etableret allerede i ungdomsårene, peger disse korrelationskoefficienter på, at kvinderne senere i livet kommer ud for sociale påvirkninger, som stimulerer den politiske interesse i langt ringere omfang end de påvirkninger, som mændene kommer ud for. Denne tolkning er i overensstemmelse med, at det traditionelle kønsrollemønster i højere grad henviser kvinderne til familiemæssige forpligtelser som pasning af hjemmet og børnene, medens manden i højere grad tager sig af de mere udadvendte aktiviteter som arbejde, deltagelse i foreningsarbejde m.v. En anden tolkning ville naturligvis være, at der er tale om generationsforskelle, således at de unge kvinder i dag er mindre domineret af det traditionelle kønsrollemønster end de ældre kvinder. Denne tolkning finder imidlertid ikke støtte, hvis man analyserer de voksne kvinders subjektive politiske interesse en smule nærmere. Kontrollerer man nemlig sammenhængen mellem subjektiv politisk interesse og køn for alder, viser det sig, at kønsforskellene stort set bliver mindre med stigende alder¹⁶). Dette resultat bekræfter på den ene side, at den politiske interesse er i kraftig udvikling hos de unge frem til 20-årsalderen. På den anden side nuanceres det oven for omtalte resultat, at den subjektive politiske interesse ikke ændrer sig væsentligt senere i livet. Dette gælder åbenbart først og fremmest for mændene, medens kvinderne igennem livsforløbet udvikler en følelse af interesse for politik.

I tabel 3 er eleverne på 8. og 9. klassertin opdelt efter deres placering i sko-

16. Procenttallene for »meget« interesseret i politik, ser da således ud for kvinder og mænd i de forskellige aldersgrupper:

	<i>Kvinder</i>	<i>Mænd</i>
21-24	2.1 %	20.3 %
25-29	2.6 %	11.2 %
30-39	3.9 %	19.4 %
40-49	7.9 %	18.1 %
50-59	9.9 %	20.4 %
60-	17.5 %	21.9 %

Medens der med andre ord er ca. 20 % af mændene i alle aldersgrupper – bortset fra de 25-29 årige – der erklærer at være meget interesseret i politik, er de tilsvarende procenttal for kvinder jævnt stigende med stigende alder. Dette kan ikke dokumentere, at der skulle være tale om en generationsforskel af den omtalte karakter mellem yngre og ældre kvinder m. h. t. subjektiv politisk interesse. Tallene viser snarere, at der kan være tale om et samspil mellem de traditionelle kønsrollenormer og de faktiske familiemæssige forpligtelser. Når den subjektive politiske interesse falder for mændenes vedkommende i aldersgruppen 25-29 år, kan baggrunden for dette være, at mange netop stifter hjem og får børn i denne alder. De nye og forøgede familiemæssige forpligtelser kan meget vel indebære, at hverken mand eller hustru har »overskud« af tid, kræfter og andre ressourcer til noget politisk engagement. I følge de traditionelle kønsrollenormer vil de familiemæssige forpligtelser i de følgende år først og fremmest påhvile kvinderne. Efter de første års etableringsfase vil mændene derfor hurtigt igen få overskud til at interessere sig for politik, medens kvindernes frigørelse fra de familiemæssige forpligtelser er en mere langvarig proces, således at kvinder faktisk først får mulighed for at interessere sig for politik, når børnene er blevet voksne.

len i enten real- eller almenklasserne. Det fremgår af tallene, at eleverne i de mere teoretiske orienterede realklasser erklærer at være mere interesserede i end eleverne i de mere praktisk orienterede almenklasser. De talmæssige forskelle er her meget klare, og korrelationskoefficienten er med .35 på samme niveau som ved sammenhængen mellem vælgeres skoleuddannelse og deres subjektive politiske interesse. De forskelle, som blev fundet m.h.t. subjektiv politisk interesse blandt vælgere med forskellig skolebaggrund, kan derfor med rimelig sikkerhed spores tilbage til ungdomsårene.

Ser man endelig på de unges sociale baggrund m.h.t. forældrenes sociale status¹⁷), viser der sig blandt de unge den samme sammenhæng som blandt vælgerne, idet de unge fra de højere statuslag erklærer at være mere interesserede i politik end de unge fra de lavere statuslag. Korrelationskoefficienten på .19 er på samme niveau som ved sammenhængen blandt vælgeres sociale status og deres subjektive politiske interesse. Dette er imidlertid ikke et tilstrækkeligt grundlag for en konklusion om, at de statusmæssige forskelle i de voksne vælgeres subjektive politiske interesse er grundlagt allerede gennem ungdomsårene. Forudsætningen for en sådan konklusion ville være, at vælgerne har akkurat den samme statusmæssige placering som deres forældre. Denne forudsætning er ikke realistisk. Når der kan konstateres statusmæssige forskelle blandt vælgerne m.h.t. subjektiv politisk interesse, kan det derfor enten skyldes, at påvirkningen fra forældremiljøet holder sig senere i livet, eller at vælgerne tilegner sig de normer m.h.t. indstilling til politik, som er fremherskende i de sociale statuslag, som de bevæger sig op eller ned i. Man må derfor sige, at det ud fra det foreliggende materiale er vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang de statusmæssige forskelle i befolkningens politiske interesse er etableret allerede gennem ungdomsårene¹⁸).

Sammenfattende kan det nu m.h.t. sociale forskelle i de unges subjektive politiske interesse siges, (1) at den subjektive politiske interesse er stigende med stigende alder blandt de 13-16 årige, (2) at drenge erklærer at være mere interesserede i politik end piger, (3) at den subjektive politiske interesse er større blandt eleverne i realklasserne end blandt eleverne i almenklasserne, og (4) at de unge fra de højere statuslag erklærer at være mere interesserede i politik end de unge fra lavere statuslag.

Dertil kommer, at man ud fra sammenligningen af de unge og de voksne kan sige, at hypotesen om, at det er en fremherskende tendens i vort samfund, at de sociale forskelle i befolkningens politiske interesse grundlægges og opret-

17. Social status er for de unge målt på den måde, at de er blevet spurgt om deres forældres stilling. Som hovedregel er faderens stilling blevet anvendt som grundlag for statuskodningen. Kun hvor faderens stilling ikke er oplyst, er moderens stilling anvendt, hvor denne er oplyst. Social status har ikke kunnet kodes for 57 af de unge.

18. Social status adskiller sig netop fra køn og skoleuddannelse derved, at den statusmæssige placering kan skifte igennem livsforløbet. Dette forhold vanskeliggør i væsentlig grad forsøg på en mere detaljeret analyse.

holdes gennem ungdomsårene, i vid udstrækning viser sig holdbar. Der er dog visse nuancer m.h.t. styrke og omfang af denne tidligere etablering. De sociale forskelle blandt vælgerne m.h.t. deres subjektive politiske interesse er mest udpræget, hvad angår køn og skolebaggrund. Medens de kønsmæssige forskelle kun i et vist omfang kan siges at være etableret i 13-16 årsalderen, sætter delingen af eleverne i folkeskolen i en teoretisk og eksamensorienteret afdeling og en mere praktisk afdeling uden afslutning med eksamen et ret klart skel mellem de unge m.h.t. deres subjektive politiske interesse, og dette skel holder sig senere i livet. De statusmæssige forskelle er derimod mindre udprægede m.h.t. vælgerens subjektive politiske interesse, og på det foreliggende grundlag er det vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang disse forskelle er blevet etableret allerede gennem ungdomsårene.

6. *Subjektiv politisk interesse og politisk relevant adfærd*

Jeg valgte indledningsvis at anskue den enkeltes politiske interesse som en motivationsressource for politisk deltagelse, og ud fra denne synsvinkel må man antage, at der er en høj grad af sammenhæng mellem den politiske interesse og de politiske adfærdsformer, der er relevante for en given aldersgruppe. Selvom de unge i 13-16 årsalderen ikke har valgt og som oftest ikke deltager i de politiske organisationers arbejde¹⁹), kan visse former for adfærd meget vel betegnes som politisk relevant for denne aldersgruppe, skønt der ikke er tale om politisk deltagelse, der tilsigter at øve indflydelse på de politiske beslutninger. sådanne politisk relevante former for adfærd vil bl.a. omfatte politiske diskussioner og politisk informationssøgning gennem aviser og fjernsyn.

Man kan derfor antage, at der er en positiv sammenhæng mellem de unges subjektive politiske interesse og det omfang, hvori de unge diskuterer politik med deres kammerater, taler om politik i hjemmet, læser om politik i aviserne og følger politisk relevante udsendelser i fjernsynet, som det fremgår af tallene i tabel 4²⁰), bliver denne antagelse i høj grad bekræftet. Det gælder uden undtagelse, at procenttallene for manglende politisk adfærd falder markant, når man bevæger sig til højre i tabellen, dvs. når den subjektive politiske interesse forøges. På tilsvarende måde gælder det, at procenttallene for den mest politisk betonedede adfærd stiger klart, når man bevæger sig til højre i tabellen. Korrelationskoefficienterne viser også, at der er tale om meget kraftige sammenhænge: .75 for politiske diskussioner med kammerater, .79 for politiske samtaler i hjem-

19. Mindre end 1 % af de 13-16 årige i vort materiale angav at være medlem af en politisk ungdomsforening og kun 4 % kunne tænke sig et sådant medlemskab. 14.1 % af de unge oplyste, at de havde deltaget i en politisk demonstration og 17.6 % erklærede, at de godt kunne tænke sig at deltage i en politisk demonstration.

20. Det kan oplyses, at alle de viste sammenhænge i tabel 4 er signifikante på et niveau, der er bedre end .001.

met, .59 for politiske emner i aviserne og .48 for politiske udsendelser i fjernsynet. Korrelationskoeffecienter i denne størrelsesorden bekræfter det frugtbare i den omtalte ressourcebetragtning. En følelse af, at politik er interessant, er i meget høj grad forbundet med politisk relevante former for adfærd blandt de unge.

Tabel 4. Politiske diskussioner og politisk informationssøgning fordelt efter subjektiv politisk interesse. Pct.

	Interesserer du dig for politik?			
	Nej, ved ikke uoplyst	Ja, lidt	Ja, meget	I alt
<i>Diskuterer du politik med dine kammerater?</i>				
Nej, aldrig ved ikke, uoplyst	63.5	18.8	7.5	39.7
Ja, undertiden	34.9	74.9	37.3	54.5
Ja, ofte	1.7	6.3	55.2	5.8
<i>Taler du om politik med dem derhjemme?</i>				
Nej, aldrig ved ikke, uoplyst	60.9	14.1	3.0	36.0
Ja, undertiden	35.8	67.4	26.9	50.9
Ja, ofte	3.2	18.5	70.1	13.1
<i>Hvad kan du bedst li' at læse i avisen?</i>				
Intet politisk emne	70.9	41.2	10.4	54.3
Et politisk emne	26.2	43.1	28.4	34.5
To politiske emner	2.8	13.4	40.3	9.3
Tre politiske emner	0.1	2.3	20.9	1.9
<i>Hvad kan du bedst li' at se i fjernsynet?</i>				
Ingen politiske udsendelser	69.0	47.7	10.4	56.6
En politisk udsendelse	27.7	41.6	41.8	35.0
To politiske udsendelser	3.2	9.1	35.8	7.2
Tre politiske udsendelser	0.0	1.5	11.9	1.2
N	901	922	67	1890

7. Index for politisk interesse

En mere anvendelig operationalisering af de unges politiske interesse vil kunne drage fordel af, at de unges subjektive politiske interesse er så nært forbundet med disse adfærdsformer. Vejledende for konstruktionen af et mere samlet mål for de unges politiske interesse – et interesseindex – har dels været at supplere de unges egen vurdering med *flere oplysninger*, og dels at disse oplysninger vedrører de unges *adfærd*.

De omtalte operationaliseringsproblemer bestod både af et reliabilitetsproblem, fordi flere målinger ikke nødvendigvis gav samme måleresultat, og af et

validitetsproblem, fordi de unge muligvis svarede noget andet end det, der var udtryk for deres egen opfattelse.

Reliabilitetsproblemet vil i vidt omfang kunne afhjælpes, hvis måleresultaterne baseres på flere oplysninger. Det hensigtsmæssige i at inddrage flere oplysninger begrundes naturligvis med den usikkerhed, som knytter sig til en indikator, der bygger på besvarelsen af et enkelt spørgsmål. En kombination af svarene på flere spørgsmål vil derimod kunne reducere usikkerheden, fordi en given placering af de unge på et index for politisk interesse kommer til at hvile på flere forskellige informationer om de unges forhold til politik.

Validitetsproblemet kan afhjælpes, hvis det er muligt at korrigere for de påvirkninger, der får de unge til at svare noget andet end det, der rent faktisk svarer til deres egen opfattelse af, hvor interessant politik er. Her bliver ønsket om oplysninger om de unges adfærd relevant, fordi sammenblandingen af tingene, som de er, og som de burde være, formodentlig vil være mindre, når de unge bedes om at fortælle om deres »ydre« adfærd, end når de bedes om at fortælle om deres »indre« holdninger.

Med dette udgangspunkt er et *index for politisk interesse* sammensat ud fra besvarelsen af 5 spørgsmål således, at de unge ved indexberegningen har fået tildelt værdien 1, når de (1) undertiden eller ofte diskuterer politik med deres kammerater, (2) undertiden eller ofte taler om politik i hjemmet, (3) følger 2 eller 3 politisk relevante emneområder i aviserne, (4) følger 2 eller 3 politisk relevante udsendelser i fjernsynet, og (5) erklærer at være meget interesseret i politik. På denne måde vil de mest politisk interesserede, der svarer som angivet på alle 5 spørgsmål, få værdien 5, medens de unge, der overhovedet ikke svarer som angivet på et eneste af disse spørgsmål, får værdien 0.

I stedet for at angive procenttal for hver enkelt af indexets talværdier for de forskellige kategorier af unge, kan man udregne en samlet gennemsnitsværdi for hver af disse kategorier. Dette er gjort i tabel 5, og tallene i denne tabel viser stort set de samme sociale forskelle i den politiske interesse blandt de 13-16 årige, som da subjektiv politisk interesse blev anvendt som operationalisering. Medens spredningen og tendensen i gennemsnitsværdierne er ganske klare for klassetrin, placering i skolen og social status, ses det imidlertid, at der kun er ringe forskel i gennemsnitsværdierne for piger og drenge. Ved en nærmere undersøgelse viser det sig, at medens sammenhængen mellem index for politisk interesse og klassetrin, placering i skolen og social status er signifikante på et niveau, der er bedre end .001, er dette ikke tilfældet for sammenhængen mellem dette index og køn²¹). Når dette index anvendes som udtryk for de unges politiske interesse, forsvinder den kønsforskelle, som blev konstateret m.h.t. *subjektiv* politisk interesse. Der er med andre ord forholdsvis flere drenge end

21. Signifikansen for denne sammenhæng mellem køn og index for politisk interesse er så dårlig som .2566.

piger, der erklærer at være noget eller meget interesserede i politik, selv om dette ikke svarer til deres adfærd på områder, der kan siges at være politisk relevante. Dette tyder på, at de unge oplever forskellige forventninger eller normer rettet mod sig: drenge føler i højere grad end piger, at de *bør* interessere sig for politik!

Tabel 5. Gennemsnitsværdier for index for politisk interesse for klassetrin, køn, placering i skolen og social status

<i>Klassetrin</i>	
7.	1.14
8.	1.50
9.	1.69
<i>Køn</i>	
Piger	1.44
Drenge	1.50
<i>Placering i skolen</i>	
Almen	1.27
Real	1.86
<i>Social status</i>	
Overklasse	1.97
Middelklasse	1.54
Faglærte arbejdere	1.46
Ufaglærte arbejdere	1.18
Samlet gennemsnit	1.47

8. Social status, placering i skolen og politisk interesse

Politisk socialisering kan anskues som en proces, hvorigennem personer – navnlig børn og unge – udvikler politiske orienteringer og adfærdsmønstre²²). Det er nu blevet påvist, at den politiske interesse udvikler sig væsentligt igennem slutningen af teen-age årene, og i hvert fald for mændenes vedkommende i 20-års alderen har nået et niveau, der ikke ændres meget senere i livet. Det er desuden blevet påvist, at vælgernes politiske interesse varierer med *skolebaggrund* og i noget mindre omfang med *social status*, og at disse sociale forskelle i forskelligt omfang er grundlagt allerede i 13–16 årsalderen. Det er nu hensigten at undersøge samspillet mellem disse faktorer m.h.t. udviklingen af en politisk interesse blandt de unge.

På den ene side er det jo velkendt, at de unges sociale status baggrund ikke er uden betydning for, om de unge kommer i real-afdelingen efter 7. klasse. Selvom elevernes intelligens afgjort spiller en rolle ved denne deling, har også den sociale baggrund stor betydning. Blandt elever med samme intelligensniveau kommer der således forholdsvis flere elever fra de højeste statuslag i

22. David Easton & Jack Dennis, *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, McGraw-Hill, New York, 1969, p. 7.

realafdelingen²³). Spørgsmålet er derfor, om den konstaterede sammenhæng mellem placering i skolen og politisk interesse blot er udtryk for, at realklasse-eleverne i stort omfang kommer fra højstatusfamilier, eller om de unges placering i skolen har en selvstændig betydning for udviklingen af deres politiske interesse.

På den anden side kan det antages, at såvel de unges sociale status baggrund som deres placering i skolen har betydning for den måde, hvorpå de unge påvirkes og stimuleres politisk. Hvad placeringen i skolen angår, vil de unges omgivelser – lærere, forældre og andre – utvivlsomt forvente, at eleverne i realklasserne har større mulighed for og måske ønske om at forstå de politiske og samfundsmæssige problemer. Man kan derfor forestille sig en selvforstærkende proces, hvor de unge i de teoretisk orienterede realklasser og de mere praktisk orienterede almenklasser påvirkes forskelligt både m.h.t. information om politik og m.h.t. stimulering i retning af politisk interesse og deltagelse. Hvad elevernes sociale status baggrund angår, kan noget tilsvarende antages at gøre sig gældende, idet forældrenes sociale status har vist sig at være forbundet med en lang række forhold som livsvilkår, holdninger og normer²⁴). Spørgsmålet er derfor ud fra denne synsvinkel, om det er skolen eller forældremiljøet, der har den største indflydelse på de unge m.h.t. udvikling af deres politiske interesse.

Jeg har i tabel 6 forsøgt at få svar på disse spørgsmål ved at beregne gennemsnitsværdien for politisk interesse blandt eleverne i real- og almenklasserne på 8. og 9. klassetrin og samtidigt opdele de unge inden for de to undervisningslinier efter deres forældres sociale status.

Tabel 6. Gennemsnitsværdier for index for politisk interesse blandt elever i real- og almenklasser – fordelt på social status

	Placering i skolen		Samlet gennemsnit
	Almen	Real	
<i>Social status</i>			
Overklasse	(1.23)	2.22	2.12
Middelklasse	1.35	1.78	1.62
Faglærte arbejdere	1.36	1.85	1.59
Ufaglærte arbejdere	1.09	1.69	1.30
Samlet gennemsnit	1.27	1.86	1.59

() angiver, at beregningen er foretaget på grundlag af mindre end 20 elever

Af tallene i tabel 6 fremgår det for det første, at den almindelige tendens til, at den politiske interesse stiger med højere social status, klart gør sig gældende blandt realklasseeleverne. Denne tendens er derimod mindre udtalt blandt almenklasseeleverne, hvor tallene blot viser, at den politiske interesse er mindre

23. Bente Ørum, *op. cit.*, pp. 52–57, og bilagstabellerne 32 og 34.

24. *Ibid.*, p. 31.

blandt de unge, hvis forældre er ufaglærte arbejdere. For det andet ses det af tallene i tabel 6, at realklasseeleverne på et hvilket som helst statusniveau er mere politisk interesserede end eleverne i almenklasserne. Endelig fremgår betydningen af den skolemæssige placering ved, at lavstatuseleverne i realklasserne som gennemsnit er mere politisk interesserede end middelklasseeleverne i almenklasserne (1.69 over for 1.35).

Man kan derfor besvare de stillede spørgsmål på den måde, at både elevernes placering i skolen og deres sociale status baggrund spiller en selvstændig rolle for udviklingen af de unges politiske interesse. Med højere social status forøges den politiske interesse imidlertid væsentligt stærkere blandt realklasseeleverne end blandt eleverne i almenklasserne, og blandt højstatus eleverne i realafdelingen finder man det samlede resultat af den dobbelte påvirkning fra forældremiljø og skole i retning af større politisk interesse. Hvad endelig angår de to faktorer relative betydning, synes det klarlagt, at den skolemæssige placering i denne aldersgruppe er langt stærkere end forældremiljøets.

Da den skolemæssige placering åbenbart har så stor betydning for de unges udvikling af en politisk interesse, vil jeg til slut søge at afklare, hvordan forskellen mellem realklasse- og almenklasseeleverne m. h. t. politisk interesse opstår.

Det mest nærliggende svar på dette spørgsmål vil naturligvis være, at eleverne i realafdelingen lærer mere om politiske forhold, og at den større viden og information om politik er forbundet med en større interesse for politik.

De unge, der blev inddraget i undersøgelsen, blev også stillet over for en række spørgsmål, der skulle vise, i hvilket omfang de unge i 13-16 årsalderen har viden om politiske forhold. På grundlag af svarene på disse spørgsmål er opbygget et index, der angiver elevernes politiske informationsniveau²⁵).

Som man kunne forvente, viser det sig, at der er en klar sammenhæng mellem de unges politiske informationsniveau og deres skolemæssige placering, idet realklasseeleverne er væsentligt bedre politisk informerede end almenklasseeleverne²⁶).

I tabel 7 er gennemsnitsværdierne for politisk interesse beregnet blandt eleverne i real- og almenklasserne og samtidig er eleverne opdelt efter deres poli-

25. Det politiske informationsindex er opbygget på grundlag af de unges svar på disse 5 spørgsmål: (1) Hvem er borgmester i Århus/Nykøbing? (2) Nævn fem lande, der i dag er medlem af fællesmarkedet? (3) Hvilket parti er det største i Danmark? (4) Hvilke partier er medlem af folketinget? og (5) Hvem er Danmarks undervisningsminister?

De unge har ved indexberegningen fået tildelt værdien 1, når de besvarede et spørgsmål korrekt. P. g. a. Fremskridtspartiets store Galluptal i foråret 1973, og det tvetydige ved udtrykket »største parti« (i folketinget eller i Galluptallene?) blev Fremskridtspartiet også accepteret som et korrekt svar ved spørgsmål 3, og der blev kun krævet tre ud af de dengang fem partier i folketinget ved spørgsmål 4. De mest velinformerede unge kunne altså få værdien 5, medens de unge, der ikke kunne svare rigtigt på et eneste af spørgsmålene, fik værdien 0. I tabel 7 omfatter »lavt« informationsniveau værdierne 0 og 1, »middel« værdierne 2 og 3 og »højt« værdierne 4 og 5.

26. Korrelationskoefficienten (gamma) er .64.

tiske informationsniveau. Det ses af tallene, at det er korrekt, at den politiske interesse stiger med stigende information om politik. Dette gælder både for realklasse- og almenklasseeleverne. Det ses imidlertid også, at hvad angår udviklingen af elevernes politiske interesse, har elevernes placering i skolen ikke alene betydning på grund af en forskellig indlæring af politisk viden. Det fremgår af tallene, at på ethvert niveau for politisk information er eleverne i realklasserne mere politisk interesserede end eleverne i almenklasserne. Selvom man holder det politiske informationsniveau konstant, er der alligevel forskel mellem eleverne på de to undervisningslinier. Dette tyder på, at den skolemæssige placering betyder noget udover indlæring af politisk viden²⁷).

Dette kan være udtryk for de holdningsforskelle, som har betydning for delingen af de unge efter 7. klasse²⁸), men det kan også være udtryk for at hele skolemiljøet – omgangs- og kommunikationsformer mellem elever og lærere, opbygningen af særlige normer og værdier m.v. – har betydning, således at eleverne i realklasserne i højere grad end eleverne i almenklasserne stimuleres til at få interesse for politik. Der kan selvfølgelig også være tale om en kombination af selektionsgrundlaget og forskellige skolemiljøer i folkeskolens real- og almenafdelinger.

Tabel 7. Gennemsnitsværdier for index for politisk interesse blandt elever i real- og almenklasser – fordelt efter politisk informationsniveau

	Placering i skolen		Samlet gennemsnit
	Almen	Real	
<i>Politisk informationsniveau</i>			
Lavt	1.06	1.11	1.08
Middel	1.39	1.81	1.63
Højt	1.87	2.24	2.18
Samlet gennemsnit	1.27	1.86	1.59

9. Konklusion

Skal jeg afslutningsvis forsøge at sammenfatte de forskellige resultater, kan det for det første om omfanget af de unge politiske interesse i Danmark siges, at de unge sammenlignet med de voksne, der har valgt, er mindre interesserede

27. Man kunne eventuelt over for denne fortolkning af tallene i tabel 7 fremkomme med den indvending, at gennemsnitsværdierne for politisk interesse i realklasserne trækkes opad, fordi der er forholdsvis mange højstatuselever i disse klasser og disse højstatuselever – som det er blevet påvist – er mere politisk interesserede end lavstatuseleverne. Foretager man en partiel korrelationsanalyse, hvor index for politisk interesse er den afhængige variabel og placering i skolen, social status baggrund og politisk informationsniveau er forklaringsfaktorer, viser det sig imidlertid, at sammenhængen mellem index for politisk interesse og skolemæssig placering ikke bliver meget dårligere, når man foruden at kontrollere for politisk informationsniveau også kontrollerer for social status baggrund. Dette viser med andre ord, at det i høj grad er sandsynligt, at den skolemæssige placering betyder noget ud over politisk indlæring.

28. Se Bent Bøgh Andersen, *Aspekter af den »kulturelle« barriere mod uddannelsessøgning*, Socialforskningsinstituttets studie nr. 21, København, 1972.

i politik. Inddrages også andre forhold til karakteristik af de unges politiske interesse, kan man – på linie med svenske undersøgelser fra begyndelsen af 1970'erne²⁹) – sige, at de unge i 13–16 årsalderen gennemgående har ringe interesse for politik. F.eks. fremgår det af tabel 4, at over halvdelen af de unge, der blev inddraget i undersøgelsen, ikke nævnte politiske emneområder blandt de tre mest foretrukne emner i forbindelse med deres avislæsning eller de tre mest foretrukne udsendelser i fjernsynet, og yderligere en trediedel nævnte kun et enkelt politisk relevant emne. Det kan også nævnes, at medens 42.2 % af de unge i denne aldersgruppe tilkendegav, at de ville stemme, hvis de havde valgret, så vidste kun 24.1 %, hvilket parti de ville stemme på.

Samtidig skal det dog tilføjes, at der sker en markant udvikling af den politiske interesse igennem teen-ageårene. En sammenligning af tallene i vort materiale (tabel 3) med tallene fra vælgeradfærdsundersøgelsen (tabel 2) sandsynliggør, at der sker en meget kraftig forøgelse af den politiske interesse efter det 16. år, dvs. når mange af de unge forlader skolen og møder de politiske problemer mere direkte. I aldersgruppen 21–24 år har den politiske interesse hos mændene fundet et niveau, som stort set holder sig igennem de øvrige aldersgrupper, medens kvindernes politiske interesse er jævnt stigende med alderen.

For det andet er der blevet konstateret en række sociale forskelle i den politiske interesse blandt de unge. Resultatet af undersøgelsen er på dette punkt ganske sammenfaldende med resultaterne i den svenske undersøgelse³⁰), hvad angår alder, placering i skolen og social status baggrund. Disse resultater kan sammenfattes således: (1) jo ældre de unge bliver, desto større bliver deres politiske interesse, (2) elever fra udprægede teoretiske studieretninger er mere politisk interesserede end elever fra mere praktisk orienterede studieretninger, og (3) de unge fra de højere statuslag er mere politisk interesserede end de unge fra de lavere statuslag. Derimod er der en nuanceforskel mellem de svenske og danske resultater m.h.t. køn. Medens man ikke konstaterede kønsforskelle m.h.t. politisk interesse i den svenske undersøgelse, kan man om de danske drenge sige, at de i højere grad end de danske piger føler, at de bør interessere sig for politik. Denne følelse betyder dog ikke, at de danske drenge er mere politisk aktive end de danske piger.

Endelig kan det siges, at hypotesen om, at det er en fremherskende tendens i vort samfund, at de sociale forskelle i befolkningens politiske interesse grundlægges og opretholdes gennem ungdomsårene, i vid udstrækning viser sig holdbar. Mest udpræget viser denne tendens sig, hvad angår den skolemæssige placering i forbindelse med delingen af eleverne i en eksamensorienteret reallinie og en almenlinie, der ikke sigter mod nogen eksamen. Denne skolemæssige

29. Rune Persson & Anita Dahlgren, *Ungdommens fritid och samhällssyn*, Prisma, Stockholm, 1975, pp. 87–88, 98 og 105. Denne del af de svenske undersøgelser omfatter unge i aldersgruppen 15–18 år.

30. *Ibid.*, pp. 22 og 100–103.

placering resulterer i de kraftigste og mest varige forskelle i den politiske interesse. Det er således blevet påvist, at placeringen i skolen ikke alene har en selvstændig betydning for udviklingen af elevernes politiske interesse i aldersgruppen 13–16 år, men at den desuden har større betydning end elevernes statusmæssige baggrund. Hvad angår spørgsmålet om, hvordan den skolemæssige placering har betydning for udviklingen af elevernes politiske interesse, er det blevet sandsynliggjort, at det ikke er indlæringen af politisk viden, der er det mest afgørende. Årsagen skal snarere findes i de holdninger, der har haft betydning for delingen af eleverne efter 7. klasse og/eller i et forskelligt skolemiljø i de to afdelinger af folkeskolen.

I den nye folkeskolelov, der blev vedtaget af folketinget i juni 1975, hedder det i formålsparagraffen: »Folkeskolen forbereder eleverne til medleven og medbestemmelse i et demokratisk samfund og til medansvar for løsningen af fælles opgaver. Skolens undervisning og hele dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed og demokrati.« Spørgsmålet er, om den nye struktur – hvor man erstatter den traditionelle deling af eleverne med tilbudsfag og valgfag med kurser af forskelligt indhold – og det nye fag, samtidsorientering, vil bidrage til at *skabe* eller til at *nedbryde* sociale forskelle i de unge politiske interesse.

U-landenes forsøg på at kontrollere de udenlandske investeringer

Peter Neersø

Indledning

Der er en stigende bevidsthed i u-landene om, at udenlandske investeringer indtil nu har været for dyre for dem, har bragt deres økonomiske uafhængighed i fare og har medført forvridning af deres økonomi. Derfor kræver u-landene nu mere kontrol med udenlandske investeringer som et led i en ny økonomisk verdensorden. Det mest omstridte af deres krav går ud på, at de skal have lov til at nationalisere udenlandske virksomheder efter deres egne love (vedrørende erstatningsbetaling m.v.).

Der er to interessante aspekter ved disse krav. Det første er, at kravene stilles af hele u-landenes gruppe, ikke blot af de socialistiske u-lande. Dette afspejler, at der også i ikke-socialistiske u-lande er opstået nationalistiske følelser hos regeringerne og de lokale industrifolk, som føler sig domineret af de udenlandske virksomheder. Det andet interessante aspekt er, at u-landene godt er klar over, at de ved at kræve ret til at foretage nationaliseringer efter deres egne retsregler (og herved forkaste princippet om automatisk fuld erstatning) kan komme til at afskrække potentielle udenlandske investorer. Dette afspejler, at u-landene har mistet en del af deres tidligere illusioner om udenlandske investeringers velsignelser.

De udenlandske investeringers høje pris

En af de vigtigste årsager til denne udvikling er, at u-landene har fundet ud af, at udenlandske investeringer er dyre for dem. Dette fremgår af en række undersøgelser fra de senere år, herunder en undersøgelse af private danske investeringer i u-landene foretaget af Center for Udviklingsforskning (der dengang hed Instituttet for Udviklingsforskning)¹).

1. Undersøgelsens resultater gengives i John Carlsen og Peter Neersø: *Danske investeringer i u-landene*, Mellemfolkeligt Samvirke, 1975.

De omkring 50 interviewede danske selskaber sagde så godt som enstemmigt, at de ikke ønskede at investere i et u-land, medmindre de kunne regne med at få en årlig fortjeneste på mindst 20–25 % af den investerede kapital efter skat. Deres faktiske direkte fortjeneste varierede mellem 0 og 57 % med et uvejet gennemsnit på 20 %. Hertil skal lægges indirekte fortjeneste i form af licensafgifter fra datterselskaberne til moderselskaberne samt fortjeneste på leverancer af materialer m.v. fra moderselskaberne til datterselskaberne.

Den krævede forrentning er større for investeringer i u-lande end for investeringer i udviklede lande. De danske selskaber begrundede dette med den større risiko i u-landene, f.eks. med hensyn til nationalisering og borgerkrig. Et af de danske selskaber giver u-landene »karakterer« efter deres politiske stabilitet og fastsætter den krævede fortjeneste på baggrund heraf. Selskabet udtalte, at det kun ville investere i et borgerkrigshærgt land (som f.eks. Syd-Vietnam før 1975), hvis det kunne regne med en årlig fortjeneste på 50–100 %.

Normalt opnår de udenlandske selskaber mindst lige så stor forrentning af deres investeringer i u-landene, som de kræver. Der er flere årsager til de høje fortjenester i u-landene. En af dem er arbejdernes lave lønninger, der normalt ligger på mellem 1/30 og 1/5 af danske arbejderes lønninger. Dette har især betydning for eksport-orienterede datterselskaber, der placeres i u-landene (især i Østasien) netop med det formål at udnytte den billige arbejdskraft. Imidlertid udgør disse datterselskaber et lille mindretal, idet de fleste datterselskaber i u-landene oprettes for at bevare markedet i værtslandet efter indførelse af importhindringer.

En anden årsag til de høje fortjenester er, at de udenlandske virksomheder i u-landene normalt låner penge i de lokale banker. Lånene har normalt en rente på kun 6–10 %, hvilket er langt mindre end det forventede afkast af investeringen og også mindre end renten i en række udviklede lande som f.eks. Danmark. I de fleste u-lande er det let for de udenlandske virksomheder at opnå lån, da bankerne anser dem for at være mere solide kunder end de lokalt-ejede virksomheder. I nogle u-lande kan udenlandsk-ejede datterselskaber endvidere få lån til nedsat rente fra statslige banker.

Normalt er de udenlandske selskaber interesseret i at få så store lokale lån som muligt, ikke blot fordi de er billige, men også fordi de nedsætter investeringsbeløbet og derved risikoen for den udenlandske investor. Låntagningen betyder, at en stor del af de udenlandske investorers høje fortjenester ikke stammer fra deres egen kapitalinvestering, men fra den kapital, de har lånt lokalt til forholdsvis lav rente. En række u-lande, f.eks. Kenya og landene i Andespagten (Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela samt indtil 1976 også Chile) har indset dette og har derfor indført begrænsninger i de udenlandske virksomheders adgang til lokale lån.

Den vigtigste årsag til de udenlandske virksomheders store fortjenester i u-landene er de begunstigelser, de får af værtslandenes regeringer. Begunstigel-

serne omfatter f. eks. høj toldbeskyttelse (som muliggør høje salgspriser på det lokale marked), toldfri indførsel af materialer og 5–10 års skattefrihed. Nogle u-lande har konkurreret med hinanden om at tiltrække udenlandske investeringer ved at tilbyde meget store begunstigelser. Mange af begunstigelserne, f. eks. skattefrihed, har kun betydning, hvis investeringen giver fortjeneste, og påvirker derfor ikke i større grad investeringsbeslutningen, da denne først og fremmest er afhængig af risikofaktoren. Disse begunstigelser er derfor ikke velegnede til at tiltrække udenlandske investeringer. Men de kan forøge investors fortjeneste betragteligt og herved forhøje den pris, som værtslandet må betale for den udenlandske investering.

I de senere år har en række u-lande indset dette og har strammet deres begunstigelsesordninger for udenlandske investorer. I de fleste u-lande har de udenlandske virksomheder dog stadig store muligheder for at forhandle sig frem til begunstigelser fra myndighederne.

Udfaldet af forhandlingerne afhænger af det udenlandske selskabs forhandlingsstyrke, som igen afhænger af, hvor meget teknologisk og afsætningsmæssigt monopol selskabet har. Udfaldet afhænger også af selskabets evne til at påvirke embedsmændene. Bestikkelse er meget udbredt i de fleste u-lande, og omkring halvdelen af de danske forretningsmænd, der blev interviewet af Center for Udviklingsforskning, sagde åbent, at de bestak embedsmænd i u-landene for at opnå begunstigelser m.v. Bestikkelsen betales normalt via lokale mellemmand, som ved, hvilke folk der skal bestikkes og med hvor meget.

Et af de danske firmaer har været særlig smart til at påvirke de rigtige folk for at opnå begunstigelser. Det drejer sig om DCK (Dansk Chrysanthemum Kultur), der producerer snitgrønt m.v. i Kenya til salg i Europa. DCK's begunstigelser omfatter en eneret på at dyrke snitgrønt i Kenya i 8 år og en »status quo kontrakt« for skatter i 25 år. Sidstnævnte betyder, at eventuelle skatteforhøjelser eller indførelse af nye skatter i Kenya ikke vil gælde for DCK.

DCK opnåede disse begunstigelser fra det kenyanske landbrugsministerium, mens Bruce McKenzie var landbrugsminister. Senere forlod McKenzie regeringen og blev medlem af DCK's bestyrelse. I 1975 meddeltes det, at han havde købt halvdelen af aktierne i DCK af DCK's grundlægger Jan Bonde Nielsen og således kunne nyde frugterne af de begunstigelser han selv havde givet DCK som landbrugsminister.

Forvridning af den lokale økonomi

Som nævnt ovenfor er der i u-landene en voksende erkendelse af, at udenlandsk investeringskapital er dyr for dem. U-landene er også begyndt at blive bekymrede over de udenlandske investeringers indflydelse på deres økonomi.

I mange tilfælde konkurrerer de udenlandsk-ejede virksomheder med lokalt-ejede virksomheder. De er normalt den stærkeste part i denne konkurrence på

grund af deres effektive teknologi, deres høje varekvalitet, deres velkendte varemærker og deres store reklameindsats. Deres kunder er især vestligt påvirkede folk fra de øverste klasser. Disse har en meget stor forkærlighed for varer med vestligt varemærke. Derfor kan disse varer ofte sælges til f.eks. 20 % højere pris end varer med lokalt varemærke, selv om der ikke er nogen egentlig kvalitetsforskel.

På grund af deres store konkurrencestyrke har de udenlandske virksomheder udkonkurreret eller overtaget mange lokalt-ejede virksomheder i u-landene²). På denne måde har udenlandske selskaber opnået en dominerende stilling i mange u-lande. En sådan af-nationalisering er især sket i industrien i Latinamerika. Således ejede udenlandske selskaber omkring en tredjedel af den investerede kapital i Brasiliens industri i 1960, men i dag ejer de så meget som halvdelen af den.

Foruden spørgsmålet om af-nationalisering har udkonkurreringen af de lokalt-ejede virksomheder ofte nogle yderligere negative økonomiske konsekvenser. For det første bruger lokalt-ejede virksomheder ofte flere lokale materialer end de udenlandske datterselskaber, der normalt får en stor del af deres materialer fra moderselskaberne. Derfor har udkonkurreringen af de lokalt-ejede virksomheder ofte en negativ virkning på de lokale producenter af materialer, dvs. en negativ bagudrettet koblingsvirkning.

For det andet bruger de udenlandsk-ejede virksomheder ofte en mere kapitalintensiv teknik end de lokalt-ejede virksomheder, de konkurrerer med. I Center for Udviklingsforsknings undersøgelse var dette tilfældet for omkring halvdelen af de danske datterselskaber i u-landene. De vigtigste grunde til at udenlandske virksomheder bruger kapitalintensiv teknik i u-landene er, at de er vant til en sådan teknik i deres hjemlande, og at varer af en høj og ensartet kvalitet oftest kun kan fremstilles med moderne kapitalintensiv teknik. På grund af den ovennævnte forskel i teknikvalget har udkonkurreringen af lokalt-ejede virksomheder ofte en negativ virkning på beskæftigelsen og dermed den brede befolkningens indkomstmuligheder.

På denne måde udgør de udenlandske virksomheder et led i en ond cirkel: den ulige indkomstfordeling i u-landene medfører et stort forbrug af vestlige luksusprægede varer; disse fremstilles ved hjælp af vestlig kapitalintensiv teknologi, der giver forholdsvis højtbetalte jobs til en lille gruppe teknikere, fagarbejdere m.v.; herved forstærker de udenlandske investeringer den ulige indkomstfordeling; dette fremmer forbruget af luksusprægede varer, osv.

En af de brancher, der er blevet hårdest ramt af udkonkurreringen af lokalt-ejede bedrifter, er tekstilbranchen. I Indonesien skete der fra 1966 til 1971 en kraftig udvikling af den moderne tekstilindustri ved hjælp af udenlandsk

2. Dette er bl. a. sket i sæbeindustrien i Kenya, se Steven Langdon: Multinationale selskaber trænger småproducenter ud, *Den Ny Verden*, 9:3, 1975.

teknik og kapital. Den samlede tekstilproduktion steg fra 250 til 600 mill. meter, dvs. med 140 %. Men samtidig faldt beskæftigelsen i tekstilbranchen fra 576.400 arbejdere i 1966 til 234.600 arbejdere i 1971, dvs. med 59 %. Det skyldtes, at den moderne tekstilproduktion, der kun skabte 68.200 nye arbejdspladser, udkonkurrerede det traditionelle tekstilhåndværk, hvorved 410.000 ud af 510.000 håndværkere mistede deres arbejde³).

Begrænsninger i importen af kapital

Som følge af at regeringerne i u-landene er begyndt at blive klar over, at de udenlandske investeringer er dyre og ofte har en negativ indflydelse på deres økonomi, prøver de nu at kontrollere og begrænse de udenlandske investeringer på forskellig måde. Nogle u-lande, f. eks. Indien, har regler, der forbyder udenlandske investeringer i sektorer, hvor markedet allerede dækkes tilfredsstillende af lokalt-ejede virksomheder. Sådanne regler er dog ikke altid effektive, idet udenlandske investorer ofte kan påvirke embedsmændene til at fortolke reglerne lempeligt, så at næsten alle udenlandske investeringsansøgninger opnår godkendelse.

I en lang række u-lande kan udenlandske selskaber ikke mere få lov til at oprette »rene« datterselskaber (dvs. virksomheder som de selv ejer 100 %). I stedet må de oprette joint ventures i samarbejde med lokale virksomheder eller ved at sælge aktier til offentligheden gennem den lokale børs. Der kan dog være undtagelser fra en sådan regel. F. eks. kan det være, at rene datterselskaber kan tillades, hvis de er eksport-orienterede og derved indtjener udenlandsk valuta til værtslandet, eller hvis de bruger en teknologi, der er meget avanceret og monopoliseret.

En del udenlandske selskaber er ikke særlig glade for at oprette joint ventures i u-landene. Det kan skyldes, at de ikke ønsker, at udenforstående skal blande sig i deres sager. Det kan også skyldes, at de regner med at opnå en særlig stor fortjeneste i deres datterselskaber (f. eks. på grund af en stærkt monopoliseret teknologi) og ikke ønsker at dele denne med andre.

Der er dog et stigende antal selskaber, der accepterer joint ventures, og nogle af dem foretrækker dem endda fremfor rene datterselskaber. En af grundene hertil er, at joint ventures er mere vellidte i u-landene og mindre udsatte for nationalistiske følelser og handlinger (som f. eks. nationaliseringer). En anden grund er, at de lokale partnere ofte har gode forbindelser til myndighederne, hvilket gør det lettere at opnå forskellige begunstigelser og tilladelser fra myndighederne.

I mange u-lande, f. eks. Indien og Andes-landene, har en udenlandsk investor normalt ikke lov til at have aktiemajoriteten i et joint venture. Det vil sige, at

3. *The Role of the Textile Industry in the Expansion of Employment in Developing Countries*, ILO Textiles Committee, 1973, s. 65 (regnefejlen dér er rettet her).

den formelle kontrol skal være på lokale hænder. Imidlertid har den udenlandske investor normalt den reelle kontrol, fordi det er denne, der leverer den teknologi, der er nødvendig for driften af det pågældende joint venture.

Begrænsninger i hjemtagelse af fortjeneste

Som beskrevet ovenfor begrænser mange u-lande den mængde kapital, som udenlandske selskaber har lov til at investere. Herved begrænser de automatisk hjemtagelsen af fortjeneste fra de udenlandske datterselskaber.

U-landene kan også gøre dette ved at tvinge de udenlandske investorer til at reinvestere en del af fortjenesten lokalt. I Andes-landene må en udenlandsk investor kun hjemtage en fortjeneste svarende til 20 % (indtil 1976 14 %) af den investerede kapital pr. år – resten af fortjenesten skal reinvesteres lokalt. En sådan regel kan styrke værtslandenes betalingsbalance på kort sigt, men ikke på langt sigt. Det skyldes, at reinvesteringerne forøger den investerede kapital, dvs. grundlaget for udregningen af de 20 %, og herved muliggør en stadig stigende hjemtagelse af fortjeneste.

20 %-reglen kan endda også være ineffektiv på kort sigt. Grunden hertil er, at de udenlandske selskaber kan hjemtage fortjeneste ad indirekte vej. Dette kan ske ved, at datterselskaberne betaler licensafgift til moderselskaberne. Det sker dog oftere i form af overfakturering, dvs. ved at datterselskaberne betaler kunstigt høje priser for leverancer fra moderselskaberne. På denne måde flyttes en del af datterselskabernes fortjeneste til moderselskaberne. Eksport-orienterede datterselskaber kan også flytte fortjeneste til moderselskaberne ved underfakturering, dvs. ved at sælge varer til dem til kunstigt lave priser.

Især overfakturering er udbredt i udenlandske virksomheder i u-landene. Normalt er hovedformålet med overfakturering at omgå begrænsninger i hjemtagelsen af fortjeneste. Der kan imidlertid være andre formål med at bruge overfakturering.

For det første kan de udenlandske selskaber nedsætte deres skattebetaling, hvis de flytter fortjeneste fra lande med høje skattesatser til lande med lave skattesatser.

For det andet formindsker et udenlandsk selskab risikoen for at blive beskyldt for at udbytte værtslandet ved at nedsætte det regnskabsmæssige overskud i datterselskabet gennem overfakturering. Sådanne beskyldninger kunne f.eks. medføre øgede lønkrav fra de lokale arbejdere eller indførelse af maksimalpriser fra myndighedernes side.

For det tredje medfører overfakturering af maskiner større afskrivningsbeløb (og dermed lavere skat) og forøgelse af investeringsbeløbet, hvilket muliggør større hjemtagelse af fortjeneste i lande, hvor hjemtagelsen er afhængig af det opgivne investeringsbeløb.

For det fjerde kan et udenlandsk selskab snyde lokale aktionærer for deres

del af overskuddet ved at flytte fortjeneste fra et datterselskab til sig selv. Dette er kun muligt, hvis de lokale aktionærer mangler indblik i det pågældende joint ventures forhold. Dette er mest sandsynligt i de tilfælde, hvor de lokale aktier ikke ejes af en lokal virksomhed, men af et stort antal småsparere, der har købt aktierne på børsen. Af denne grund foretrækker nogle udenlandske selskaber at oprette joint ventures i samarbejde med småsparere og ikke med lokale virksomheder, selv om de ville få bedre forbindelser til myndighederne, hvis de samarbejdede med lokale virksomheder⁴).

Overfakturering er udbredt i u-landene, og det er store beløb, der føres ud af u-landene på denne måde. En stor del af de danske virksomheder, der blev interviewet af Center for Udviklingsforskning, sagde åbent, at de anvendte overfakturering rutinemæssigt. I de fleste tilfælde af overfakturering lå afregningsprisen for leverancer fra moderselskab til datterselskab 15–30 % over verdensmarkedsprisen. Enkelte af dem nævnte dog afregningspriser på 100–300 % over verdensmarkedspriserne.

Et af de danske selskaber anvender underfakturering. Det drejer sig om det tidligere nævnte firma DCK i Kenya. Det sælger snitgrønt til DCK's datterselskab i Schweiz til en kunstigt lav pris. Herved flyttes næsten hele overskuddet fra Kenya til Schweiz, hvor skattesatsen er betydeligt lavere end i Kenya. På denne måde har DCK ikke blot snydt Kenyas skattevæsen, men også Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene. Denne havde indtil for nylig omkring 20 % af aktierne i DCK i Kenya (hvor fortjenesten er meget ringe), men ingen af aktierne i DCK i Schweiz (hvor det meste af fortjenesten fra Kenya ligger).

I Colombia er der foretaget en systematisk undersøgelse af omfanget af overfakturering. Undersøgelsen viste, at de udenlandske datterselskaber i medicinalindustrien i gennemsnit betalte 155 % mere end verdensmarkedsprisen for deres leverancer af kemikalier fra moderselskaberne. I enkelte tilfælde var afregningsprisen over 60 gange højere end verdensmarkedsprisen. Det beløb, der blev overført indirekte gennem overfakturering, var 24 gange så stort som det beløb, der blev overført som regnskabsmæssigt overskud⁵).

I nogle u-lande, f. eks. Tanzania, Kenya, Ghana, Colombia og Peru, forsøger myndighederne at forhindre overfakturering ved at sammenligne verdensmarkedspriser og afregningspriser for leverancer fra de udenlandske moderselskaber til deres lokale datterselskaber. Dette er et meget møjsommeligt arbejde, og det er næsten umuligt at gennemføre for specielle maskiner, maskindele og andre produkter, der ikke handles regelmæssigt på verdensmarkedet, fordi disse varer ikke har nogen egentlig verdensmarkedspris, som afregningsprisen kan sammenlignes med.

4. Yderligere formål med at bruge overfakturering angives i Sanjaya Lall: *Transfer – Pricing by Multinational Manufacturing Firms*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, August 1973.

5. Et sammendrag af undersøgelsen i Colombia gives i Constantinos V. Vaitos: *Teknologi som handelsvare i udviklingslandene*, Finn Blytmanns Forlag, 1975, s. 49.

Et af de danske selskaber fortalte Center for Udviklingsforskning, at alle leverancer af kemikalier fra moderselskabet til et af datterselskaberne tidligere blev afregnet til en pris, der lå 15 % over verdensmarkedsprisen. Imidlertid begyndte værtslandet at kontrollere afregningspriserne, og dette umuliggjorde overfakturering af de mest almindelige kemikalier. Derfor foretager dette firma nu kun overfakturering af kemikalier, der ikke handles regelmæssigt på verdensmarkedet og som derfor ikke har nogen egentlig verdensmarkedspris.

Kontrol på fire vigtige områder

Som beskrevet ovenfor er det ikke let for u-landene at kontrollere og begrænse hjemtagelsen af fortjeneste fra de udenlandske datterselskaber. Også på mange andre områder er det svært for u-landene at sikre sig, at de udenlandske virksomheder arbejder til gavn for værtslandene. Lad os se på fire vigtige områder, hvor der findes sådanne vanskeligheder.

Det første område drejer sig om brugen af lokale materialer. I mange u-lande forsøger myndighederne at overtale eller tvinge de udenlandske datterselskaber til at bruge så mange lokale materialer som muligt for at opnå så stor bagudrettet koblingsvirkning som muligt. De udenlandske selskaber er ofte modvillige over for dette, idet de ønsker at moderselskabet skal sælge flest mulige materialer til datterselskaberne. Herved kan moderselskabet opnå en fortjeneste på salget af materialerne, og det kan flytte fortjeneste fra datterselskabet gennem overfakturering, hvis dette er formålstjenligt. Derfor gør de ofte modstand mod brug af lokale materialer og hævder, at de er for dyre eller for dårlige, og det lykkes ofte for dem at få myndighederne til at opgive deres krav.

Det andet område vedrører eksport fra datterselskaberne. De fleste u-lande er meget ivrige efter at fremme eksporten af industrivarer for at tjene udenlandsk valuta og forøge beskæftigelsen. De fleste u-lande har en eller anden ordning til fremme af industrieksporten. For eksempel kan de give et direkte eksporttilskud udregnet som en procentdel af eksportværdien. De kan også gøre det lettere for en udenlandsk investor at opnå forskellige tilladelser og begunstigelser, hvis denne lover at eksportere en del af produktionen.

På trods af disse tilskyndelser har de fleste udenlandske datterselskaber i u-landene ringe eller ingen eksport. Hvis de påtager sig en eksportforpligtelse for at få en eller anden tilladelse fra myndighederne, lader de ofte være med at opfylde den. Hovedårsagen hertil er, at langt de fleste af datterselskaberne er oprettet med henblik på at dække værtslandets marked. Normalt ønsker moderselskaberne ikke, at deres datterselskaber i u-landene eksporterer, idet de ønsker at reservere eksportmarkederne til moderselskabet (af samme grund forbyder de normalt også deres licenstagere i u-landene at eksportere).

Således havde næsten halvdelen af de danske virksomheder, der blev interviewet af Center for Udviklingsforskning, ingen eksport fra deres datterselska-

ber i u-landene. Kun omkring en fjerdedel af datterselskaberne eksporterede mere end 10 % af produktionen. Enkelte af disse datterselskaber var netop oprettet med henblik på at udnytte billig arbejdskraft til en eksport-orienteret produktion. Resten af de eksporterende datterselskaber eksporterede især til nabolande. I nogle tilfælde havde de importerende nabolande en frihandelsaftale med værtslandet, og det danske firma slap derfor for at betale told ved at dække dette marked fra datterselskabet.

Det tredje område, hvor der er en tendens til at u-landenes og de udenlandske selskabers interesser strider mod hinanden, angår brugen af lokale virksomhedsledere. De fleste u-lande ønsker at de udenlandske virksomhedsledere skal oplære lokale folk til at overtage deres stillinger. Nogle firmaer går med hertil, fordi de opnår større lokal good-will ved at have lokale ledere, og fordi disse normalt har en langt lavere løn end udenlandske.

Imidlertid er der mange udenlandske selskaber, der ikke ønsker at have lokale virksomhedsledere, fordi de er bange for at miste kontrollen over datterselskabet på denne måde. Dette er særlig vigtigt, hvis firmaet frygter, at datterselskabet skal blive nationaliseret. Jo mindre lokale folk oplæres til at lede datterselskabet, jo vanskeligere vil det være for u-landet at nationalisere det og videreføre driften af det uden de udenlandske ledere.

På grund af dette gør mange udenlandske virksomheder ikke noget effektivt for at oplære lokale folk til at afløse de udenlandske ledere. For et syns skyld kan det være, at de udnævner lokale folk til tilsyneladende høje stillinger, der dog er blottet for ansvar og indflydelse. Tanzania og Kenya har forsøgt at løse dette problem ved at indføre en særlig afgift, som de udenlandske datterselskaber skal betale, medmindre de kan bevise, at de har et tilfredsstillende oplæringsprogram.

Det fjerde kontroversielle område angår kun eksport-orienterede investeringer i råvaresektoren. I de fleste tilfælde eksporteres råvarerne i uforarbejdet tilstand fra u-landene til de rige lande, hvor forarbejdningen finder sted. U-landene ønsker, at de udenlandske selskaber forarbejder råvarerne lokalt, før de eksporteres, for at få større beskæftigelse og eksportindtægt.

Normalt er de udenlandske virksomheder ikke interesseret i dette. En af de vigtigste grunde hertil er, at de har forarbejdningsanlæg i de rige lande og ønsker at opretholde produktionen her. Hvis en udvidelse af kapaciteten er nødvendig, foretrækker de normalt at investere i udviklede lande, da de anser dette for at være mere sikkert end at investere i u-landene.

I nogle tilfælde lykkes det dog u-landene at overtale de udenlandske selskaber til at foretage forarbejdningen lokalt. Årsagen kan være, at omkostningerne er lavere i u-landene end i de udviklede lande. Dette gælder især lønomkostninger, men også udgifter til forureningsbekæmpelse, idet metalforarbejdning normalt er stærkt forurenende, og de fleste u-lande har meget lempelige love om forurening.

Årsagen kan også være, at u-landene gør udnyttelse af deres naturressourcer betinget af lokal forarbejdning af dem. Således tvinger nogle u-lande udenlandske træfirmaer til at foretage en vis forarbejdning lokalt ved at forbyde eksport af råtømmer.

Så længe u-landene ikke bliver enige om en fælles politik over for de udenlandske selskaber i råvaresektoren, kan disse dog spille u-landene ud mod hinanden, og dette hæmmer deres forsøg på at opnå en større grad af lokal forarbejdning.

Nationaliseringer

Som beskrevet i de foregående afsnit er det svært for u-landene at kontrollere de udenlandske datterselskaber og få dem til at handle til fordel for værtslandet. Nogle regeringen har taget konsekvensen heraf ved at nationalisere udenlandske datterselskaber.

Nationaliseringer har især fundet sted i råvaresektoren. En af grundene hertil er, at denne sektor ofte opviser store fortjenester. En anden grund er, at denne sektor spiller en meget stor rolle i mange u-landes økonomi og kan komme til at spille en endnu større rolle, hvis nationaliseringerne følges op af oprettelse af lokale forarbejdningsanlæg. En tredje grund er, at mange u-lande begyndte at få udenlandske investeringer i råvaresektoren allerede for mange årtier siden (mens industriinvesteringer er af nyere dato). Derfor er der i mange u-lande, især i Latinamerika, lokale folk med en vis erfaring i plantagedrift og minedrift, hvilket gør det lettere for u-landene at overtage udenlandsk-ejede selskaber i disse brancher.

De mange nationaliseringer i råvaresektoren i de senere år har gjort mange udenlandske selskaber ængstelige ved at investere i denne sektor i u-landene. Nogle multinationale mineselskaber tager derfor en række forholdsregler, før de investerer i u-lande, hvor der er stærke nationalistiske følelser og overhængende fare for nationalisering.

Kennecott-sagen i Chile

Sådanne forholdsregler er bl.a. blevet taget af det amerikanske mineselskab Kennecott i Chile⁶). I årene op til midten af 1960'erne foretog Kennecott næsten ingen investeringer i sin mine i Chile, El Teniente. Det skyldtes, at selskabet frygtede nationalisering.

En nationalisering ville sætte Kennecott helt ud af spillet i Chile, fordi landet havde tilstrækkeligt med lokale mineeksperter til at varetage kobberproduktionen, og fordi udsmeltningen og raffineringen af kobberet fandt sted i Chile,

6. Kennecott-sagen beskrives i detaljer i Theodore H. Moran: *Transnational Strategies of Protection and Defense by Multinational Corporations*, *International Organization*, Vol. 27, No. 2, 1973.

så at Kennecott ikke kunne forhindre Chile i at sælge raffineret kobber på verdensmarkedet.

Omkring 1960 blev det klart for Kennecott, at investeringer var nødvendige for overhovedet at opretholde det bestående produktionsomfang. En beregning viste, at en stor nyinvestering ville give en meget høj fortjeneste, men selskabets bestyrelse besluttede, at den kun skulle foretages, hvis det var muligt at dække sig ind over for risikoen for nationalisering. Denne mulighed kom til at foreligge, da den kristelige demokrat, Frei blev præsident i 1964 og besluttede at gennemføre en delvis nationalisering af de udenlandske mineselskaber.

Kennecott indgik en aftale med Frei-regeringen om, at regeringen gennem en afbetalingshandel skulle købe 51 % af aktierne i El Teniente, samtidig med at minen skulle udvides kraftigt. Udvidelsen skete, uden at Kennecott skød nye midler ind, for den blev finansieret ved de penge, Kennecott fik for aktiesalget, ved et lån fra den amerikanske regerings Eksport-Import Bank og ved yderligere chilenske statsmidler. Kennecott fik udvirket, at selskabet skulle varetage ledelsen af El Teniente i mindst 10 år, at skatten blev sat ned til omkring det halve, og endelig at der foretoges en kraftig opskrivning af den bogførte værdi af El Teniente.

Denne aftale betød, at Kennecott kunne forvente en stor stigning i sit udbytte fra minen. Nu gjaldt det om at gardere sig imod, at dette blev frataget Kennecott gennem en nationalisering, som ikke gav selskabet en tilfredsstillende erstatning. Derfor søgte Kennecott støtte til sin sag i hele verden. For salgsværdien af de overdragne aktier blev der opnået en investeringsgaranti hos den amerikanske regering, dvs. denne ville lide et tab, hvis El Teniente blev nationaliseret uden erstatning. For den samme salgsværdi samt lånet fra Eksport-Import Banken fik Kennecott den chilenske stat til at udstede en uforbeholden garanti, og denne garanti blev underlagt amerikansk lov. Denne garanti betød, at Kennecott i tilfælde af nationalisering ville have et juridisk fuldgældigt krav mod den chilenske stat. Herved ville Kennecott f.eks. kunne udvirke, at det chilenske flyveselskab Lanchiles fly blev beslaglagt, når de landede i New York.

Kennecott lod sig ikke nøje med disse garantier. Selskabet indgik langtidskontrakter om kobbersalg med kunder i Europa og Japan. På grundlag af disse kontrakter lånte Kennecott penge til El Teniente hos to bankkonsortier, det ene bestående af europæiske banker og det andet af japanske. Bankerne ville over en årrække få pengene tilbage med en pæn fortjeneste ved at opkræve betaling hos Kennecotts kunder, efterhånden som kobberet blev leveret. Gennem dette arrangement sørgede Kennecott for, at såvel kobber-aftagere som banker i Europa og Japan ville blive ramt, hvis kobberhandelen blev forstyrret gennem en nationalisering af El Teniente.

Kennecott havde et klart mål med alle disse forholdsregler. Chile skulle afskrækkes fra at nationalisere El Teniente, og hvis nationaliseringen alligevel

skete, skulle kobberaftagere, banker og regeringer i USA, Europa og Japan blive berørt, så at de ville hjælpe Kennecott med at presse Chile til at give selskabet en tilfredsstillende erstatning.

I 1970 blev socialisten Allende valgt til præsident, og den chilenske kongres vedtog enstemmigt at nationalisere de udenlandske kobberselskaber fuldstændigt og overdrage ledelsen af dem til den chilenske stat. Herefter mobiliserede Kennecott hele sit register af internationale støtter, så at regeringerne i de vigtigste kapitalistiske lande straks lagde pres på Chile for at få landet til at give erstatning til Kennecott. Allende overtog en enorm gæld til disse lande fra Freis tid og blev nødt til at bede dem om henstand med renter og afdrag. Denne henstand blev først opnået, efter at Allende i februar 1972 havde lovet at indfri El Tenientes forpligtelser over for europæiske og japanske kunder og gælden til Eksport-Import Banken samt at give Kennecott en erstatning svarende til det beløb, den chilenske stat havde udstedt garanti for.

Dette løfte var en meget stor indrømmelse fra Allendes side. Chile havde hele tiden anerkendt, at Kennecott havde krav på erstatning, men stillede samtidig et modkrav over for Kennecott, som var meget større. Modkravet bestod bl.a. i dækning for »overprofitter«, som Kennecott havde taget ud af Chile siden 1955. Overprofitter blev defineret som fortjenester udover 12 % af den investerede kapital om året. Da Kennecott efter chilenske beregninger havde haft en gennemsnitlig årlig fortjeneste på 53 % i perioden 1955–70, udgjorde overprofitterne et enormt beløb. Efter chilenske beregninger ville Kennecotts investering i Chile have været uhyre indbringende, også selv om der ikke blev betalt erstatning.

Når Allende gik med til delvis at opfylde Kennecotts erstatningskrav, var det kun, fordi landet desperat havde brug for at få henstand med den udenlandske gæld. Chiles valutasituation blev forværret af, at kobberprisen begyndte at falde kraftigt i 1970, og af at Eksport-Import Banken og andre amerikanske banker efter pres fra Kennecott nægtede at give nye kreditter til Chile. Kreditblokaden betød, at Chiles import fra USA måtte betales kontant ud af de slunkne valutareserver. Det hjalp ikke Chile meget, at en række latinamerikanske lande og socialistiske lande gav kredittilsagn, for mange af importvarerne, herunder reservedele til kobberproduktionen, kunne kun købes i USA.

Kennecott lod sig ikke nøje med den delvise erstatning, som Allende gik med til. I oktober 1972 fik selskabet en fransk domstol til at udstede beslaglæggelseskendelse mod en sending chilensk kobber, som var på vej til Le Havre i et tysk skib. Begivenhederne herefter var ikke nogen ubetinget succes for Kennecott. Havnearbejderne i Le Havre nægtede i første omgang at losse skibet i sympati med Chile, og domstolen ophævede senere beslaglæggelseskendelsen. Chile kunne derefter få salgsbeløbet udbetalt, dog med den klausul, at domstolen senere kunne beordre Chile til at betale dette beløb til Kennecott. Sagen blev aldrig afsluttet i domstolen, og det er yderst tvivlsomt, om Kennecott no-

gensinde kunne vinde sagen. Dette ville nemlig bl. a. forudsætte, at den franske domstol skulle erklære sig selv kompetent til at underkende chilenske domstoles ret til at stille modkrav over for Kennecott for overprofitter.

På trods af det svage grundlag for Kennecotts sag opnåede virksomheden meget af det, den ønskede. Sagen skabte nervøsitet hos Chiles regering og hos kobberaftagerne, for eventuelle senere beslaglæggelsesaffærer ville være meget ubehagelige for begge parter. Resultatet var, at Chiles kobbereksport blev stærkt formindsket, og at en række europæiske banker på grund af usikkerheden omkring Chiles fremtidige eksportindtægter tilbagetrak løfter om at give Chile nye kreditter. De øvrige vigtige kobbereksporterende u-lande, Peru, Zambia og Zaïre, kom Chile til undsætning ved at love at undlade at sælge kobber til Chiles traditionelle kunder, men dette var ikke nok til at fjerne usikkerheden omkring Chiles kobbereksport.

Den kreditblokade og delvise eksportblokade, som Kennecott fik sat i stand mod Chile, kom til at indvirke på de indre forhold i Chile. Landets import kunne ikke opretholdes i normalt omfang, hvilket bl. a. ramte middelklassens traditionelt store forbrug af udenlandske varer. Dette var en medvirkende årsag til, at størstedelen af middelklassen gled til højre og gennem strejker og sabotage fik bragt Allende til fald i september 1973. Kennecott blev belønnet for sine anstrengelser af militærstyret, der gav en stor erstatning til de nationaliserede kobberselskaber.

Der har også været nationaliseringer af udenlandske kobberselskaber i andre kobberproducerende u-lande, f. eks. Peru, Zambia og Zaïre. Især i Zambia og Zaïre er nationaliseringerne sket i nogenlunde god forståelse med de udenlandske selskaber. En af de vigtigste grunde hertil er, at de afrikanske lande mangler lokale mineeksperter og derfor behøver en aftale med de udenlandske selskaber, som sikrer de udenlandske mineeksperters forbliven efter nationaliseringen. Aftalen mellem Zaïre og det udenlandske kobberselskab er så fordelagtig for selskabet med hensyn til erstatning, honorar for de udenlandske mineeksperter, kontrol over produktionen og afsætningen af kobber m.v., at det er tvivlsomt, om Zaïre har opnået noget som helst ved nationaliseringen.

Aluminiumsselskaberne og u-landene

Inden for bauxitudvindingen har der været færre nationaliseringer end inden for kobberudvindingen i u-landene. For at forstå grunden hertil er det nødvendigt at se nærmere på aluminiumsindustriens struktur.

Bauxitten skal igennem to processer, før den bliver til aluminium. Ved den første proces udvindes der et stof kaldet aluminiumsoxid af bauxitten. Ved den anden proces omdannes aluminiumsoxidet til aluminium ved hjælp af store mængder elektricitet. En stor del af aluminiumet forarbejdes videre til aluminiumsplader, der igen kan omdannes til tage, beholdere m.v.

Uden for de kommunistiske lande beherskes aluminiumsproduktionen af seks store multinationale aluminiumsselskaber, hvoraf tre har hovedsæde i USA (Alcoa, Reynolds og Kaiser), et i Canada (Alcan), et i Schweiz (Alusuisse) og et i Frankrig (Péchiney). Disse stod i 1972 for 3/4 af aluminiumsproduktionen uden for de kommunistiske lande.

De multinationale aluminiumsselskaber har interesser inden for alle led i aluminiumsproduktionen lige fra udvinding af bauxit til fremstilling af færdige aluminiumsprodukter. En stor del af verdenshandelen med bauxit og aluminiumsoxid (samt i mindre grad også med aluminium) sker mellem de multinationale selskabers virksomheder i forskellige lande. Inden for vide grænser kan de multinationale selskaber selv fastsætte priserne på leverancerne af bauxit og aluminiumsoxid, dvs. de kan i høj grad bestemme, i hvilket land de vil vise deres overskud.

Smelteværkerne, hvori aluminiumsoxid omdannes til aluminium, ligger traditionelt i de rige lande. Da de bruger megen elkraft, ligger de på steder, hvor der findes billig elektricitet på grundlag af vandkraft, f.eks. i USA, Canada og Norge. De anlæg, hvori bauxitten omdannes til aluminiumsoxid, ligger gerne i nærheden af smelteværkerne.

Den traditionelle arbejdsdeling har indtil nu været, at u-landene eksporterer bauxitten i uforarbejdet stand, og at hele forarbejdningen sker i de rige lande. Dette har u-landene længe været utilfreds med, fordi de herved går glip af de valutaindtægter og arbejdspladser, der ligger i forarbejdningsprocesserne. Ifølge en UNCTAD undersøgelse får et u-land 3 gange så store valutaindtægter, hvis det omdanner sin bauxit til aluminiumsoxid; hvis forarbejdningen går videre til fremstilling af aluminium, bliver valutaindtægten ca. 8 gange så stor som ved eksport af bauxitten⁷). U-landenes utilfredshed skærpes af, at de multinationale aluminiumsselskaber fastsætter prisen på bauxit kunstigt lavt, således at de bliver snydt for valutaindtægter og skatter på selskabernes overskud.

De multinationale aluminiumsselskabers monopolstilling skyldes mere deres kontrol over anlæggene til fremstilling af aluminiumsoxid og smelteværkerne (som især ligger i de udviklede lande) end kontrol over bauxitminerne (som især ligger i u-landene). Tilsvarende får de det meste af deres fortjeneste fra disse anlæg og ikke fra bauxitminerne.

Så længe aluminiumsbranchen har den ovennævnte struktur, vil u-landene ikke få meget ud af at nationalisere bauxitminerne; og hvis de gør det mod aluminiumsselskabernes vilje og uden at betale en tilfredsstillende erstatning, kan de få meget svært ved at finde en aftager for deres bauxit.

Af denne grund har der kun været få tilfælde af nationalisering af bauxitminer. I stedet har u-landene fundet andre metoder til at øge deres indtægter fra bauxitminerne, herunder forøget beskatning af de udenlandske mineselskaber og lokal forarbejdning af bauxitten.

7. *Proportion between Export Prices and Consumer Prices of Selected Commodities Exported by Developing Countries*, UNCTAD TD/184/Supp. 3, 1976, s. 11.

I 1974 forhøjede Jamaica beskatningen af de udenlandske bauxitselskaber med ca. 700 %, og kort tid senere blev lignende skridt taget af andre medlemmer af producentsammenslutningen for bauxit IBA. Jamaicas regering har været meget snild m.h.t. udformning af beskatningen af aluminiumsselskaberne. For det første beregnes skatten i forhold til verdensmarkedsprisen på aluminium og ikke i forhold til prisen på bauxit. Det betyder, at aluminiumsselskaberne ikke kan snyde landets skattevæsen ved at fastsætte en kunstig lav pris på bauxitten. For det andet er der et vist mindste skattebeløb, der skal betales uanset produktionens størrelse. Dette betyder, at det ikke kan betale sig for aluminiumsselskaberne at skære deres produktion af bauxit i Jamaica kraftigt ned som protest mod skatteforhøjelsen.

U-landene lægger pres på de multinationale selskaber for at få dem til at forarbejde bauxitten lokalt. F.eks. tillader Jamaica kun selskaberne at åbne nye bauxitminer, hvis de lover at omdanne bauxitten til aluminiumsoxid lokalt. Dette har medvirket til at Jamaica har haft en stærkt stigende produktion af aluminiumsoxid. Jamaica er nu gået i samarbejde med to af sine nabolande, Guyana og Trinidad & Tobago, om at bygge to smelteværker for aluminium. Det første skal bygges i Trinidad & Tobago og omsmelte Jamaicas og Guyanas aluminiumsoxid til aluminium ved hjælp af elkraft fremstillet på grundlag af Trinidad & Tobagos naturgas.

De multinationale aluminiumsselskaber føler deres monopolstilling truet ved denne udvikling. I det lange løb kan de endda risikere at miste kontrollen over leverancerne af bauxit. Jo flere aluminiumsoxid-anlæg og smelteværker der bygges i u-landene, jo mere sandsynligt er det nemlig, at u-landene vil nationalisere selskabernes bauxitminer.

Forarbejdning i u-landene kan have nogle omkostningsmæssige fordele for aluminiumsselskaberne. Det gælder især omdannelsen af aluminiumsoxid til aluminium, idet nogle u-lande (især i Afrika) har store hidtil uudnyttede forekomster af vandkraft, der kan fremstille elektricitet billigere end vandkraften i de udviklede lande. Det er ideelt for aluminiumsselskaberne, hvis de kan udnytte denne omkostningsmæssige fordel uden at give u-landene en sammenhængende aluminiumsproduktion, der kan true deres monopolstilling. I øjeblikket findes der i Ghana en sådan ideel situation for to amerikanske selskaber, Kaiser og Reynolds.

I Ghana oprettedes der i 1960 et selskab ved navn Valco, der ejes 90 % af Kaiser og 10 % af Reynolds. Dette indgik en kontrakt med Ghanas regering om oprettelse af et smelteværk. Ghaneserne håbede, at kontrakten ville give landet store eksportindtægter og en sammenhængende aluminiumsproduktion på grundlag af landets forekomster af bauxit.

Men dette skete ikke, for kontrakten var langt mere fordelagtig for Valco end for Ghana. Det blev ikke pålagt Valco at opføre et anlæg, hvori Ghanas bauxit kunne omdannes til aluminiumsoxid, og Kaiser fandt det mere fordel-

agtigt at bruge det aluminiumsoxid, selskabet fremstillede i Jamaica og andetsteds. Endvidere forpligtede Ghana sig til at levere Valco elkraft fra et nyt elværk til en fast pris i 30 år. Siden 1960 er elprisen steget kraftigt, hvilket medfører, at Valco nu får elektricitet til ca. 1/5 af prisen på elkraft andre steder i verden.

Det var meget dyrt for Ghana at oprette elværket. Det var nemlig nødvendigt at bygge en stor dæmning over en flod for at udnytte vandkraften. Herved skabtes en kunstig sø, og 80.000 mennesker måtte flyttes væk fra de oversvømmede områder. For at finansiere dette måtte Ghana optage lån hos den engelske og amerikanske regering og hos Verdensbanken. Långiverne bakkede aluminiumsselskaberne op og pressede Ghana til at give disse en fordelagtig kontrakt.

I dag sælger Ghana elkraft til Valco til spotpris og har en helt usammenhængende aluminiumsproduktion. Ghanas bauxit eksporteres til Skotland, hvor omdannelsen til aluminiumsoxid finder sted. Aluminiumsoxidet til Valcos smelteværk i Ghana importeres fra Jamaica og andre lande. Aluminiumet fra smelteværket eksporteres til de rige lande, hvor det bliver forarbejdet til aluminiumsplader m.v. Ghana importerer så aluminiumsplader fra de rige lande og forarbejder dem til tage m.v.

Der er således to led i produktionsprocessen, der ligger uden for Ghana. Eksporten og importen i forbindelse med disse to led sker gennem de multinationale aluminiumsselskaber. Ghana er således helt afhængig af aluminiumsselskaberne og vil have uhyre svært ved at nationalisere disses miner og smelteværk i Ghana mod deres vilje og køre dem videre på egen hånd. Foruden de tekniske problemer vil Ghana nemlig også få problemer med at sælge bauxitten, med at købe aluminiumsoxid til smelteværket og måske også med at afsætte dets produktion af aluminium p.g.a. de store aluminiumsselskabers monopolisering af markedet.

Ghana forsøger nu at svække de multinationale selskabers greb om landets aluminiumssektor og få en mere sammenhængende aluminiumsproduktion. I første omgang ønsker Ghana at oprette et anlæg til fremstilling af aluminiumsoxid, og landet har indledt forhandlinger herom med statsvirksomheder i kommunistiske lande. I anden omgang vil det måske være muligt at opføre en fabrik til fremstilling af aluminiumsplader i Ghana.

Afslutning

I de senere år har mange u-lande strammet deres politik over for udenlandske investeringer og i stigende omfang nationaliseret udenlandske virksomheder. På trods af dette har de fleste u-lande ikke løst de problemer som de udenlandske selskaber skaber med hensyn til økonomisk og teknologisk afhængighed, udstrømning af store fortjenester og forvridning af den lokale økonomi.

For at løse disse problemer må der ske en radikal ændring i de fleste u-lan-

des økonomiske politik, som medfører mindre afhængighed af udenlandsk kapital og teknologi. En ny udviklingsstrategi må omfatte udvikling af en lokal tilpasset teknologi (helst gennem samarbejde mellem flere u-lande), mobilisering af alle forhåndenværende pengemæssige og menneskelige ressourcer og en omfordeling af indkomsterne, som leder efterspørgslen væk fra luksusvarer, der kun kan fremstilles med udenlandsk kapitalintensiv teknologi.

En sådan ændring i udviklingsstrategi er ikke tænkelig, så længe de højere klasser har en dominerende indflydelse i u-landene. De højere klasser er i almindelighed imod at udelukke udenlandske investeringer (omend de kan være interesseret i at lægge begrænsninger på dem), bl.a. fordi de ønsker at oprette joint ventures med de udenlandske investorer og at have en sikker tilførsel af vestlige luksusvarer.

Endvidere er regeringerne i mange u-lande stærkt afhængige af udviklingshjælp og militærhjælp fra de udviklede kapitalistiske lande, og dette indskrænker yderligere mulighederne for en radikal ændring af udviklingsstrategien i u-landene til skade for de store virksomheder i de kapitalistiske lande. Derfor kan de problemer, der er skabt af en af hovedbestanddelene i den gamle økonomiske verdensorden, nemlig udenlandske investeringer i u-landene, kun løses til bunds gennem radikale ændringer i de bestående økonomiske og politiske strukturer – både på det nationale og det internationale plan.

Nyere tendenser inden for magtforskningen: Aspekter af begrebet nondecisionmaking

Finn Reske-Nielsen

1. Indledning

Begrebet nondecisionmaking blev første gang introduceret af de to amerikanske samfundsforskere Peter Bachrach og Morton Baratz i en lille artikel med titlen »Two Faces of Power« fra 1962¹). Artiklen var formentlig at opfatte som et konkret angreb på Robert A. Dahls undersøgelse af magtstrukturen i den amerikanske by New Haven²), hvor Dahl under anvendelse af den såkaldte beslutningsmetode var nået til det resultat, at byen ganske vist var styret af politiske eliter, men at disse var repræsentative for vælgerbefolkningen, ligesom de i vid udstrækning anticiperede dennes præferencer. Bachrach og Baratz' artikel kan også ses som et af de første generelle angreb på pluralistiske begreber og metode, som ellers af mange blev anset for at være epokegørende, idet det – sagde man – for første gang var blevet muligt at foretage en *empirisk* undersøgelse af magtstrukturen i et samfund. Bachrach og Baratz' artikel blev således et indlæg i den standende debat mellem pluralister og elitister omkring magtstrukturen i USA på lokalt og nationalt plan.

Artiklen forblev relativ upåagtet helt frem til slutningen af 1960'erne, men har siden da givet anledning til en voldsom debat, som på ingen måde kan siges at være afsluttet på indeværende tidspunkt. Det har været påpeget, at der er et nøje sammenfald mellem debattens opblussen og accentueringen af den sociale uro i det amerikanske samfund³). Man kan her fremhæve, at medens den pluralistiske teori umiddelbart så ud til at passe i 50'erne og i første halvdel af 60'erne, hvor det amerikanske samfund var præget af en betydelig stabilitet, så ændredes dette billede totalt i 60'ernes anden halvdel, hvor en række minoritetsgrupper i stigende grad begyndte at manifestere deres utilfredshed. Denne uro kan ses som udtryk for, at en række grupper i samfundet ikke – som forudsat af pluralisterne – havde været i stand til at få varetaget deres interesser ad de »normale« politiske kanaler. Det var derfor naturligt for flere amerikanske politologer at spørge sig selv, hvad det var for mekanismer, der forhindrede be-

1. *American Political Science Review*, vol. 56 (1962), pp. 947–52.

2. Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961.

3. Geraint Parry & Peter Morriss, »When Is a Decision not a Decision?«, i Ivor Crewe (ed), *British Sociology Yearbook*, vol. 1, London 1974, p. 318.

stemte behov og krav i nogensinde at finde vej til den politiske beslutningsarena. Det har således været karakteristisk for debatten, at den primært er blevet ført inden for amerikansk statskundskab og dermed i det store og hele inden den såkaldt »borgerlige« videnskabstradition⁴).

2. Begrebsdannelse

Der har hersket en betydelig uklarhed omkring begrebsdannelsen i relation til nondecision-problematikken, hvilket nok til en vis grad skyldes, at der allerede i Bachrach & Baratz' 1962-artikel, men også i deres senere artikel fra 1963⁵) samt i deres bog fra 1970⁶) er en række uklarheder, for ikke at sige direkte inkonsistenser. Deres hovedtese er dog klar:

»Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A.«⁷)

Det fremgår af citatet, at Bachrach & Baratz naturligt nok betragter det som magtudøvelse, når en person (magtsubjektet) træffer en beslutning, som påvirker andre (magtobjektet). Når en person derfor får en anden person til at handle anderledes, end vedkommende ellers ville have gjort, så er dette klart udtryk for magtudøvelse. Bachrach & Baratz' pointe er imidlertid, at magt også omfatter noget andet og mere end dette: De finder, at der i lige så høj grad er tale om magtudøvelse, når en person er i stand til at *forhindre*, at visse spørgsmål nogensinde kommer frem til politisk debat og endelig afgørelse. Det drejer sig med andre ord ikke om at gøre sin indflydelse gældende således, at et givet spørgsmål bliver afgjort på en bestemt måde, men om at gøre sin indflydelse gældende på en sådan måde, at det pågældende problem aldrig kommer frem til politisk debat overhovedet. Det er dette forhold de to forfattere betegner som nondecisionmaking. Ofte kan man forestille sig, at nondecisionmaking er langt den mest effektive form for magtudøvelse, idet den bedste måde at sikre sine egne interesser på naturligvis er at forhindre modsatrettede interesser i overhovedet at komme til orde. Som eksempel kunne man tage spørgsmålet om den private ejendomsret til produktionsmidlerne: Fortalerne herfor står givetvis i en langt stærkere position, såfremt de kan forhindre en politisering af spørgsmålet, fremfor at de skal involveres i en åben konflikt med grupper, som ønsker den private ejendomsret afskaffet.

4. En undtagelse herfra er den tyske politolog Claus Offe, som vil blive omtalt nedenfor, jvf. pp. 191-93.

5. Peter Bachrach & Morton Baratz, »Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework«, *American Political Science Review*, vol. 57 (1963), pp. 632-42.

6. Peter Bachrach & Morton Baratz, *Power and Poverty. Theory and Practice*, New York 1970.

7. Bachrach & Baratz 1962, *op. cit.*, p. 947.

I relation til denne problematik findes der flere forskellige begreber, som ofte bruges i flæng, men som i en analytisk sammenhæng bør holdes klart adskilt. Det overordnede begreb er *nondecisionmaking*, som mest hensigtsmæssigt kan defineres som den proces, hvorved der sker en undertrykkelse af visse potentielle »issues« i et samfund. Disse potentielle politiske spørgsmål betegnes ofte som *non-issues*⁸). Denne proces kan tænkes at finde sted på to principielt forskellige måder: For det første kan der være tale om en »normal« beslutningsproces, hvor et magtsubjekt træffer en beslutning, som resulterer i undertrykkelsen af visse potentielle issues. Man kan da sige, at der foreligger en *nondecision*⁹). Eksempelvis vil en beslutning om at henvise et forslag til nærmere behandling i en kommission med det resultat, at forslaget »begraves«, kunne karakteriseres som en *nondecision*. For det andet kan man forestille sig, at *nondecisionmaking* så at sige finder sted *autonomt* i den forstand, at der sker en undertrykkelse af visse potentielle spørgsmål uden at det umiddelbart er muligt at identificere et magtsubjekt, som træffer en beslutning. Det er i denne forbindelse at begrebet »*mobilization of bias*« bliver centralt. Dette begreb har Bachrach & Baratz overtaget fra E. E. Schnattsneider¹⁰), og de definerer det på følgende måde: »... the dominant values and the political myths, rituals and institutions which tend to favor the vested interests of one or more groups, relative to others.«¹¹) Det drejer sig med andre ord om, at visse normer, værdier eller institutioner på forhånd udelukker bestemte spørgsmål fra den politiske beslutningsarena, uden at det umiddelbart er muligt at påvise bestemte aktører, som skulle have forårsaget en sådan udelukkelse. Eksempelvis kan man forestille sig, at tillærte holdninger til (politiske) autoriteter kan forhindre visse grupper i at artikulere deres behov, ligesom man kan tænke sig, at den politiske beslutningsstruktur kan være således indrettet, at visse typer af krav let går igennem til den formelle beslutningsarena, medens andre på forhånd bliver stoppet.

Når *nondecisionmaking* defineres som den proces, hvorved der sker en undertrykkelse af visse potentielle issues i samfundet, er det naturligt at spørge: hvilke issues? Man kan hævde, at det i og for sig er banalt at påpege, at ikke alle de behov og krav, der findes i et samfund, bliver kanaliseret frem til den formelle politiske beslutningsarena – dertil er deres antal alt for stort i forhold til det politiske systems kapacitet¹²). Deraf følger, at *nondecisionmaking* ikke omfatter, hvad der kan betegnes som »tilfældig selektion« i det politiske sy-

8. Frederick Frey foreslår termen »suppressed issue«, idet denne bedre understreger, at det er som resultat af *nondecisionmaking*, at et spørgsmål ikke aktualiseres, jvf. »On Issues and Non-Issues in the Study of Power«, *American Political Science Review*, vol. 65 (1971), p. 1088.

9. En *nondecision* defineres med andre ord som en beslutning, der resulterer i undertrykkelsen af visse potentielle issues i samfundet.

10. E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, New York 1960.

11. Peter Bachrach & Morton Baratz 1962, *op. cit.*, p. 950.

12. Jvf. f. eks. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, specielt pp. 119 ff.

stem. Begrebet dækker udelukkende den selektion, i forbindelse med hvilken der kan påvises en bestemt »bias« (skævhed) i den forstand, at det er *bestemte* typer af behov eller krav, som aldrig kanaliseres frem til beslutning i det politiske system. Tilsvarende er det i et vist omfang rimeligt at afgrænse non-decisionmaking negativt i forhold til, hvad Bachrach & Baratz betegner som »beslutningsløse beslutninger«¹³). Herved forstår de, at en række hver for sig marginale beslutninger tilsammen akkumulerer med det resultat, at der opstår store kvalitative ændringer i det omgivende sociale system, uden at disse ændringer på nogen måde er tilsigtet af nogen af de involverede aktører. Denne negative afgrænsning forekommer dog kun ubetinget rimelig, såfremt der udelukkende opereres med et personelt magtbegreb¹⁴).

3. *Magt som et personelt og et strukturelt fænomen*

Allerede i og med pointeringen af de to principielt forskellige måder, hvorpå nondecisionmaking kan tænkes at finde sted, er der åbnet op for et centralt problemområde. Det drejer sig om, hvorvidt man udelukkende skal knytte magtbegrebet til personer (det personelle magtbegreb), eller om det også er nødvendigt at operere med magt som noget andet og mere end personelle forhold (strukturelle magtbegreber).

Blandt pluralistiske magtteoretikere knyttes der udelukkende an til magt som et personelt fænomen. Robert A. Dahl fremhæver således, at magt og indflydelse normalt forbindes med »human actors«, og han definerer derefter indflydelse på følgende måde: »... influence is a relation among actors in which one actor induces other actors to act in some way they would not otherwise act«¹⁵). Dahls interesse samler sig først og fremmest omkring, hvad han kalder for manifest indflydelse, dvs. en situation hvor et magtsubjekt konkret udøver sin indflydelse over for et magtobjekt, f.eks. ved hjælp af trusler, overtalelse, eller lignende. Han mener, at man empirisk kan konstatere manifest indflydelse ved at udvælge nogle vigtige politiske spørgsmål (»key-issues«), hvorom der hersker uenighed mellem aktørerne, og derefter undersøge, hvilke(n) aktør(er) der konkret har fået deres vilje i disse sager¹⁶).

Det er ubestrideligt, at det, Dahl betegner som manifest indflydelse, omfattes af, hvad der normalt forstås ved magt eller magtudøvelse. Derimod kan der rejses berettiget tvivl om, hvorvidt dette begreb er tilstrækkeligt bredt, såfremt man ønsker at afdække et samfunds magtstruktur. Dette problem illustreres sommetider ved følgende 6-feltstabel:

13. Bachrach & Baratz 1970, *op. cit.*, pp. 42 f.

14. Jvf. diskussionen nedenfor, afsnit 3.

15. Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, New Jersey 1970, p. 17.

16. Denne metode betegnes normalt som deltagermetoden eller beslutningsmetoden og er anvendt af Dahl i undersøgelsen af magtstrukturen i New Haven, jvf. Dahl 1961, *op. cit.*

	<i>manifest indflydelse</i>	<i>implicit indflydelse</i>	<i>manipulation</i>
givne issues			
issuedannelsen			

Ved »givne issues« forstås spørgsmål, som *er* blevet politiseret og dermed gjort til genstand for politisk debat. »Issuedannelsen« dækker over den proces, hvorved det afgøres, hvilke potentielle spørgsmål der kommer op til politisk debat, og hvilke der ikke gør det. Kategorien »implicit indflydelse« dækker det fænomen, der normalt betegnes som anticiperet reaktion¹⁷). Det ses tydeligt, at Dahls analyseform kun vil »indfange« en del af virkeligheden, idet hans metode og begrebsdannelse udelukkende vil dække tabellens øverste venstre felt, medens alle de øvrige felter vil være »tomme«. Med hensyn til allerede givne issues vil han på forhånd afskære sig fra at behandle såvel anticiperede reaktioner som manipulation og dermed muligheden for eksistensen af falsk eller manglende bevidsthed, idet ingen af disse fænomener giver anledning til åbne politiske konflikter, hvilket som nævnt ovenfor er en forudsætning for anvendelsen af deltagermetoden. Når det drejer sig om issuedannelsen, så udelades dette problemområde pr. definition: der anvendes netop kun data omkring *givne issues*, hvorfor hele spørgsmålet om, hvorledes disse er blevet til, falder uden for forskerens interessefelt. Det forekommer derfor rimeligt at konkludere, at det er tvivlsomt, om en analyse af magtstrukturen i et samfund foretaget i overensstemmelse med de Dahl'ske principper vil kunne levere valide resultater. Derimod er det klart, at nondecisionmaking forstået som et personelt magtudøvelsesfænomen vil dække et langt videre spektrum af virkelighedsfænomener. Således vil man se, at med den begrebsdannelse, der foretages, og med de eksempler, der gives i »Two Faces of Power«, udfyldes praktisk talt alle tabellens felter¹⁸).

Også når det drejer sig om det strukturelle aspekt af magtbegrebet, bliver begrebet nondecisionmaking relevant. Pluralisterne afviser at operere med et strukturelt magtbegreb med den begrundelse, at man ikke ud fra det forhold, at en gruppe eller en person gavnes af visse strukturelle forhold, kan slutte noget om magtstrukturen i samfundet¹⁹). En række – også såkaldt »borgerlige« – politologer har imidlertid i de senere år fremført det synspunkt, at magtanalyser på ingen måde kan siges at være fuldstændige, hvis ikke et strukturelt

17. Jvf. nedenfor, pp. 199–200.

18. Jvf. nedenfor, afsnit 4.

19. Jvf. f. eks. Nelson Polsby, *Community Power and Political Theory*, pp. 132 ff. samt »On Intersections between Law and Political Science«, *Stanford Law Review*, vol. 21 (Nov. 1968), pp. 149 ff.

aspekt inddrages. Den japanske politolog Masao Maruyama giver en meget præcis karakteristik af problematikken, idet han sonder mellem et funktionelt magtbegreb, som betegner det personelle forhold mellem nogle aktører, og »the substantive concept of power«, som dækker over magt som noget, der besiddes af personer eller grupper. På baggrund af denne sondering påpeger han, at

»(t)he strenght of the substantive concept is that it seizes on the ineluctable fact that the forms of human behaviour will, by being socialized, become separated from mere mutual relations between individuals and become canalized in a definite objective pattern. When division of labour reaches a certain stage in its development, the control of human relations necessarily becomes organized and, to the extent that this organization develops, such control comes to be operated through a »system« abstracted from individual processes of interaction«²⁰).

Det vil være nærliggende at inkludere begrebet nondecisionmaking under Maruyamas »substantive concept of power«. Mere præcist er der tale om, at the mobilization of bias »af sig selv« (dvs. uden at det umiddelbart er muligt at identificere et personligt magtsubjekt) kan forhindre, at visse spørgsmål når frem til beslutning i det politiske system. Man kan derfor hævde det synspunkt, at bestemte samfundsmæssige normer, procedurer, strukturer, etc. ganske vist på et eller andet tidspunkt er opstået som resultat af en personlig magtudøvelse, men at de i den nuværende situation er blevet løsrevet herfra og dermed har opnået en vis autonomi, som betinger en selvstændig magtudøvelse. Det aspekt af problematikken, som man kan sige, at pluralisterne overser ved udelukkende at centrere omkring beslutningsprocesser, er, at det ikke på forhånd kan anses for givet, at aktørernes strukturelle omgivelser er neutrale i forhold til den enkelte beslutning, hvorfor man ikke kan danne sig et fuldstændigt billede af magtstrukturen i samfundet ved kun at undersøge konkrete beslutninger. Et eksempel på sådanne strukturer, der kan virke som nondecision-mekanismer, er det amerikanske magtdelings- og checks-and-balances system, hvori er indbygget en lang række »barrierer«, som kan hindre radikale krav i at nå frem til endelig afgørelse og vedtagelse²¹).

Der er imidlertid flere forskellige opfattelser af, hvad det strukturelle magtbegreb mere præcist indeholder. Den tyske politolog Claus Offe har gjort nogle overvejelser over strukturel magt, som er specielt interessante i denne sammenhæng, idet han eksplicit diskuterer problematikken i relation til begrebet nondecisionmaking. Som udgangspunkt betragter han staten som »ein selektives, ereignis-erzeugendes Regelsystem, als einen »Sortierprozess« ...«²²). Han ser

20. Masao Maruyama, »Some Problems of Political Power«, i *Thought and Behavior in Modern Japanese Politics*, Oxford University Press 1963, p. 271.

21. Jvf. f. eks. Thomas R. Dye & L. Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif. 1975.

22. Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main 1975, p. 74.

m. a. o. staten som en nondecisionmekanisme, der frasorterer bestemte typer af potentielle issues, og han mener, at man kan operere med følgende typer af »ikke-hændelser«, som staten sorterer fra:²³⁾

1) »*Socialstrukturelt udelukkede hændelser*«, dvs. ikke-hændelser (»non-issues«), som er betinget enten af karakteristiske træk ved det sociale system eller af bestemte historiske præmisser. Offe bruger som eksempler fraværet af korstoge og heksebrændinger i moderne kapitalistiske stater.

2) »*Tilfældigt udelukkede hændelser*«, dvs. ikke-hændelser, som *kunne* være blevet aktualiseret inden for rammerne af det eksisterende politiske system, men som af tilfældige årsager ikke er blevet det. Set under en magtanalytisk synsvinkel er denne kategori naturligvis temmelig uinteressant.

3) »*Af systemet udelukkede hændelser*«, dvs. ikke-hændelser, som er betinget af karakteristiske træk ved selve det politiske system.

Mere specifikt finder Offe, at man kan operere med udvælgelsesmekanismer på i alt fire forskellige niveauer²⁴⁾. For det første taler han om et strukturniveau, hvorved forstås de forskelligartede *retlige og faktiske begrænsninger*, der findes på det politiske systems »aktionsradius«; som eksempler kan nævnes de liberale frihedsrettigheder, eksistensen af bureaukratiske organisationsformer samt selve det forhold, at aktørerne i den politiske proces altid må arbejde inden for rammerne af begrænsede ressourcer og informationer. For det andet finder Offe, at hele det *ideologisk-kulturelle normsystem* kan forhindre potentielle spørgsmål i at blive aktualiseret som politiske issues. For det tredje fremhæver han, hvad han kalder *formelle procedurestrukturer*, hvorved han f. eks. forstår »die Prozesse der parlamentarischen Beratung, des »collective bargaining«, der bürokratischen Planung und Verwaltung, der wissenschaftlichen Politikberatung, der Wahlkämpfe und der politischen Massenkommunikation«²⁵⁾. Han benægter med andre ord, at sådanne proceduremæssige forhold kan fraskrives et betydeligt politisk indhold. Endelig peger han for det fjerde på *anvendelse eller trussel om anvendelse af statslige tvangsmidler* som militær, politi og retsvæsen som middel til at sætte grænser for, hvilke spørgsmål, der kan rejses i det politiske system.

Det forekommer umiddelbart som om Claus Offe her har peget på nogle centrale – og ofte ignorerede – træk ved politiske systemer, som bør inddrages i en analyse af magtstrukturer. Samtidig er det imidlertid klart, også for Offe selv, at der er betydelige problemer forbundet med en empirisk konstatering af de fænomener, som han behandler abstrakt. Offes hovedproblem bliver, at det ganske vist er muligt for ham at påvise en »almen selektivitet« i den forstand, at det umiddelbart vil kunne lade sig vise empirisk, at de nævnte selektions-

23. *Ibid.*, pp. 74 f.

24. *Ibid.*, pp. 79–81.

25. *Ibid.*, p. 80.

mekanismer frasorterer en række behov og krav, men det er ikke muligt for ham at påvise, at selektiviteten er »skæv«, eller – sagt på en anden måde – at den er udtryk for et klasseherredømme. Offes manglende evne til at løse dette problem skyldes først og fremmest hans betænkeligheder ved at anvende et objektivt interessebegreb i videnskabelige analyser²⁶).

I »genuint marxistiske« statsanalyser spiller nondecision-problematikken ligeledes en væsentlig rolle, men på en måde som er væsensforskellig fra, hvad der er tilfældet i »borgerlige« analyser. Den væsentligste marxistiske kritik af borgerlige magtteoretikere går på, at disse i for høj grad fokuserer på *individer* og *individuel adfærd* som det primære analyseobjekt, ligesom der først og fremmest opereres med *finale forklaringer* baseret på individers motivation. Heroverfor vil marxistiske forskere hævde det synspunkt, at en valid analyse af et samfunds magtstruktur må tage sit udgangspunkt i de basale strukturer i samfundet, dvs. i en analyse af den dominerende produktionsmåde, idet det er denne, der til syvende og sidst vil være bestemmende for magtforholdene på alle niveauer i en given samfundsformation. Disse synspunkter finder man meget tydeligt hos Nicos Poulantzas i en polemik med den engelske politolog (og iøvrigt erklærede marxist) Ralph Miliband²⁷).

»Miliband, however, seems to reduce the role of the state to the conduct and »behaviour« of the members of the state apparatus. If Miliband had first established that the state is precisely *the factor of cohesion of a social formation and the factor of reproduction of the conditions of production of a system* that itself determines the domination of one class over the others, he would have seen clearly that the participation, whether direct or indirect, of this class in government *in no way changes things*«²⁸).

Marxister vil med andre ord se den kapitalistiske stat som en objektiv struktur i den forstand, at den er betinget af de basale forhold på det økonomiske niveau. Dette betyder, at nondecision-problematikken får en helt anden karakter: det følger næsten aksiomatisk, at der vil være tale om en »skæv« selektivitet i kapitalistiske systemer, idet en af statens væsentligste funktioner netop er at sikre den ene klasses dominans over den anden, dvs. sikre kapitalistklassens fortsatte udbytning af arbejderklassen.

Det ses således, at marxistisk samfundsteori som udgangspunkt betragter den kapitalistiske stat som en klassestat, der i hovedsagen gavner en bestemt klasse og er til skade for andre. Som kontrast hertil kan sættes den ovenfor omtalte borgerlige pluralisme, hvor staten nærmest betragtes som en neutral faktor i samfundet – eller mere præcist: hvor staten betragtes som værende i harmoni med

26. *Ibid.*, pp. 80 f.

27. Nicos Poulantzas, »The Problem of the Capitalist states«, *New Left Review*, no. 58 (Nov.-Dec. 1969), pp. 67-78, samt Ralph Miliband, »Reply to Nicos Poulantzas«, *New Left Review*, no. 59 (Jan.-Febr. 1970), pp. 53-60.

28. Poulantzas, *op. cit.*, p. 73.

i hvert fald størsteparten af borgerne i det omgivende samfund. Videre kan man eventuelt fremhæve det synspunkt, at forskere, der fremhæver nondecision-problematikken på denne dimension indtager en midterposition, idet de betoner, at det må være et empirisk spørgsmål, om staten har klassekarakter eller ej.

Vi har nu set, at pluralistiske metoder og begreber højest vil kunne give et ufuldstændigt billede af det personelle magtforhold mellem nogle politiske aktører, og at en supplerende med begrebet nondecisionmaking forstået som et personelt magtudøvelses-fænomen til en vis grad vil kunne afhjælpe disse mangler. Samtidig er det imidlertid også søgt vist, at analyser, som alene foretages under anvendelse af et personelt magtbegreb, ikke nødvendigvis vil give valide resultater m.h.t. et samfunds magtstruktur – tværtimod er der blevet argumenteret for, at det vil være nødvendigt at supplere med et strukturelt magtbegreb i én eller anden form. Der rejser sig imidlertid en lang række vanskeligheder, når man ønsker at anvende begrebet nondecisionmaking i konkrete empiriske undersøgelser, hvadenten det drejer sig om nondecisionmaking som et personelt eller som et strukturelt fænomen. Dette problemkompleks skal nu behandles nærmere.

4. *Nondecisionmaking relateret til »faserne i den politiske proces«*

En nærmere eksplicitering af begrebet nondecisionmaking samt af de problemområder, som begrebet åbner op for, vil vanskeligt kunne foretages uden en opsplitning af begrebet i forskellige aspekter. Det forekommer her hensigtsmæssigt at opdele den politiske proces i en række analytisk adskilte »faser«, i relation til hvilke begrebet nondecisionmaking kan bedømmes. Følgende »faser« synes at være relevante:

1) *Ikke-erkendte behov*, som dækker det forhold, at en person eller en gruppe har visse behov, men at disse (endnu) ikke er subjektivt erkendt. Der er m.a.o. tale om falsk eller manglende bevidsthed.

2) *Erkendte behov*. Her tænkes der på det forhold, at en række behov er subjektivt erkendt af personer eller grupper, men at disse behov undertrykkes, således at de aldrig artikuleres eksplicit til det politiske system i form af krav. Sagt på en anden måde er folk sig visse behov bevidste, men de »tør« på grund af pres af den ene eller den anden art ikke fremsætte disse åbent som krav til det politiske system.

3) *Transformation*. Herved forstås de artikulerede krav på deres vej gennem det politiske system frem til endelig vedtagelse eller forkastelse på den formelle politiske beslutningsarena. Det drejer sig med andre ord om behandlingen af politiske krav fra deres første fremsættelse til deres endelige vedtagelse eller forkastelse. Der vil i ethvert politisk system kunne påvises et større eller mindre antal mekanismer, som kan forhindre bestemte krav i nogensinde at nå frem til en formel afgørelse.

4) *Implementering*, dvs. den administrative gennemførelse af de politiske beslutninger. I denne fase kan man ligeledes let forestille sig en række nondecision-mekanismer, som kan betyde, at selv om et krav *er* nået frem til formel afgørelse (vedtagelse), så vil den administrative gennemførelse (eller mangel på samme) kunne forhindre, at de sociale konsekvenser bliver som tilsigtet.

Lad os starte med den første fase: Ikke-erkendte behov. I første omgang bliver problemet her, om der i samfundet findes et generelt af borgerne internaliseret normsystem, som forhindrer visse potentielle spørgsmål i at blive kanaliseret til det politiske system. Er borgerne sagt med andre ord i den grad »indhyldet« i bestemte normer og værdier, at det ganske enkelt ligger uden for deres forestillingsverden at rejse bestemte spørgsmål over for det politiske system. Det er i denne forbindelse interessant at konstatere, at også pluralisterne anerkender relevansen af denne problemstilling. En af de mest fremtrædende pluralistiske teoretikere Nelson Polsby, som medvirkede i Dahls New Haven undersøgelse, erkender endog, at den samfundsmæssige konsensus begrænser mængden af issues i det politiske system:

»Some, perhaps most, *possible* courses of action are never considered in community decision-making *simply because they are inconceivable to the actors involved* (min understregning). No one seems ever to have seriously considered turning the privately owned New Haven Water Company over to the city, for example, although there seems to be no reason why this could not be done. The array of alternatives presented for community decision-making seems likely, then, to be determined by consideration very different from a rational canvassing of all technically feasible possibilities«²⁹).

Det afgørende stridspunkt er derfor ikke, om der rent faktisk findes en sådan begrænsende konsensus – det er der enighed om, at der gør. Striden står i stedet om, hvorledes denne konsensus er opstået: Pluralisterne finder, at konsensus'en er »organisk fremvokset« i den forstand, at den stammer fra og er udviklet af borgerne selv så at sige autonomt, medens nondecision-teoretikere tager den mulighed i betragtning, at konsensus'en *kan* være fremmanipuleret udefra på en eller anden måde. Man kan derfor sige, at pluralisterne lægger en harmoni-model ned over samfundet, medens nondecision-teoretikerne enten sætter spørgsmålstejn ved det rimelige i a priori at tage udgangspunkt i en sådan model eller eksplicit opererer ud fra en konflikt-model³⁰).

Fremtrædende pluralister har i en række artikler siden midten af 1960'erne argumenteret mod specielt den del af nondecisionmaking-begrebet, der knytter

29. Polsby 1963, *op. cit.*, pp. 133 f.

30. For en tilsvarende udlægning af striden mellem pluralister (specielt Dahl) og elitister (specielt C. Wright Mills) se William E. Connolly, *Political Science and Ideology*, New York 1967, pp. 26 ff.

sig til fasen ikke-erkendte behov³¹). Hovedargumentet drejer sig i det store og hele om, at det ikke videnskabeligt er muligt at afgøre, om en given »bevidsthed« i befolkningen er falsk eller ægte. Som f.eks. Merelman siger det: Neo-elitisterne (således betegner han f.eks. Bachrach & Baratz) hævder, at konsensus'en i befolkningen er fremmanipuleret, men hvor ved de egentlig fra, at det ikke omvendt er den postulerede elite, der totalt er underlagt en konsensus som »af sig selv« er vokset frem blandt masserne³²)? Dette argument forekommer umiddelbart besnærende, men man bør gøre sig klart, at det hviler på i alt fald én central forudsætning, nemlig at det kun er muligt at operere med et *subjektivt* interessebegreb. Dette betyder, at pluralisterne a priori går ud fra, at folks interesser er, hvad folk selv siger er deres interesser, hvilket indlysende medfører, at forskeren på forhånd afskærer sig fra at anerkende relevansen af at diskutere, om en given bevidsthed er sand eller falsk.

Det er klart, at der kan rettes endog meget stærke indvendinger mod videnskabeligt ikke at benytte et subjektivt interessebegreb, men på den anden side må man ikke være blind for de meget store mangler, et subjektivt interessebegreb er behæftet med. Isaac D. Balbus har på fremragende måde fremhævet problematikken ved hjælp af følgende simple figur³³):

Objective interests	Subjective interests	
	<i>aware</i>	<i>unaware</i>
affected by	consciousness	lack of consciousness
unaffected by	false consciousness	—

Øverste venstre celle angiver »bevidsthed«, dvs. at man påvirkes af et eller andet, og at man er sig denne påvirkning bevidst. Øverste højre celle viser manglende bevidsthed, hvilket vil sige, at man er påvirket af et eller andet, men ikke er sig denne påvirkning bevidst. Endelig taler Balbus om falsk bevidsthed, som dækker over det forhold, at en person nok har en opfattelse af, at han påvirkes på en eller anden måde, men at denne opfattelse er forkert³⁴). Hvis det accepteres, at alle felter dækker over relevante virkelighedsfænomener, fremgår det, at man ved at operere med et subjektivt interessebegreb videnskabeligt kun kan beskæftige sig med en begrænset del af virkeligheden, idet man udelukkende kan behandle fænomener, der falder ind under kategorien »con-

31. Jvf. f.eks. Richard M. Merelman, »On the Neo-Elitist Critique of Community Power«, *American Political Science Review*, vol. 62 (1968), pp. 451–60, specielt pp. 453–55, samt Raymond E. Wolfinger, »Nondecisions and the Study of Local Politics«, *American Political Science Review*, vol. 65 (1971), pp. 1063–80, specielt pp. 1072–77.

32. Merelman, *op. cit.*, p. 453.

33. Isaac D. Balbus, »The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis« *Politics and Society*, vol. 1, no. 2 (Febr. 1971), p. 154.

34. *Ibid.*, p. 152.

sciousness«. Man kan naturligvis, således som bl.a. Nelson Polsby gør det, argumentere for, at pluralistisk teori på ingen måde forsøger at forklare *alle* fænomener, men netop begrænser sig til de konflikter, der kan identificeres blandt de politiske aktører³⁵), og at der derfor intet odigt er i, at en række muligvis relevante områder ikke omfattes af teorien. Et sådant synspunkt er på sin vis uangribeligt, men på den anden side må det fremhæves, at den foretagne udvælgelse af virkelighedsfænomener ikke på afgørende måde må påvirke de resultater og påstande om virkeligheden, som den pluralistiske teori når frem til. Det er netop på dette punkt, pluralisternes kritikere har sat ind, idet Balbus³⁶), men også f.eks. William E. Connolly³⁷), fremfører det synspunkt, at pluralisterne på forhånd udelukker »ikke-artikulerede interesser«, hvilket leder frem til spørgsmålet, om man på forhånd kan gå ud fra, at alle »relevante« eller »berettigede« interesser virkelig *er* blevet artikuleret til det politiske system. Connolly påpeger således, at høj participation i det politiske system er knyttet til de højere socio-økonomiske lag i samfundet, hvilket betyder, at »this view of interests supports the claims of various segments of society in inverse proportion to their need«³⁸). På baggrund af en sådan kritik forekommer det ikke urimeligt, at konkludere, at der er en betydelig fare for, at det billede, som pluralistiske analyser giver af magtstrukturen i et samfund, meget let kan blive fordrejet eller i det mindste fortegnet.

Det er ubestrideligt, at der er mindst lige så store vanskeligheder forbundet med at benytte et objektive interessebegreb, som der er med at anvende det subjektive – specielt når der udelukkende opereres inden for en »borgerlig« videnskabelig ramme. Hovedproblemet med det objektive interessebegreb er naturligvis, at fastlæggelsen af en given persons objektive interesse må ske under anvendelse af i forhold til denne person eksterne standarder. Opstillingen af disse standarder overlades til forskeren, hvilket leder frem til det centrale problem: Hvorfra ved vi, at de interesser, forskeren tillægger en person, rent faktisk *er* i denne persons interesse? Hvis vi empirisk kan konstatere en diskrepans mellem en persons subjektivt erklærede interesse og hans »sande« interesse, således som denne er fastlagt af forskeren, hvorledes skal vi da afgøre, hvem der »har ret«?

Der er gjort mange forsøg på at løse dette problem³⁹), men et af de mere interessante er nok Balbus'. Han accepterer som udgangspunkt marxistisk samfundsteoris fastlæggelse af objektive klasseinteresser, men frakender samtidig teorien et egentligt empirisk indhold:

35. Polsby 1963, *op. cit.*, p. 122.

36. Balbus, *op. cit.*, p. 153.

37. William E. Connolly, »On »Interests« in Politics«, *Politics and Society*, vol. 2, no. 4 (1972), p. 462.

38. *Ibid.*, p. 463.

39. Jvf. f.eks. Christian Bay, »Politics and Pseudo-Politics: A Critical Evaluation of some Behavioral Literature«, i Charles McCoy & John Playford (eds.), *Apolitical Politics*, New York 1967, pp. 12–37, hvori der søges opstillet en teori om basale menneskelige behov.

»If however the goal is not the empirical measurement of power but rather the explanation of *changes* in the allocation of values in society, then it is useful to establish by *definition* the existence of contradictory latent or objective interests and thus latent conflicts as characteristic of the political system. Such an assumption does not require empirical proof that the absence of overt conflict is the product of elite manipulation, since it is not an empirical proposition at all, but rather an assumption whose utility can only be measured in terms of the degree to which it enables one to explain or predict political change«⁴⁰).

Balbus betragter hermed marxistisk teori som en model, ud fra hvilken der kan udledes hypoteser, som kan testes empirisk. Hvis de afledede hypoteser verificeres, kan man betragte modellen som hensigtsmæssig, men vil naturligvis ikke kunne udtale sig om dens sandhedsværdi. Først i det øjeblik, hypoteserne falsificeres, falder også modellen. Balbus gør dog selv opmærksom på den klare ulempe ved en sådan tolkning, at det kun bliver muligt at forklare *ændringer* i værdiallokeringen, medens det ikke kan lade sig gøre at foretage en empirisk måling af magt med henblik på en identifikation af den *eksisterende* magtfordeling i samfundet.

Ud over sådanne overvejelser omkring anvendelsen af et objektive interessebegreb finder vi i debatten en mængde forsøg på at fastlægge forskellige »mellemformer« mellem det subjektive og det objektive interessebegreb. Disse skal ikke gøres til genstand for en nærmere behandling her, blot skal fremlægges den generelle vurdering, at de hidtil præsenterede mellemformer ikke kan siges at have løst de i det foregående beskrevne problemer i relation til det subjektive og det objektive interessebegreb⁴¹). Det ses herefter, at der rejser sig uhyre problemer m.h.t. interessebegrebet i fasen ikke-erkendte behov, hvilket i øvrigt har ført til at en række forskere ganske simpelt har bortdefineret dette problemområde, når de benytter sig af begrebet nondecisionmaking.

For fuldstændighedens skyld skal vi afslutte gennemgangen af denne fase i den politiske proces med kort at påpege de »mekanismer«, gennem hvilke nondecisionmaking kan tænkes at sætte sig igennem med det resultat, at der skabes en falsk bevidsthed, som resulterer i, at visse issues aldrig kanaliseres til det politiske system. Det, der umiddelbart springer i øjnene, er naturligvis egentlig *manipulation*. Påstande om manipulation finder vi både hos de klassiske elitister (som f.eks. Pareto og Mosca), men også hos moderne elitister som C. Wright Mills⁴²). Fra pluralistisk side afvises manipulationstankegangen kategorisk⁴³).

40. Balbus, *op. cit.*, p. 173.

41. For en nærmere behandling af disse problemer, se Finn Reske-Nielsen, *En analyse af nondecisionmaking med særligt henblik på en diskussion af de teoretiske problemstillinger og begrebets empiriske anvendelighed*, Århus 1976, specielt pp. 81-105.

42. C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford 1956.

43. Robert A. Dahl, »A Critique of the Ruling Elite Model«, *American Political Science Review*, vol. 52 (1958), pp. 463-69.

Det forekommer imidlertid for snævert kun at tale om manipulation i forbindelse med diskussionen omkring sand eller falsk bevidsthed. Snarere bør man inddrage hele den proces, hvorved borgerne får deres politiske holdninger, idet det er via denne proces, de så at sige får defineret deres verdensbillede. Der findes rent faktisk inden for specielt den amerikanske politologi en hel selvstændig disciplin, *politisk socialisering*, som behandler dette problemfelt, men det er karakteristisk, at der praktisk taget aldrig er lavet undersøgelser over de politiske effekter af politiske socialiseringsprocesser⁴⁴). For fuldstændighedens skyld skal det også nævnes, at man inden for marxistisk teori opererer med en form for *strukturel determination* af bevidstheden, idet der foretages en udledning ud fra de af Marx fastlagte abstrakte økonomiske kategorier⁴⁵).

Lad os herefter vende os mod den fase i den politiske proces, som vi har betegnet som »erkendte behov«. Her er der som sagt tale om, at en gruppe eller en person ganske vist er sig nogle behov bevidst, men alligevel ikke artikulere disse som krav til det politiske system. Problematikken i denne fase er væsensforskellig fra problematikken i fasen ikke-erkendte behov. Dette skyldes først og fremmest, at når det drejer sig om erkendte behov, er det ikke forbundet med så store vanskeligheder at identificere folks *kontrafaktiske* holdninger eller adfærd, dvs. den adfærd, de ville have udvist, eller de holdninger, de ville have haft, såfremt de ikke havde været udsat for nondecisionmaking. Dette var netop det centrale problem i forbindelse med ikke-erkendte behov.

Problemerne i forbindelse med erkendte behov knytter sig derfor i første række til de mekanismer, hvorigennem man kan forestille sig, at nondecisionmaking kan sætte sig igennem. Disse mekanismer kan være af to principelt forskellige slags: personelle og strukturelle. Det personelle aspekt er identisk med, hvad der normalt betegnes som anticiperede reaktioner og er meget fremtrædende i »Two Faces of Power«⁴⁶). Begrebet er første gang anvendt af den tysk-amerikanske politolog Carl J. Friedrich, som vil tale om anticiperede reaktioner i situationer, hvor et magtobjekt foregriber, at magtresultatets reaktioner på en given adfærd vil medføre ubehageligheder og derfor handler på en anden måde end han ellers ville have gjort, uden at magtsubjektet direkte har foretaget sig noget for at påvirke magtobjektet. Friedrich finder, at det principielt er muligt at anticiperede reaktioner kan føre til en adfærd, der ændrer status quo, men normalt mener han, at fænomenet vil forhindre en ændring af status quo – der er m. a. o. klart tale om en konserverende faktor⁴⁷). Sat ekspli-

44. For en introduktion til forskningen på dette område, se Asger Munk & Finn Reske-Nielsen, »Introduktion til politisk socialisering«, *Politica*, 1975, no. 4-5, pp. 1-31.

45. Jvf. Anders Lundkvist, *Kapitalens bevidsthedsformer*, Århus 1973. For en kritik heraf, se John Martinussen, *En drøftelse af lighedsprincipper og social ulighed i borgerlige samfund*, Århus 1975, pp. 7 ff.

46. Flere af de eksempler, Bachrach & Baratz giver, er således blot eksempler på anticiperede reaktioner, jvf. Bachrach & Baratz 1962, *op. cit.*

47. Carl J. Friedrich, *Man and His Government. An Empirical Theory of Politics*, New York 1963, pp. 200 ff.

cit ind i en nondecision-sammenhæng dækker begrebet anticiperet reaktion det forhold, at en person afholder sig fra at artikulere et givet behov som krav til det politiske system, idet den pågældende forventer at en artikulering vil kunne medføre sanktioner (positive eller negative) fra andre personers side, uden at disse har ytret sig på det pågældende område. Ud fra en common-sense betragtning forekommer det umiddelbart nærliggende at fastslå, at man her har fat i en central nondecision-mekanisme. En nærmere undersøgelse viser imidlertid, at der rejser sig i alt fald ét væsentligt teoretisk problem: Robert Dahl har peget på, at det i virkeligheden er meget vanskeligt at slutte noget som helst om magtstrukturen i et samfund, selv om man empirisk kan konstatere fænomenet anticiperet reaktion (hvilket han i øvrigt stiller sig tvivlende overfor). Dette skyldes det forhold, at anticiperede reaktioner er processer, der udelukkende foregår inde i hovedet på »magtobjektet« og derfor let kan være grebet ud af den blå luft. Dette kan ifølge Dahl få absurde konsekvenser: »Carried to the extreme, then, this kind of analysis could lead to the discovery of as many different power structures in a political system as there are individuals who impute different intentions to other individuals, groups, or strata in the system«⁴⁸). Dahl har naturligvis ret i denne betragtning, men på den anden side kan dette ikke føre til den konsekvens, at man fuldstændig forkaster at inddrage anticiperede reaktioner i en analyse af politiske magtforhold – alene af den grund, at det i alt fald i visse tilfælde er muligt empirisk at konstatere en adfærd hos et magtsubjekt, som betinger magtobjektets anticiperede reaktioner. En anden central indvending mod begrebet anticiperet reaktion er, at det kan være vanskeligt empirisk at konstatere fænomenet. En række pluralister har fremført dette synspunkt⁴⁹), men det turde til en vis grad være tilbagevist i og med en empirisk undersøgelse foretaget af den amerikanske politolog Michael Parenti, hvor det viser sig, at de via f.eks. dybdeinterviews i vid udstrækning faktisk er muligt at konstatere anticiperede reaktioner empirisk⁵⁰).

Også strukturelle forhold vil kunne opstille barrierer, som kan forhindre subjektivt erkendte behov i at blive artikuleret til det politiske system. Frederick W. Frey fremhæver således følgende formodet relevante fænomener:

»Especially important are inculcated conceptions of legitimacy, learned preferences among influential behaviours, expectations of failure, and confused perceptions of power processes and structures. Such orientations are less clear perhaps than anticipated negative reactions, but possibly no less effective as deterrence of influence attempts«⁵¹).

48. Robert A. Dahl, »Power«, i David L. Sills (ed.), *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, bind 3, 1968, p. 413.

49. Se specielt Wolfinger, *op. cit.*, pp. 1068 f.

50. Michael Parenti, »Power and Pluralism: A View from the Bottom«, *The Journal of Politics*, vol. 32 (1970), pp. 501–30.

51. Frederick W. Frey, *op. cit.*, p. 1094.

Ud over disse eksempler kunne man desuden nævne normer vedrørende hvilke spørgsmål, der er »politiske« og hvilke der ikke er det. Sådanne normer vil kunne virke begrænsende på issuedannelsen i den forstand, at folk ikke artikulere visse behov, fordi de opfatter behovene som faldende uden for, hvad eksempelvis staten kan tage sig af. Yderligere kan fremhæves de proceduremæssige regler, der gælder for behandlingen af krav til det politiske system: meget indviklede og uigennemsigtige procedureregler kan givetvis medvirke til, at visse behov aldrig artikuleres som krav. Der er altså i disse eksempler tale om, at the mobilization of bias af sig selv kan virke begrænsende på den politiske dagsorden.

Vender vi os dernæst til transformationsfasen, identificerer Bachrach & Baratz i deres empiriske undersøgelse her to barrierer: Den første består af »values, beliefs, and myths that the dominant portion of the community embraces«⁵²), medens den anden omfatter »procedures, customs, and organizational devices«⁵³). For den første kategoris vedkommende drejer det sig om alment accepterede normer og værdier, i relation til hvilke det er muligt at tale om legitime og illegitime krav; den anden kategori omhandler det forhold, at jo mere indviklede procedurer, jo flere udvalg og kommissioner, etc. et givet krav skal igennem førend det kan komme frem til endelig vedtagelse eller forkastelse, desto vanskeligere vil det være at ændre status quo. For begge barrierers vedkommende kan man igen tale om et personelt og et strukturelt aspekt. Man kan tale om personel nondecisionmaking (dvs. om egentlige nondecisions, jvf. ovenfor) i de tilfælde, hvor et magtsubjekt ved at henvise til generelle samfundsnormer eller ved at sende forslag i udvalg eller lignende bliver i stand til at forhindre et krav i at nå frem til den formelle beslutningsarena. Det strukturelle aspekt ses i de tilfælde, hvor krav autonomt »kvæles« af normer eller procedurer.

Endelig vil nondecisionmaking kunne tænkes at forekomme i implementeringsfasen, dvs. i den administrative gennemførelse af vedtagne forslag. Rent formelt er dette i og for sig ikke nondecisionmaking, idet en politisk beslutning rent faktisk er truffet. På den anden side vil implementeringsfasen i sine virkninger kunne være parallel til egentlig nondecisionmaking på den måde, at den administrative gennemførelse vil kunne hindre, at den trufne beslutning får de tilsigtede sociale konsekvenser. Man kan naturligvis forestille sig, at nondecisionmaking i denne fase finder sted derved, at de trufne politiske beslutninger »får en drejning« på en sådan måde, at de sociale konsekvenser bliver anderledes end tilsigtet fra politisk hold. Mere interessant forekommer imidlertid de effekter, der kan tænkes at flyde af selve det organisatoriske system, og de procedurer og rutiner, dette fungerer i overensstemmelse med. Der er ofte en

52. Bachrach & Baratz 1970, *op. cit.*, p. 58.

53. *Ibid.*, p. 60.

tilbøjelighed til at betragte sådanne strukturer som neutrale fænomener, der udelukkende er opbygget ud fra saglige hensigtsmæssighedshensyn, men i de senere år har flere forfattere påpeget det betænkelige i at frakende dem politiske konsekvenser⁵⁴).

5. Metoder til empirisk identifikation af nondecisionmaking

Som det fremgår af den netop foretagne gennemgang af begrebet nondecisionmaking i relation til forskellige faser af den politiske proces, har vi at gøre med et meget komplekst problemområde. De vanskeligheder, der rejser sig i forbindelse med de enkelte faser, er af forskellig karakter: I fasen ikke-erkendte behov centrerer problemerne sig omkring, hvilket interessebegreb der lægges til grund for en analyse af nondecisionmaking, og det viser sig, at der er betydelige validitetsproblemer knyttet til anvendelsen af såvel et objektivt som et subjektivt interessebegreb. Ser man på de konkrete empiriske undersøgelser, i hvilke nondecisionmaking indgår som et centralt begreb, viser det sig da også, at disse enten ser bort fra disse problemer eller eksplicit bortdefinerer dem fra analysen⁵⁵). Med hensyn til fasen erkendte behov rejser der sig problemer af en noget anden art; en af de væsentligste nondecision-mekanismer er her fænomenet anticiperet reaktion, der som påpeget af Dahl ikke nødvendigvis behøver at udsige noget om magtstrukturen i et samfund. Dette forhold har ført til, at visse forskere bortdefinerer også dette fænomen fra empiriske analyser⁵⁶). Efterhånden som vi bevæger os frem mod fasen transformation, bliver de teoretiske vanskeligheder og dermed problemerne med en empirisk identifikation af nondecisionmaking mindre, idet nondecisionmaking i denne fase i stigende grad får karakter af en proces, hvori der indgår et magtsubjekt, som træffer en beslutning, der resulterer i, at et magtobjekt handler anderledes end vedkommende ellers ville have gjort, m. a. o. bliver der tale om en »normal« beslutningsproces, hvor det vil være muligt at konstatere magtstrukturen under anvendelse af den velkendte pluralistiske deltagermetode.

Et væsentligt problem ved en undersøgelse af nondecisionmaking ved hjælp af denne metode er imidlertid, at man ifølge sagens natur ikke kan tage udgangspunkt i »givne issues« således som pluralisterne gør det – i stedet må der opstilles alternative kriterier til identifikation af de potentielle issues, der udelukkes ved hjælp af nondecisionmaking. En mulig, men ikke fuldt tilfreds-

54. Specielt Geraint Parry og Peter Morris har argumenteret for en inddragelse af den administrative struktur i magtanalyser. Man kan i denne forbindelse også henvise til Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971, specielt kap. 3 og 4.

55. Et typisk eksempel er Bachrach & Baratz selv, som klart inkluderer »falsk bevidsthed« i deres artikel fra 1962, men som i deres empiriske arbejde fra 1970 eksplicit bortdefinerer spørgsmål om sand eller falsk bevidsthed fra analysen, idet de hævder det synspunkt, at problemet ikke lader sig behandle videnskabeligt, jvf. Bachrach & Baratz 1970, *op. cit.*, p. 49 f.

56. Se f. eks. *ibid.*, p. 46.

stillende løsning er en konkret empirisk undersøgelse af, om det kan konstateres, at visse *grupper* i samfundet mere eller mindre konsekvent får deres krav bremsset, inden de når frem til den formelle beslutningsarena, eller at visse *typer af krav* (uanset hvilke grupper de fremsættes af) standses på et meget tidligt tidspunkt i det politiske system.

Vender man sig til slut til implementeringsfasen, vil det også her i en vis udstrækning være muligt at identificere nondecisions ved hjælp af deltagermetoden.

Det er fremgået af diskussionen, at der i alle faser af den politiske proces er tale om såvel et personelt som et strukturelt aspekt af begrebet nondecision-making. Med hensyn til det personelle aspekt vil man under anvendelse af deltagermetoden kunne udsige noget om nondecisionmaking (og dermed om magtstrukturen) i de to sidste faser, medens metoden vanskeligere lader sig benytte i de to første. Når det drejer sig om det strukturelle aspekt, er det ikke umiddelbart muligt at anvende deltagermetoden. Dog vil det i en vis udstrækning være muligt at kombinere denne metode med en historisk analyse på følgende måde: Indledningsvis klarlægges det, hvilke strukturer, normer eller værdier der virker hæmmende på issuedannelsen; dernæst søger forskeren at afdække, hvorledes disse historisk er opstået – specielt undersøges det, hvilke personer eller grupper der har bidraget til etableringen heraf, og hvilket formål de har haft med det. Kan man herefter konstatere, at bestemte strukturer, etc. er oprettet med det formål at beskytte specifikke interesser, vil man have blotlagt en betydelig magtressource for bestemte grupper også i det eksisterende samfund. Under alle omstændigheder vil man have afdækket en mekanisme, der – i det omfang den fortsat fungerer efter sin oprindelige hensigt – virker hæmmende på issuedannelsen på bestemte områder og dermed udelukker visse grupper af befolkningen fra det politiske system. En mere marxistisk præget analyse vil tage udgangspunkt i et strukturelt magtbegreb og dermed nedspille det personelle aspekt i betydelig grad.

Udover de hidtil nævnte metoder til empirisk identifikation af nondecision-making bør man også nævne *komparativ metode*, hvor forskeren helt forlader den beslutningsorienterede tilgang til magt-problematikken. Fremgangsmåden er den, at der foretages en systematisk sammenligning af *ensartede* politiske enheder (f.eks. kommuner, amter, delstater, stater); i det omfang man kan konstatere en systematisk samvariation mellem bestemte karakteristika i de politiske enheder og aktualiseringen/ikke-aktualiseringen af bestemte potentielle issues, vil man have et indicium for eksistensen af et non-issue og dermed for nondecisionmaking. Der er allerede foretaget i alt fald én empirisk undersøgelse efter disse retningslinier, nemlig Matthew A. Crensons undersøgelse af luftforureningsspørgsmålets politiseringsgrad i et større antal amerikanske byer⁵⁷).

57. Matthew A. Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution*, Baltimore 1971.

Crensons undersøgelse viser, at det afgjort kan være frugtbart at benytte sig af komparation ved identifikation af nondecisionmaking. På den anden side bør man dog ikke være blind for, at der er betydelige problemer knyttet til anvendelse af denne metode: For det første må man operere med en alt-andet-lige forudsætning, hvilket som oftest må betragtes som urealistisk. For det andet er der den ulempe forbundet med komparativ metode, at den ikke muliggør en identifikation af en selektivitet, som er *fælles* for de komparerede enheder, dvs. metoden vil ikke være effektiv, hvis der hersker en fælles mobilization of bias i de analyserede systemer. Endelig for det tredje er der naturligvis ikke nogen der siger, at blot fordi man kan konstatere en statistisk samvarians mellem bestemte politiske fænomener, så kan man også slutte, at det ene fænomen forårsager det andet. Ikke desto mindre forekommer anvendelsen af komparation mere lovende end de beslutningsproces-orienterede metoder, der som nævnt kun er i stand til at indfange en begrænset del af formodet relevante virkelighedsfænomener.

6. *En alternativ synsvinkel*

Hidtil har vi udelukkende diskuteret nondecisionmaking i relation til spørgsmålet om et samfunds magtstruktur. Afslutningsvis skal imidlertid fremhæves en alternativ synsvinkel, som forekommer relevant, og som i et vist omfang kommer ud over de skitserede problemer m.h.t. empirisk at operere med et strukturelt magtbegreb. I stedet for at stille spørgsmålet: hvilke personer, grupper eller klasser har magten i samfundet, kunne man snarere spørge: er der nogen personer, grupper eller klasser, der konsekvent bliver forfordelt i det politiske system, og i bekræftende fald hvilke mekanismer kan man identificere som værende årsag til denne forfordeling? Det drejer sig med andre ord om empirisk at sætte spørgsmålstegn ved den pluralistiske påstand om demokratiske systemers »gennemtrængelighed«, dvs. påstanden om at alle »væsentlige« eller »relevante« interesser bliver varetaget i demokratiske samfund. Det afgørende bliver derfor at identificere barrierer (uanset om disse under den ene eller den anden synsvinkel betragtes som »magt-fænomener«), som betinger politisk afmagt i den forstand, at de forhindrer folk i at få varetaget deres interesser i det politiske system⁵⁸). En sådan synsvinkel vil samtidig mindske »afstanden« mellem pluralister og »neo-elitister« betydeligt, idet i alt fald visse pluralister erkender relevansen af at undersøge, om påstanden om gennemtrængelighed er empirisk holdbar⁵⁹). I en vis forstand forlades hele magtbegrebet, når der anlægges en sådan synsvinkel. Det bliver således af underordnet betydning, om normer, værdier og strukturer kan betegnes som magtfænomener: samfun-

58. En parallel tankegang finder man hos Gudmund Hernes, *Makt og avmakt*, Bergen 1975, specielt pp. 137-86, hvor forskellige »afmagtsfænomener« diskuteres.

59. Wolfinger, *op. cit.*, p. 1079.

det anskues så at sige »fra bunden« på den måde, at det centrale er borgernes evne til og muligheder for at føre deres behov og krav frem til formel afgørelse i det politiske system. Såfremt det konstateres, at visse grupper ikke er i stand til dette, kan det siges at være et mål i sig selv empirisk at afdække de mekanismer, som stiller sig hindrende i vejen herfor. Det bliver derfor ikke nødvendigt samtidigt at udtale sig om samfundets magtstruktur, hvadenten denne knyttes til personel magt udøvet af politiske eliter, eller den knyttes til strukturel magt, der så at sige sætter sig igennem uanset en personel magtudøvelse.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

Den økonomiske udvikling i de toneangivende OECD-lande tegner fortsat gunstig.

I USA er skønnet for GNP-væksten for 1. kvartal netop blevet revideret. I forhold til 4. kvartal 1976 voksede GNP med 6,9 pct. på årsbasis mod oprindeligt beregnet 5,2 pct. Sat i relation til 1. kvartal 1976 var væksten 4,5 pct.

Mens den realøkonomiske udvikling må betegnes som gunstig, er prisudviklingen mere tvivlsom. Forbrugerprisindekset for maj lå således 6,7 pct. over maj 1976, mens indekset i januar lå 5,4 pct. over januar 1976. Den kraftige acceleration i prisstigningstakten i de første fem måneder af indeværende år blev imidlertid tilsyneladende brudt i juni. Engrosprisindekset for juni faldt med 0,6 pct. i forhold til maj. I forhold til juni 1976 steg indekset med 6,2 pct., mens indekset i maj lå 7,3 pct. over maj 1976. Prisudviklingen fra maj til juni skyldes faldende fødevarepriser.

Arbejdsløsheden er stadig et stort og voksende problem i USA. Fra maj til juni steg ledighedsprocenten med 0,2 point til 7,1. Når ledigheden vokser til trods for den gunstige realøkonomiske udvikling, skyldes det en særdeles stor nyttilgang til arbejdsstyrken.

Den høje økonomiske vækst har imidlertid også sin pris. Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev i 1. kvartal 4,3 mia. \$ mod et underskud på 1,3 mia. \$ i hele 1976. Handelsbalanceunderskuddet for maj var 1,2 mia. \$, en forbedring på 1,4 mia. \$ i forhold til april. De fleste amerikanske økonomer mener dog ikke, at der er tale om en vending i udviklingen og forventer, at det amerikanske betalingsunderskud når op på godt 10 mia. \$ i indeværende år.

Prisudviklingen i Vesttyskland er noget mere stabil end i USA. I juni steg forbrugerprisindekset med 4 pct. i forhold til juni 1976. I januar lå indekset 4,1 pct. over januar 1976.

Medio juli nedsatte den tyske centralbank lombardrenten (den rente, bankerne kortfristet kan låne til i centralbanken mod sikkerhed) fra 4½ pct. til 4 pct. Nedsættelsen skal ses på baggrund af den stagnerende udvikling i erhvervsinvesteringerne.

Handelsbalancen og betalingsbalancen viser fortsat betydelige overskud. Betalingsbalanceoverskuddet i maj var på 1,4 mia. DM mod 1 mia. DM i april.

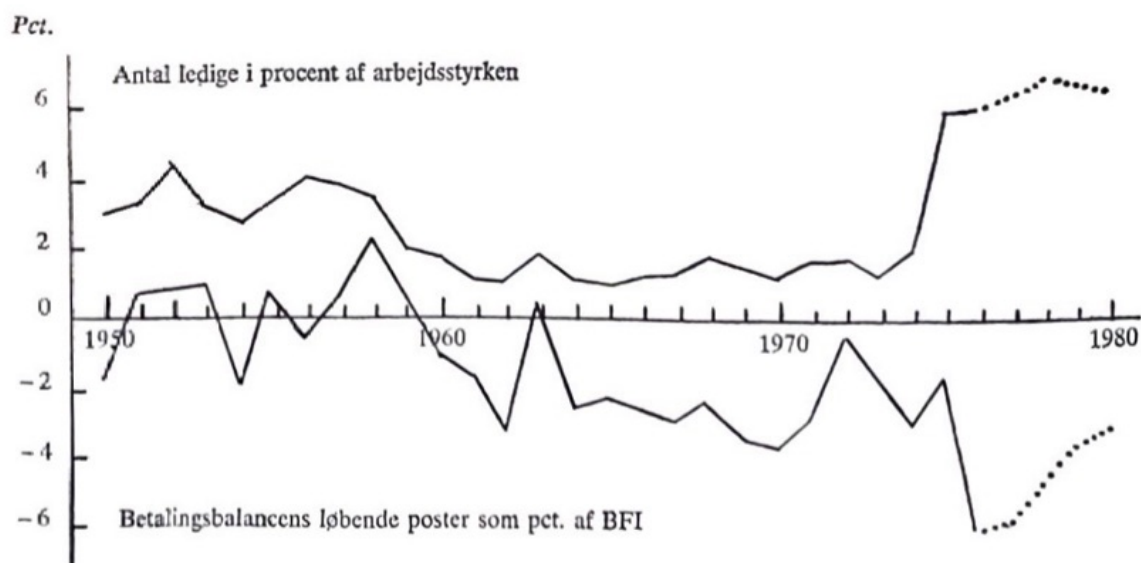
Overskuddet for de første fem måneder af indeværende år kom dermed op på 4,4 mia. DM mod 4,6 mia. DM i den tilsvarende periode sidste år.

DEN DANSKE ØKONOMI

Vismandsrapporten, der blev offentliggjort den 31. maj, tegner et særdeles mørkt billede af fremtidsudsigterne for den danske økonomi. Betalingsbalanceunderskuddet bliver i indeværende år 11,7 mia. kr., og i de næstfølgende 3 år vil underskuddet blive i størrelsesordenen 11 mia. kr. p.a. Udsigterne for beskæftigelsen er ikke lysere. Ledigheden vil stige, og vismændene forudsiger, at gennemsnitlig 160.000 vil være ledige i 1981. Alt i alt konkluderer vismændene, at de økonomiske fremtidsudsigter er mere dystre end på noget tidspunkt siden anden verdenskrig.

Det er dog tvivlsomt, om den danske økonomi vil udvikle sig som skitseret af vismændene. Det skyldes, at prognosen er udarbejdet under den forudsætning, at den førte økonomiske politik ikke ændres i estimationsperioden. Vismændene mener selv, at udsigterne er så mørke, at det er usandsynligt, at der ikke gennemføres nye økonomisk-politiske indgreb i prognoseperioden. I øvrigt mener vismændene, at det ikke vil være muligt i de kommende år at finansiere betalingsbalanceunderskud i den størrelsesorden som prognostiseret. Vi vil derfor, hvis vi ikke selv vil gennemføre den nødvendige økonomiske politik, på et eller andet tidspunkt blive påtvunget kontraktive økonomiske indgreb af udlandet som betingelse for at opnå lån til finansiering af det løbende betalingsbalanceunderskud.

Rapporten illustrerer ved hjælp af et regneeksempel, hvor alvorlige balanceproblemerne er i dansk økonomi. Ønskes betalingsbalanceunderskuddet nedbragt til 5 mia. kr. i 1980, skal den økonomiske politik tilrettelægges således, at det private og offentlige forbrug kun stiger med knapt 1 pct. p.a. reelt i de kommende 3 år. En sådan økonomisk politik vil imidlertid indebære, at yderligere 50.000 personer bliver ledige.



Som det fremgår af ovenstående figur, er balanceproblemerne i den danske økonomi ikke af ny dato. Det har ikke i mange år været muligt både at skabe ligevægt på betalingsbalancen og at have fuld beskæftigelse.

Oliekrisen og det internationale konjunkturtilbageslag skærpede balanceproblemerne. Ledigheden er i dag større end f.eks. i 50'erne, og betalingsbalanceunderskuddet er rekordstort. Vismændene fastslår imidlertid, at det er muligt at bryde den hidtil gældende sammenhæng mellem betalingsbalance og ledigheden.

Balanceproblemerne skyldes nemlig erhvervsstrukturen i Danmark. I mange år har det danske omkostningsniveau været for højt i forhold til det udenlandske. Det har hindret den nødvendige udvikling af de eksporterende og importkonkurrerende erhverv. En løsning af balanceproblemerne i dansk økonomi kræver derfor, at det danske omkostningsniveau sænkes, således at betalingsbalanceerhvervenes internationale konkurrenceevne og dermed ekspansionsevne bedres.

Vismændene anviser tre måder, hvorved det danske omkostningsniveau kan sænkes i forhold til det udenlandske:

- Arbejdsmarkedets parter eller folketinget gennemfører nye indgreb med det sigte at begrænse lønstigningstakten. Indkomstpolitikken kan evt. kombineres med en gradvis devaluering. Vismændene mener selv, at denne løsning er den bedste.
- Kronen nedskrives med jævne mellemrum med mere end normalt for kursjusteringer indenfor slangen. En krybende devaluering er at foretrække fremfor en kraftig éngangsdevaluering, idet vismændene frygter, at en sådan kun vil skabe yderligere inflation og arbejdsløshed.
- Staten yder tilskud til virksomheder, der konkurrerer med udlandet, evt. kombineret med andre selektive ordninger. Vismændene foreslår f.eks., at betalingsbalanceerhvervenes rentebyrde nedsættes, og at staten yder disse erhverv en eller anden form for løntilskud.

Uanset hvilken form for løsning politikerne vælger, mener vismændene, at det vil tage en lang årrække at løse de alvorlige økonomiske problemer. Det gælder derfor om at komme igang hurtigst muligt og ikke vente på, at udlandet i en måske nær fremtid pålægger os at foretage indgreb, der vil få særdeles uheldige følger for beskæftigelsen.

Hudson rapporten

I lighed med en lang række andre vestlige industrilande har Danmark gennem de senere år stået over for to balanceproblemer: stort betalingsbalanceunderskud og høj arbejdsløshed. Diskussioner omkring de mulige løsninger af disse

problemer har været gennemført såvel nationalt som internationalt – såvel blandt politikere som teoretikere. På nationalt plan har regeringens økonomer, diverse interesseorganisationer samt Det Økonomiske Råd's formandskab forsøgt at anviser mulige veje ud af balanceproblemerne.

Fra international hold er nu yderligere kommet et bidrag til belysning af udsigterne for den danske økonomi. Det amerikanske Hudson Instituts europæiske datterselskab udsendte således i forsommeren rapporten »Denmark in Europe 1990«, hvori instituttet forsøger at trække nogle linier for det danske samfunds udvikling i de næste 15 år.

Til trods for rapportens imponerende volumen, 375 sider, kan den ikke betegnes som noget vægtigt bidrag i den løbende debat. Det skyldes forfatternes åbenbare manglende kendskab til danske forhold og manglende konsistens i argumentationen.

Disse mangler har bevirket dels en uhensigtsmæssig disponering af stoffet, dels at mange udsagn fremstår som rene påstande uden noget konkret indhold. Man er hermed netop faldet i den grøft som andre fremtidsskribenter i rapportens indledning beskyldes for, nemlig at være havnet i fantasien.

F.eks. karakteriseres Rom-klubbens første rapport fra 1972 »The Limits to Growth« som »a pessimistic fantasy. It demonstrated nothing useful about the actual state of raw material supplies in the year 2050.« Helt uden værdi finder man dog ikke Rom-klubbens værk. Således hedder det videre »Yet it revealed something quite interesting about the state of mind of the Western world in 1971-72.«

Med lidt uvenlighed kan en tilsvarende bedømmelse bruges på Hudson rapporten, hvor der også er ofret mange kræfter på udviklingen frem til idag. Således behandles det danske samfunds hidtidige udvikling på ca. 80 sider, mens Danmark i internationalt og stort set historisk perspektiv behandles på yderligere 130 sider. Med bilag og indledning er det samlede antal sider herefter oppe på godt 300 sider, hvilket betyder, at »The Future of Denmark« stort set har fået tildelt 70 sider inklusive resumé.

Retfærdigvis må det nævnes, at der i afsnittet om Danmarks relationer til udlandet ind imellem forsøges at trække nogle linier fremad.

Om det nordiske samarbejde fremhæves betydningen af faste forbindelser dels mellem Sverige og Sjælland (Øresund), dels mellem Sjælland og Fyn (Storebælt). Der peges også på muligheden af en øget harmonisering på lovgivningsområdet. Men der omtales intet konkret om de økonomiske relationer og den indbyrdes afhængighed.

Om EEC-medlemskabet siges det, at man i medlemslandene fortsat vil stå overfor nationale støtteordninger til diverse industrier, hvilket skulle medføre, at man også i Danmark tvinges til statsstøtte for herigennem at øge dansk industris internationale konkurrenceevne. Således hedder det: »It is doubtful whether the traditional Danish non-interventionist liberal philosophy – at least as it

affects the operation of the economy – will be able to survive the next decade.« Efter denne udtalelse er konklusionen om EEC derfor overraskende og nærmest selvmodsigende, idet man slutter, at dansk EEC-medlemskab ikke vil få nogen særlig betydning. Danmarks fremtid vil – påstås det – afhænge af interne forhold.

Om NATO hedder det, at kun angsten for Vesttyskland fastholder de iøvrigt uønskede amerikanske tropper i Europa. Danmarks tilknytning til NATO vil blive løsere, og egentlig neutralitet, svarende til Sveriges status, kan forventes inden 1990.

Begrundelsen for denne konklusion er imidlertid umulig at finde. At NATO-partnerne kan undvære Danmark er en mulig påstand, men med hvilken begrundelse skulle Danmark ændre holdning til NATO i de næste 10 år? Dette spørgsmål besvares ikke.

Vender man sig herefter til afsnittet om dansk økonomi i fremtiden, undres man over den diffuse måde, hvorpå problemerne er behandlet. Betalingsbalanceproblematikken er i fokus – arbejdsløshedsproblemerne ikke – og et samlet overblik over udviklingen i efterspørgselskomponenterne mangler totalt. Derimod vrir det med mere eller mindre udokumenterede påstande.

F.eks. påstås det, at den fortsat høje arbejdsløshed vil bevirke en langsom produktivitetsudvikling. Men samtidig siges, at industriens investeringer i stigende grad vil være rettet mod modernisering og rationalisering af produktionen. Men dette betyder en forøgelse af produktiviteten, hvorfor påstanden er selvmodsigende.

Herefter peges der på den uheldige virkning den formindskede produktivtetsforøgelse har på priskonkurrencen, hvis ikke der sørges for en stram indkomspolitik. Men en succesrig indkomspolitik, påstår man, er umulig, da det kræver en stærk regering, og en sådan kan ikke forventes foreløbig.

Efter disse udsagn ender man imidlertid med at sige, at »A change in the price competitiveness of Danish industrial exports is not the only and overall determinant factor in the future prospects of these exports.« Man mener, at det er eksporten af maskiner og kapitaludstyr, som skal fremmes, hvilket kræver en betydelig indsats på området Research and Development, men hertil er virksomhederne i Danmark for små. Derfor peges på statsstøtte som en løsning.

Samtidig mener man, at staten via sin beskatningspolitik har hindret industriens ekspansion, hvorfor det offentlige vækst må nedbringes. Disse forslag behandles i det fjerde af 4 opstillede scenarier. Man konkluderer, at skattelettelser og subsidier ikke nødvendigvis stimulerer de private investeringer på en sådan måde, at der skabes nye arbejdspladser. Som før nævnt forventes det, at rationaliseringsbestrebelse først og fremmest vil blive opmuntret, men her ved løses arbejdsløshedsproblemet overhovedet ikke.

Totalkonklusionen bliver derfor, at der ikke findes nogen simpel løsning på Danmarks problemer, men at en stram økonomisk politik med forskellige for-

mer for støtte til erhvervslivet kan føre Danmark så nogenlunde igennem de næste 15 år.

Efter endt læsning står man temmelig uforstående. Hvad har formålet med denne rapport egentlig været? Problemstillingen var på forhånd velkendt. Det kan altså ikke være den, man har villet gøre opmærksom på. En mest sandsynlig udvikling er ikke opstillet – kun spredte forsøg på at beskrive forskellige forløb. Da man ikke har turdet vælge et bestemt forløb, har man selvsagt heller ikke kunnet påvise mulige løsninger.

Produktion og beskæftigelse

Aktiviteten indenfor dansk industri har i de første 5 måneder af indeværende år været stagnerende med tendens til fald. Således viser Danmarks Statistiks opgørelse af industriens ordre- og omsætningssituation i maj, at industrien excl. skibsværfter havde en real omsætningstilbagegang på 5 pct. i forhold til maj 1976. Målt i løbende priser lå omsætningen 3 pct. højere. Omsætningen med udlandet og hjemmemarkedet steg med henholdsvis 5 pct. og 1 pct. Ordreindgangen fra eksportmarkederne var 3 pct. større end året før, mens eksportordrebeholdningen lå 15 pct. over maj 1976. Hjemmemarkedet afgav 4 pct. flere ordrer end året før, men industriens ordrebeholdning fra hjemmemarkedet faldt med 4 pct.

Af nedenstående tabel fremgår, hvorledes udviklingen inden for de enkelte industrihovedgrupper er forløbet fra maj 1976 til maj 1977 m.h.t. omsætning, ordreindgang og ordrebeholdning.

Industriens ordre- og omsætningssituation (procentvis stigning fra maj 1976 til maj 1977)

	Omsætning (løbende priser)	Omsætning (mængde)	Ordre- indgang	Ordre- beholdning
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	13	- 1	13	62
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	-12	-17	-11	-16
Træ- og møbelindustri	- 4	-16	6	- 6
Papir- og grafisk industri	8	4	8	- 5
Kemisk industri	- 4	- 2	- 2	3
Sten-, ler- og glasindustri	- 4	- 9	- 3	4
Jern- og metalværker og støberier	9	3	13	-15
Jern- og metalindustri excl. skibsværfter	4	- 2	5	8
Anden industri	-10	-15	1	17
Industri i alt (excl. skibsværfter)	3	- 5	3	6
heraf:				
Investeringsgodeindustri	6	1	9	9
Forbrugsgodeindustri	6	- 6	4	7
Mellemproduktindustri	- 3	- 5	- 1	- 6

Investeringsgodeindustriens mængdemæssige omsætning lå i maj 1 pct. over maj 1976. Målt i løbende priser steg omsætningen med 6 pct., hidrørende fra en vækst i eksportomsætningen på 5 pct. og en 6 pct. stigning i omsætningen med hjemmemarkedet. Eksportordreindgangen og eksportordrebeholdningen steg med henholdsvis 9 pct. og 22 pct. i forhold til året før. De tilsvarende vækstrater for hjemmemarkedet var 9 pct. og 6 pct.

Forbrugsgodeindustriens omsætning med eksportmarkederne og hjemmemarkedet var i maj i begge tilfælde 6 pct. højere end i den tilsvarende måned året før. Ordreindgangen fra hjemmemarkedet var 5 pct. større, mens ordreindgangen fra eksportmarkederne lå på samme niveau som året før. Eksportordrebeholdningen var 13 pct. større, og beholdningen af ordrer fra hjemmemarkedet var uændret i forhold til maj 1976.

Mellemproduktindustriens omsætning med ind- og udland faldt med henholdsvis 4 pct. og 3 pct. Ordreindgangen fra udlandet og fra hjemmemarkedet steg med 7 pct. og 1 pct. Eksportordrebeholdningen var ved udgangen af måneden uændret i forhold til maj 1976, mens ordrebeholdningen til hjemmemarkedet var 13 pct. mindre.

Den stagnerende aktivitet i industrien har medført et fald i industriens samlede beskæftigelse. I april beskæftigede industrien således 1,1 pct. færre arbejdere og 1,0 pct. flere funktionærer end i april 1976. Nominelt faldt industriens samlede beskæftigelse med 2.100.

Den faldende beskæftigelse har især været udtalt indenfor industrihovedgrupperne »tekstil-, beklædnings- og læderindustri«, »papir- og grafisk industri« og »sten-, ler- og glasindustrien«. Beskæftigelsen indenfor papir- og grafisk industri var i april påvirket af konflikten i Det Berlingske Hus.

Jern- og metalværker og jern- og metalindustri beskæftigede ved udgangen af april 1 pct. flere arbejdere og 2 pct. flere funktionærer end året før.

Det gennemsnitlige antal fuldtidsforsikrede ledige arbejdsløshedskassemedlemmer er for maj opgjort til 118.000 eller 10,4 pct. af de fuldtidsforsikrede mod 11,7 pct. i april og 8,3 pct. i maj 1976. Ledighedstallet for maj er det højeste for denne måned siden afslutningen på anden verdenskrig. I forhold til maj 1976 faldt ledighedsprocenten for specialarbejderne med 0,7 pct. point til 11,9 pct., men steg for byggefagene fra 6,8 pct. til 9,2 pct. og for kvinderne fra 11,4 pct. til 14,0 pct.

Det gennemsnitlige antal registrerede ledige omfattende såvel de ledige fuldtids- som deltidsforsikrede arbejdsløshedskassemedlemmer samt ikke-forsikrede ledige er for maj opgjort til 147.400, hvilket svarer til 7,0 pct. af samtlige lønmodtagere. Excl. de deltidsforsikrede var ledighedsprocenten 6,6 mod 5,2 i maj 1976.

Det sæson- og vejrligkorrigerede ledighedstal for maj er af Danmarks Statistik beregnet til 146.800 svarende til 7,0 pct. af samtlige lønmodtagere, mod 6,9 pct. i april og 5,5 pct. i maj 1976. Udviklingen i antal arbejdsløse fra april

til maj brød derfor ikke med det sidste års tids tendens til voksende ledighed.

I juni blev der anmeldt 20.121 nye ledige pladser til arbejdsformidlingskontorerne mod 19.205 i maj og 21.114 i juni 1976. Ved månedens udgang stod 1.831 pladser ledige, heraf havde 1.139 stået ubesat i over en uge. Knap 28 pct. af de ubesatte pladser var indenfor industrien, knapt 30 pct. indenfor servicevirksomhed og ca 21 pct. indenfor bygge- og anlægsvirksomhed.

Udenrigshandelen

Handelsbalanceunderskuddet for juni er af Danmarks Statistik foreløbigt opgjort til 1.700 mill. kr., mod 1.795 mill. kr. i maj og 1.360 mill. kr. i juni 1976. Dermed kom det samlede handelsbalanceunderskud for første halvår 1977 op på 9.820 mill. kr. mod 9.372 mill. kr. i den tilsvarende periode året før. Korrigeres 1977-handelstallene for den ændrede opgørelsesmetode m.h.t. udbetalingen af de monetære udligningsbeløb inden for EF, lå handelsbalanceunderskuddet for første halvdel af indeværende år på samme niveau som underskuddet i første halvår 1976. I forhold til juni 1976 steg importen med 10,5 pct. til 6.900 mill. kr. Korrigeret for sæson og excl. skibe og fly steg importen med hele 20,6 pct.

Eksporten steg med 6,5 pct. til 5.200 mill. kr. Sæsonkorrigeret og excl. skibe og fly steg eksporten med 8,8 pct.

Den voldsomme ikke-sæsonbetingede vækst i importen kan skyldes spekulationer om kronens fremtidige placering i slangen og formen af den forventede finanspolitiske stramning i august. De foreløbige handelstal for juni er ikke opdelt på varer. Det er således ikke muligt at se, om det især er importen af de afgiftstruede varer, såsom personbiler, lystbåde, elektriske artikler m.v., der er steget.

Handelsbalancen

	Import		Eksport		Merimport	
	1976	1977	1976	1977	1976	1977
Januar	5.379	6.269	4.103	4.467	1.276	1.802
Februar	5.917	6.074	4.287	4.848	1.630	1.226
Marts	6.900	7.670	4.783	5.683	2.117	1.987
April	6.258	6.167	4.311	4.924	1.947	1.243
Maj	5.870	6.372	4.825	4.577	1.044	1.795
Juni	6.243	6.900*)	4.883	5.200*)	1.360	1.700*)
Juli	5.156		3.904		1.251	
August	6.196		4.432		1.764	
September	6.605		4.757		1.849	
Oktober	6.441		4.824		1.617	
November	7.106		5.024		2.082	
December	6.892		4.888		2.004	
I alt	74.963		55.022		19.940	

*) præliminært

Forbrug og investering

I forhold til 1976 har det private forbrug i de første fem måneder af indeværende år ligget på et relativt lavt niveau. I den betragtede periode faldt detailomsætningen således med knapt 2 pct. realt i forhold til månederne januar-maj 1976. Ved en vurdering af detailhandelens udvikling bør det imidlertid erindres, at den midlertidige momsnedsettelse bevirkede, at omsætningen var anormal høj i januar og februar 1976. Momsnedsettelsen stimulerede især købet af beklædning og varige forbrugsgoder. Det er derfor ikke overraskende, at faldet i detailomsætningen i indeværende år skyldes et fald i omsætningen af netop disse to varegrupper. I forhold til januar-maj 1976 faldt detailomsætningen af varige forbrugsgoder og beklædning i de første fem måneder af indeværende år med henholdsvis 6,4 pct. og 5,9 pct. realt. Omsætningen af fødevarer og nydelsesmidler steg i den tilsvarende periode med 0,5 pct.

En anden brugbar indikator for udviklingen i det private forbrug er indregistreringen af nye personbiler. I januar-maj 1977 blev der indregistreret 67.963 personbiler eller godt 11 pct. færre end i den tilsvarende periode sidste år. I den tilsvarende periode blev der indregistreret 3.278 motorcykler og 3.323 campingvogne, hvilket var henholdsvis 21,3 pct. flere og 3,7 pct. færre end i januar-maj 1977.

Erhvervsinvesteringerne synes i lighed med det private forbrug at ligge på et relativt lavt niveau. Således blev der i 1. kvartal 1977 påbegyndt 866.600 kvm. etageareal erhvervsbyggeri eller ca. 12 pct. mindre end i 1. kvartal 1976. Investeringslysten i maskiner og andet kapitaludstyr er tilsyneladende noget bedre. I forhold til året før steg importen af maskiner og andet kapitaludstyr i første kvartal med knapt 12 pct. Målt i løbende priser udgjorde importen af kapitaludstyr i de første 5 måneder af indeværende år 3.150 mill. kr. eller ca. 13,2 pct. mere end i den tilsvarende periode af 1976.

Pris- og lønudviklingen

Månedsprisindekset for juni er opgjort til 122,9. Indekset steg således med 0,5 point i forhold til maj og med 9,1 pct. i forhold til juni 1976. I maj lå indekset 8,2 pct. over maj 1976. Den tilsyneladende acceleration i prisstigningstakten fra maj til juni skyldes, at månedsprisindekset faldt i de tilsvarende måneder det foregående år som følge af et for sæsonen anormalt stort prisfald for grøntsager.

Af stigningen fra maj til juni skyldtes knapt 0,2 pct. point opgang i indeksene for kaffe og te. Derudover steg indeksene for brændsel, indbo, transport samt underholdning og ferie.

Med offentliggørelsen af månedsprisindekset for juni er det givet, at reguleringspristallet for juli udløser 2 dyrtidsportioner. Reguleringspristallet udløser 2 portioner ved indeks 121,0. Dvs. at månedsprisindekset for juli blot skal være

større end 117,7 for, at reguleringspristallet når op på 121,0 og dermed udløser de 2 portioner. Det er imidlertid kun den ene portion, der kommer til udbetaling. Den anden portion skal ifølge augustforliget indbetales af staten til ATP.

Engrosprisindekset for maj er opgjort til 211, hvilket i forhold til den foregående måned er en stigning på 1 point eller 0,5 pct. I forhold til maj 1976 steg indekset med 8,8 pct. Fra april til maj steg engrosprisindekset for forbrugsvarer med 1,5 pct., mens indekset for produktionsmidler var uforandret. Indekset for danske varer steg med 1 pct. eller med ca. dobbelt så meget som indekset for importerede varer.

Råvareprisindekset er for maj beregnet til 305. I forhold til april steg indekset med 0,3 pct. og i forhold til maj 1976 med 10,9 pct. Fra april til maj steg kaffe, kakao og kul med henholdsvis 8,2 pct., 30,5 pct. og 4,9 pct. Oliekager og oliefrø faldt med 8,1 pct. og 10,8 pct., mens metallerne zink og kobber faldt med henholdsvis 10,3 pct. og 3,1 pct.

Prisindeks

	Råvare- prisindeks		Engros- prisindeks		Forbruger- prisindeks		Måned- prisindeks	
	1976	1977	1976	1977	1976	1977	1976	1977
	1968 = 100		1968 = 100		1964 = 100		Jan. 75 = 100,5	
Januar	267	292	187	203	231,1	259,9	109,4	117,5
Februar	274	292	189	204	232,7	260,0	110,3	117,5
Marts	280	296	191	207	242,8	263,8	111,0	119,0
April	279	304	193	210	243,5	266,5	111,3	119,8
Maj	280	305	194	211	246,0	270,4	113,1	122,4
Juni	286		196		245,4		112,6	122,9
Juli	286		196		245,6		112,4	
August	287		197		247,3		113,2	
September	287		198		253,4		114,7	
Oktober	287		200		256,2		115,2	
November	287		201		259,1		117,5	
December	288		202		259,8		117,6	

Den summariske timeløn for industriens arbejdere og månedsløn for industriens funktionærer var i april henholdsvis 8,9 pct. og 7,5 pct. højere end i april 1976. Størst procentuel stigning i industriarbejderens timeløn blev registreret indenfor tekstil- og beklædningsindustri og sten-, ler- og glasindustri med 11 pct. Lavest stigning var indenfor papir- og grafisk industri med 6 pct.

Torben Nielsen
21/7 1977