økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

50. årgang · nummer 1 · 1976

Munksgaards Forlag · København 1976

ØKONOMI OG POLITIK

50. årgang nr. 1 – 1976

Indhold

Lars Lund: Fra penge til arbejde? 1

Anker Brink Lund: Bidrag til en kumulativ magtforskning ... 14

Nikolaj Petersen: Holdninger til europæisk integration og EF-folkeafstemningen 1972 25

Flemming Hansen: Den ulykkelige trekant – eller Fremskridts partiets stilling i dansk politik 50

Jens Gunst og *Niels Lauritzen:* En planlægningsmodel for ældreområdet 58

Bertel Heurlin: Kernevåbenkapløbet – en analyse af begreb og fænomen 64

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 101

Kvartalsskrift
udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag . København 1976

FORFATTERNE

Lars Lund, lektor ved Handelshøjskolen i København, cand. polit.
Anker Brink Lund, instruktør ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet, stud. scient. pol.
Nikolaj Petersen, lektor ved Institut for Samfundsfag, Århus Universitet, cand. mag.
Flemming Hansen, professor, ekon. dr., Ålborg Universitetscenter.
Jens Gunst, lektor ved Danmarks Forvaltningshøjskole, cand. polit.
Niels Lauritzen, lektor ved Danmarks Forvaltningshøjskole, cand. polit.
Bertel Heurlin, lektor ved Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet, cand. mag.

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

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 80 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 25 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 Samfundsøkonomi, 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 juni 1976.

Fra penge til arbejde?

Lars Lund

1. Indledning

Det er hensigten i denne artikel at præsentere en pærevælling af teorihistorie, teori og kommentarer til den aktuelle situation, alt sammen om penge. Det er mit håb, at de forskellige ingredienser doseres så tilpas, at det hele bliver fordøjeligt for almindeligt interesserede og ikke blot for fagøkonomer.

Der er i relation til 1975–76 speciel anledning til at se på, *hvad penge kan betyde for produktion og beskæftigelse*. I 1975 skete der i Danmark en udvidelse af pengemængden, der er markant hurtigere end væksten i produktionens værdi målt i løbende priser. Kaldes realproduktionen for Y og prisniveauet for P, bliver den omtalte værdi lig med produktet PY. Fra 1974 til 1975 har Y først været aftagende og dernæst nærmest stagnerende. Prisniveauet har vist en stadig langsommere stigningstakt. Disse forhold betyder en behersket vækst i PY, fra 1974 til 1975 sandsynligvis på omkring 6 pct. Pengemængden er, som det nærmere skal belyses med tal nedenfor, steget væsentligt hurtigere. Det er derfor nærliggende at spørge om, hvad de mange penge betyder.

Den økonomiske teori siger meget om pengenes betydning. Det er naturligt at diskutere de aktuelle forhold i lyset af og under anvendelse af de forenklinger, som findes i teorien. Fremstillingen kommer på denne måde til at referere til den standende pengeteoretiske diskussion. Det er ikke i sig selv et formål at inddrage læseren heri, men der opnås ved at følge diskussionens hovedlinier en vis alsidig belysning af problemerne.

2. Wicksell

Den berømte svenske økonom Knut Wicksell fremsatte i 1898 en slags pengeteori. I overensstemmelse med traditionen forudsatte han, at almindelige lønmodtagere løbende forbruger, hvad de tjener af indkomst. De giver sig altså ikke af med at spare op eller med at låne penge. Lønmodtagerne får beskæf-

tigelse hos foretagere, der investerer i kapital og produktion. Foretagerne er derfor blandt andet optaget af at beregne, hvilke investeringer, der kan forrente sig, og hvilke der ikke kan. En undersøgelse af forrentning falder i to trin. For det første skal der laves et overslag over, hvilken rente en investering kaster af sig. For det andet skal denne rente sammenlignes med renten på det finansielle marked. Wicksell forenklede problemstillingen ved at lade lånemarkedet være fuldstændigt samlet i en banksektor. Den relevante rente er således bankrenten.

En foretager må antages at kræve mindst bankrenten for at udføre et investeringsprojekt. Normalt vil foretageren kræve en forventet forrentning, der er højere end bankrenten, svarende til at investeringens afkast til en vis grad er usikkert, medens den rente, der ifølge lånekontrakten skal betales til banken, er sikker. Forskellige investeringsprojekter giver udsigt til en forskellig forrentning. Med en given bankrente er der således nogle projekter, som foretagerne vil søge at få realiseret, medens andre vil blive lagt til side, da de skønnes at være for ringe. Renten fungerer således som et sold, der holder de lovende projekter tilbage.

Det må være indlysende, at jo lavere renten er, jo finere er soldet, og jo flere projekter er værd at realisere. Wicksell antog da også, at lavere rente betød, at foretagerne ville låne større beløb. Han diskuterede mest, hvad en renteændring vil betyde, når der er fuld beskæftigelse. Tænker man sig en udgangssituation, hvor lønningerne er i ro, vil en lavere rente betyde, at lønningerne vil blive konkurreret op. Der vil blive startet en inflation. Imidlertid er betydningen af en lavere rente klar nok, også hvis der ikke er fuld beskæftigelse. Her må foretagernes større låntagning betyde, at flere kan komme i arbejde, således at arbejdsløsheden reduceres.

3. Keynes

I 1936 chokerede den engelske økonom John Maynard Keynes om ikke de arbejdsløse så dog nationaløkonomerne ved at sige, at det på et givet tidspunkt udmærket kan være tingenes normale uorden, at der er arbejdsløshed. Umiddelbart skulle man tro, at det var arbejdsløsheden, der chokerede. England præsterede her for 1930'erne et gennemsnit på 16 pct. Økonomerne blev imidlertid bragt mere ud af deres sindsligevægt, fordi Keynes gik ind for, at der med økonomisk politik kunne og burde gøres noget ved arbejdsløsheden.

Keynes diskuterede indgående pengepolitikkens muligheder. På mange måder er der lighedspunkter mellem Keynes opfattelse og den opfattelse, der kan findes hos Wicksell. Således mente Keynes, at renteændringer ville være af stor betydning for investeringsændringer. Han påpegede imidlertid to vanskeligheder, der begge kunne lamme pengepolitikkens effektivitet. Med de herskende institutionelle forhold og de almindelige pengepolitiske midler kan det være

vanskeligt at få renten til at falde tilstrækkeligt meget. Endvidere vil det størst mulige rentefald, der overhovedet kan tænkes, måske være utilstrækkeligt til at bringe investeringerne så højt op, at der opnås fuld beskæftigelse.

Det er i forbindelse med den første vanskelighed, at pengemængden kommer ind i billedet. En forøgelse af pengemængden er nemlig et nærliggende middel til at opnå en rentesænkning. Hvis mange af de forskellige beslutningstagere i den private sektor tror, at et rentefald vil blive midlertidigt, kan de spekulere imod dette. Spekulationen vil give sig udtryk i et stort udbud af obligationer fra de eksisterende beholdninger. Dette udbud vil begynde at komme, når renten begynder at falde. En rente, der opfattes som unormalt lav, modsvares af en kurs, der vurderes som unormalt høj. Ud fra et sådant synspunkt er tidspunktet gunstigt for salg af obligationer. Spekulationen vil mere eller mindre effektivt bremse rentefaldet. Der er nemlig skabt en situation, hvor to modsatrettede kræfter kan tendere imod at ophæve hinanden. Den forøgede pengemængde fører til en større efterspørgsel efter obligationer. Spekulation imod en rentesænkning fører til et forøget udbud af obligationer.

Udtrykt lidt skematiskt diskuterer Wicksell virkningen af alternative renteniveauer, og hertil føjer Keynes en diskussion af mulighederne for at ændre renten og navnlig af vanskelighederne ved at sænke den.

Det er nævnt, at Keynes mente, at selv om renten blev meget lav, ville rentefaldet måske være utilstrækkeligt til at skabe en ønsket stigning i efterspørgslen og dermed i produktionen. Han tænkte på, at en lav rente ikke i sig selv er tilstrækkelig begrundelse for, at en virksomhed skal opretholde eller udvide sit produktionsapparat, eller for, at en husholdning vil binde an med at få bygget et hus. Hvis virksomheden trods lav rente ikke tør regne med, at dens produktion kan sælges til priser, der kan dække omkostningerne, vil den ikke investere. Hvis husholdningen på grund af arbejdsløshedsrisiko er så usikker på sine fremtidige indtægter, så den ikke ved, om den kan klare de løbende omkostninger til renter m.v., vil den ikke lade bygge. Kort sagt kan der være en sådan pessimisme vedrørende de økonomiske fremtidsudsigter, at der uanset rentens højde er mangel på investeringsprojekter.

4. Friedman: Pengemængde og efterspørgsel

Den amerikanske økonom Milton Friedman har i en lang række skriftlige arbejder fra 1956 og senere leveret en slags polemik mod den gængse Keynesinspirerede opfattelse af økonomisk politik. Wicksell og Keynes tillagde renten en hel central betydning, men Friedman har hævdet, at det er vigtigere at sætte selve pengemængden og dennes udvikling i relation til både produktion, Y, og inflation, P.

For at vurdere denne tilsyneladende nye påstand, må der ses på, hvad det er for en slags køb eller udgifter, pengepolitikken virker på. Af forskellige pas-

sager hos Wicksell og Keynes[1]), kan det ses, at disse især tænkte på bygninger og investeringsgoder i forbindelse med transport, kraftværker o.l. Også f.eks. erhvervenes maskininvesteringer kan være afhængige af lånemuligheder og renteforhold, men det er en lille del af samfundets realkapital, der er bundet i sådanne maskiner, og investeringer heri vil tilsvarende veje lidt inden for den samlede efterspørgsel. Friedman og hans meningsfæller udvider imidlertid pengepolitikkens virkefelt til at omfatte husholdningernes investeringer i varige forbrugsgoder. Til illustration kan anføres følgende passage fra Harry G. Johnson i min oversættelse: »For at være specifik, så er der ingen teoretisk grund til at antage, at årsagssammenhængen kun skal gå fra penge over effektiv forrentning af værdipapirer til køb af aktiver, der ifølge almindelig opfattelse og statistisk klassificering benævnes som realinvestering, men ikke fra penge til *alle* aktiver i formuen, både værdipapirer og realaktiver, hvor de sidste omfatter mange ting såsom varige forbrugsgoder, der ikke almindeligvis klassificeres som investering, og hvis ydelser ikke sælges, således at der udregnes en forrentning«[2]). Desværre er Friedman og disciple ofte kolossalt kryptiske, når de skal tale om, hvor og hvordan pengene virker. I det ovenanførte citat står der vel ikke meget andet, end at pengeforholdene betyder noget for købet af varige forbrugsgoder. Bemærkningen om, at en husholdning normalt ikke udregner en forrentning af sin dybfryser, er måske rigtig nok, men det gør ikke beslutningen om at købe dybfrysere mere mystiske i rentemæssig henseende end beslutningen om at bygge et parcelhus. For der er ikke mange familier, der i den forstand, Johnson tænker på, udregner den forrentning, som de har af deres hus.

Lad det være sagt, at det er vigtigt at pege på udgifterne til varige forbrugsgoder. Betegnelsen er her brugt således, at den omfatter f.eks. biler men ikke boliger. Husholdningernes udgifter i Danmark til varige forbrugsgoder oversteg i hvert fald fra begyndelsen af 1970'erne boliginvesteringerne under ét, altså summeret for alle slags bygherrer og for alle typer af beboelseshuse[3]). Når Friedman fremhæver varige forbrugsgoder, skyldes det den almindelige udvikling og ikke nytænkning. For Wicksell var det ikke nærliggende at tænke særlig meget på elektricitetsværker. For Keynes var det med England i tankerne ikke nærliggende at lægge stor vægt på privatbiler. For Friedman er det naturligt at se på de udgiftskategorier, der er væsentlige i dag.

Samtidig med at det påpeges, at der er et bredere virkefelt for pengepolitikken, end nogen måske tror, fremhæves det af Friedman, at pengemængden mere direkte og udover, hvad der måtte ligge i rentevirkninger, har en betydning for efterspørgslen. Dette problem undersøges nærmere i et senere afsnit.

1) Knut Wicksell: *Geldzins und Güterpreise,* Jena 1898, kapitel VII og John Maynard Keynes, *Collected Writings, bd. VI,* London 1971, kapitel 37.
2) Harry G. Johnson: *Inflation and the monetary contraversy.* Amsterdam 1972, side 49–50.
3) Tal herom offentliggøres i bilag af E. Damsgård Hansen til betænkning fra forbrugerkommissionen.

5. *Friedman: Pengemængde og konjunkturpolitik*

Fra sin tro på en nær sammenhæng mellem pengemængde og efterspørgsel drager Friedman konklusioner vedrørende den konjunkturpolitik, der bør føres. Pengemængden skal udvides i en jævn takt, således at den stiger med samme procent år efter år. Sættes denne udvidelsestakt f.eks. til 5 pct., og stiger Y med f.eks. 3 pct. om året, så vil der være plads til en årlig prisstigning på 2 pct. Der kan rejses en lang række kritiske indvendinger mod dette forslag. To skal fremføres her.

Statistik viser, at på langt sigt er der en stærk samvariation mellem pengemængde og produktet PY. Det er for så vidt lige meget, hvilket land der ses på. Det gælder ligeledes, at ses der tilbage på et konjunkturforløb, har der været »for store« udsving vedrørende et eller flere af følgende forhold: Beskæftigelsen, inflationstakten, betalingsbalancen o.s.v. Men der er intet sted, hvor der i en længere periode, f.eks. 10 år, er ført en pengepolitik, som den Friedman anbefaler. Der er altså intet talmateriale, der viser, at Friedmans politik vil føre til de af ham forventede heldige virkninger. Hvis et land gik ind på spøgen, hvor mange år skulle det så uden at opgive håbet vente på, at et resultat, der aldrig er observeret, skulle blive frembragt? Det var den første indvending.

Den næste vedrører den hypotetiske situation, at et forsøg à la Friedman ville falde godt ud i en økonomi, der ikke bliver udsat for forstyrrende påvirkninger. En økonomi som den danske er stærkt afhængig af efterspørgsel fra udlandet. Den bliver altså næsten uundgåeligt forstyrret udefra. Hvis en jævn pengeudvidelse gav en jævn konkjunkturudvikling i et uforstyrret land, vil samme jævne udvikling da også blive opnået i et land, der forstyrres udefra? Hvis Danmark på grund af f.eks. et konjunkturtilbageslag i Vesttyskland fik et brat fald i sit salg til dette marked, ville den jævne pengeudvidelse så alligevel sikre en acceptabelt jævn produktionsudvikling?

6. *Pengemængden*

Der er fremført nogle centrale teoretiske ideer om pengeforholdenes betydning. I dette afsnit vises udviklingen i pengemængden, der er den centrale pengepolitiske variable. Der er forskellige definitioner af pengemængden, men det må være tilstrækkeligt for os at bruge én. Der vælges et bredt pengebegreb, som omfatter sedler, mønt, girotilgodehavender samt indlån på anfordring og opsigelse i banker og sparekasser. Borgernes, d.v.s. husholdningernes og virksomhedernes, beholdninger af disse finansielle aktiver udgør pengemængden. Dennes udvikling siden 1973 belyses i tabel 1.

Tabel 1. Pengemængdens sammensætning og udvikling 1973–75

	Mønt, sedler og postgiro ult. kv.	Indlån i banker og sparekasser ult. kv.	(1) i pct. af (2)	Pengemængden (1) + (2)	Pct.-vis stigning i (4) i forhold til året før
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	mill. kr.		pct.	mill. kr.	pct.
1. kv. 1973	7389	62418	11,8	69807	–
2. kv. 1973	8482	66276	12,8	74758	–
3. kv. 1973	8281	68019	12,2	76300	–
4. kv. 1973	8674	70951	12,2	79625	–
1. kv. 1974	7952	69013	11,5	76965	10,0
2. kv. 1974	8664	71972	12,0	80636	7,6
3. kv. 1974	8467	73039	11,6	81506	6,8
4. kv. 1974	8915	77758	11,5	86673	8,9
1. kv. 1975	8617	77876	11,1	86493	12,4
2. kv. 1975	11170	83819	13,3	94989	18,2
3. kv. 1975	8970	88679	10,1	97649	20,2
4. kv. 1975	10800	97664	9,0	108464	25,5

Kilder: Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik.

Tabellens kolonner (1), (2) og (4) taler for sig selv. Kolonne (3) viser, hvor stor den helt kontante likviditet er i forhold til indlånene i pengeinstitutterne. I 2. kv. 1975, hvor periodens kraftigste likviditetsudvidelse finder sted, vokser denne pct. for første gang over 13. I tidligere år har procenten typisk ligget på knap 13. Men ved udgangen af 1968, hvor likviditeten var rigelig, var den helt oppe på 15,4. Ved udgangen af 3. kv. falder procenten igen. Den bliver endda lavere end på det tilsvarende tidspunkt året før. Ved årets udgang er andelen helt nede på 9 pct. Det må kræve en nærmere undersøgelse at forklare udsvingene i denne pct. Dog er den sidste observation umiddelbart i overensstemmelse med den tanke, at når pengemængden stiger stærkt, må stigningen især vise sig på indlånene.

I indledningen blev det nævnt, at pengemængdeudvidelsen i 1975 har været betydeligt hurtigere end udviklingen i f. eks. bruttonationalproduktet. Alene tallene i tabel 1 peger tydeligt i den retning. De få tal i tabel 2 muliggør en direkte sammenligning.

Det ses, at lønnen både i 1974 og 1975 er steget hurtigere end BNP. Det skyldes først og fremmest den stigende arbejdsløshed.

Tabel 2. Procentvis årlig stigning i løn, BNP og pengemængde for 1974 og 1975

	Løn	BNP	Pengemængde
	stigning i pct.		
1974	20	12	8
1975	16*	9*	19**

* Ifølge skøn i rapporter fra Det økonomiske Råd.

** Beregnet ud fra tabel 1 ved at divedere gennemsnit for de 4 tal for hvert år med hinanden.

Det er således lønomkostningerne for de beskæftigede arbejdere, der er steget hurtigere end BNP. Endvidere kan lønandelen af de samlede indkomster være gået op. Lønstigningen kan identificeres med inflationen. På den ene side sker der fra 1974 til 1975 et fald i inflation og i nationalproduktets stigningstakt. På den anden side sker der ifølge tabel 2 en ændring i pengepolitikken. Pengemængdeudvidelsen overstiger i 1975 inflationen.

7. *Hvor ligger pengene?*

For at tage stilling til pengenes efterspørgselsmæssige betydning må det være rigtigt at overveje, hvor pengene befinder sig. Hermed tænkes der ikke så meget på den samlede pengemængde. Men den tilvækst, der er sket i 1975, må være udtryk for en rigelig likviditet hos nogle. Det er disse »nogle«, der skal søges udpeget.

Den øgede likviditet stammer fra statsfinanserne. Der udbetales penge i arbejdsløshedsunderstøttelse, forskellige former for erhvervsstøtte m.v. Disse øgede udbetalinger er ikke blevet modsvaret af lige så meget øgede indbetalinger af forskellige slags skatter. Den øgede likviditet er således tilført husholdninger og virksomheder, der i deres mellemværende med staten har haft et indbetalingsoverskud. Der er ad den vej umiddelbart sket en forøgelse af pengemængden. Borgerne har imidlertid mulighed for i større eller mindre udstrækning at skaffe sig af med pengene. De kan købe obligationer af bankerne, eller de kan tilbagebetale gæld til bankerne. Totalt set er dette ikke sket i et omfang, der har hindret pengemængden i at vokse, som det er vist ovenfor.

Pengene bliver ikke umiddelbart hos den, de udbetales til. Når en husholdning får arbejdsløshedsunderstøttelse, modtager den indkomst. Den øger ikke sin pengebeholdning af den grund. En del husholdninger har med baggrund i den usikre beskæftigelsessituation øget deres opsparing. Mod en større opsparing trækker også den bedre forrentning, der opnås især på grund af den formindskede inflationstakt. Men øget opsparing betyder heller ikke umiddelbart øget efterspørgsel efter penge. Hvis opsparingen f.eks. placeres i obligationer, øges husholdningens pengebeholdning ikke. Mange husholdninger er imidlertid uvante med større overvejelser vedrørende finansielle placeringer eller mere avancerede alternativer som spekulation i byggegrunde, antikviteter eller andre reale anbringelser. Endvidere ønskes opsparingen sikkert ofte som en reserve, der hurtigt skal kunne anvendes. Med disse forskellige begrundelser har en del af den øgede husholdningsopsparing form af større pengebeholdninger.

Mange virksomheder får i den nuværende svage konjunktursituation forøget deres opsparingsoverskud. Dette overskud er forskellen mellem opsparing og de investeringer, der foretages. Den stagnerende eller faldende produktion betyder, at lagerinvesteringerne reduceres. Endvidere er der i mange virksomheder intet behov for investering i nyt produktionsudstyr i form af bygninger, ma-

skiner, transportmateriel m.v. For uheldige virksomheder er der problemer med blot at overleve, men hos den trods alt store majoritet af virksomheder, der fortsætter, gør de nævnte forhold sig gældende. Ligesom hos husholdningerne placeres en del af de forøgede reserver i penge.

Der er ikke statistisk materiale, der kan vise, hvordan væksten i pengemængden fordeler sig på husholdninger og virksomheder. Jeg vil tro, at pengemængdeforøgelsen i det væsentlige er koncentreret i virksomheder, hvis likviditet i det hele taget er blevet forbedret.

8. Pengenes betydning

Hvad betyder den forøgelse af pengemængden, der sker i 1975–76? Selve størrelsen af denne pengeudvidelse er belyst ovenfor i tabellerne 1 og 2. Ifølge Wicksell og Keynes må der ses på, hvilken renteændring der er opnået. Tabel 3 giver oplysninger om pengemængden og om renten på obligationsmarkedet.

Tabel 3. Penge, rente og priser 1974–75

		Stigning i pengemængden i pct. i forhold til året før	Rente ultimo måneden	Vareprisstigning i pct. fra måned til måned
Januar	1974	11,5	14,2	2,7
Februar	–	11,7	15,3	0
Marts	–	10,0	15,3	1,1
April	–	9,8	16,4	1,6
Maj	–	8,9	17,3	1,0
Juni	–	7,6	17,6	2,1
Juli	–	7,1	17,7	1,5
August	–	6,7	16,7	0,5
September	–	6,8	15,8	1,5
Oktober	–	7,1	15,2	1,5
November	–	9,3	14,3	1,0
December	–	8,9	14,5	1,0
Januar	1975	8,5	13,1	÷0,5
Februar	–	9,7	13,4	0,5
Marts	–	12,4	12,6	0,5
Arpil	–	12,7	13,1	0,5
Maj	–	14,3	13,0	0,9
Juni	–	18,2	12,7	0,5
Juli	–	19,9	12,9	0,9
August	–	19,9	12,5	0
September	–	20,2	12,1	0,9
Oktober	–	25,0	12,4	–

Kilder: Danmarks Nationalbank og Danmarks Statistik.

Som ovenfor er pengemængdestigningen set i forhold til året før. Det ses, at pengemængdestigningen, den monetære expansion, aftog indtil august 1974. Renten steg indtil juli 1974. Derefter ændres billedet. Der er en tiltagende monetær expansion, og samtidig falder renten. Men rentefaldet varer kun indtil februar 1975. Derefter kommer der en usikker udvikling i renten omkring 13

pct. Den benyttede serie fra Danmarks Statistiks konjunkturoversigt går i skrivende stund kun tol og med oktober. Udviklingen i pengemængden er således for perioden som helhed *meget lidt anvendelig* til at forklare renteudviklingen.

Sidste søjle i tabel 3 viser stigningen i varepriserne fra måned til måned. Det ses, at prisstigningstakten frem til oktober 1974 ligger på omkring 1,5 pct. pr. måned. I 1975 svinger takten omkring 0,5 pct. pr. måned. Stigningstakten synes således at være skåret ned til en trediedel. Fra og med oktober forvrides prisbilledet af den midlertidige momsnedsættelse. Derfor er det sidste tal, der vises, fra september. De mange penge kan naturligvis ikke forklare, at priserne stiger mindre, men den mindre prisstigning er derimod utvivlsomt en af årsagerne til den lavere rente. Og der er, selv om den årsagsmæssige sammenhæng ikke skal overdrives i retning af præcision, noget tilforladeligt ved, at både varepristigningen og renten stabiliserer sig i 1975.

Rentefaldet har imidlertid, uanset sin årsag, en efterspørgselsvirkning. For byggeri og megen anden efterspørgsel betyder det noget, at renten i 1975 ligger 4,5 pct.-points lavere end, da den var på toppen i 1974. Rentefaldet har været med til at begrænse faldet i den økonomiske aktivitet. Man kan sige, at der i overensstemmelse med Wicksells og Keynes' ideer er ført en aktivitetsstimulerende rentepolitik i 1975. Men udviklingen viser ligeledes, at det helt i overensstemmelse med Keynes' teori, ikke er så let at sænke renten. Forventninger og spekulation kan udmærket holde renten oppe, selvom der er penge nok[4]). Forventningerne har to hovedårsager. Den ene er den stadig langt fra uvæsentlige inflation. Den anden er Danmarks betalingsbelancesituation, der fortsat er sårbar. Vi kan ikke tillade os en rente, der ikke tilskynder til låntagning i udlandet. Alle ved, at hvis et sådant rentefald ville indtræde, ville der blive skredet pengepolitisk ind.

Ifølge Friedman betyder selve tilstedeværelsen af den store pengemængde, at efterspørgselen øges. Det er før vist, at pengene netop havner hos nogle økonomiske enheder, der af forskellige årsager ønsker at holde flere penge. Dette harmonerer ikke med, at disse beslutningstagere samtidig vil øge deres køb af forskellige slags varer.

9. *Kasseunderskud og formueforøgelse*

De aktuelle danske forhold er kendetegnet ved, at pengeudvidelsen sker med udgangspunkt i kasseunderskud hos staten. Det betyder, at der samtidig med pengeudvidelsen sker en forøgelse af formuerne i den private sektor. Eksempelvis udbetales der 100 kr. i arbejdsløshedsunderstøttelse. Den private sektor bliver ejer af 100 kr., uden at den påtager sig en tilsvarende gæld. En pengeudvidelse behøver ikke at have denne konsekvens. Hvis Nationalbanken køber obli-

4) Det var præcis dette, jeg forudsagde i artiklen: Den mislykkede pengepolitik 1972–74. *Økonomi og Politik* 1975, side 110.

gationer, som det f.eks. skete i stort omfang i 1968–69, er den større pengemængde, der følger heraf, et udtryk for, at den private sektors formue får en anden sammensætning.

Formueforøgelsen, der fremkommer med den nuværende politik, kunne tænkes at have sine egne virkninger ud over, hvad den større pengemængde måtte betyde. Hvis f.eks. en husholdnings formue bliver øget, er det meget tænkeligt, at den vil synes, at der er opstået en uligevægt mellem dens udgifter og dens formue. Dette ræsonnement forudsætter, at husholdningens indkomst i øvrigt er uændret. Men de sociale ydelser, arbejdsløshedsunderstøttelse f.eks. tilfalder netop ikke husholdningerne som formuetilskud, men som erstatning af indkomstbortfald. For husholdningerne er det stadig de disponible indkomster, der bestemmer forbrug og opsparing. Det er ikke formuen, der bestemmer forbrugsudgifternes størrelse. Som nævnt i punkt 7 kan den usikre beskæftigelsessituation i sig selv betyde, at husholdningerne ved en given indkomst vil spare mere op for derved at blive i besiddelse af en øget formue. Men årsagssammenhængen udgår stadig fra beslutninger vedrørende anvendelsen af de disponible indkomster.

Den formueforøgelse, der følger af kasseunderskuddet, må imidlertid i sin helhed havne forskellige steder. En mindre del kan placeres hos husholdningerne, men størstedelen ender hos de overlevende private erhvervsvirksomheder. Disse får deres finansielle nettostilling forbedret. De kan efterspørge flere penge, flere obligationer, eller de kan tilbagebetale gæld til bankerne. Det er derimod ikke sandsynligt, at en bedre finansiel stilling, der skyldes en stagnerende produktion, vil medføre investeringer og dermed efterspørgsel, som renteforholdene i almindelighed ikke tilsiger. De argumenter, der er fremført i punkt 7 for, at flere penge hos virksomhederne ikke omsættes i øgede investeringer, gælder uændret for en forbedret finansiel stilling i det hele taget.

10. Offentlig låntagning og rentestruktur

Kasseunderskud medfører automatisk, at det offentlige optager lån i den private sektor. Tænker man sig indledningsvis, at kasseunderskuddet foreligger i form af sedler hos borgere og banker, så repræsenterer sedlerne et lån, som Nationalbanken har optaget i den private sektor. En anden måde at sige dette på er, at sedlerne er udtryk for privates indskud i Nationalbanken. Sedlerne er anvisninger på disse indskud. Mere realistisk vil husholdninger og virksomheder indskyde deres sedler i bankerne, og bankerne vil indskyde sedlerne i Nationalbanken. Det offentlige lån vil derfor tage form af en nedbringelse af bankernes gæld til Nationalbanken eller af indlån hos denne. Indlånene kan igen fordele sig på anfordringstilgodehavender, folio og indlånsbeviser, der f.eks. kan være tre måneders veksler, der afkaster en vis forrentning til bankerne.

Hvis bankerne får en egentlig overskudslikviditet, kan det ændre rentestruk-

turen, selv om den lange obligationsrente på grund af spekulationen ikke ændrer sig. De kortere rentesatser på indlån og udlån vil afhænge af placeringsmulighederne for overskudslikviditeten. Tilbyder det offentlige kun bankerne en ringe eller eventuelt slet ingen forrentning af sit lån, vil det være nærliggende for pengeinstitutterne at søge på anden måde at få en forrentning. Det alternativ, der byder sig for, er naturligvis en udlånsekspansion til den private sektor. Til de gældende udlånsrenter kan der dog næppe lånes meget mere ud, end der allerede er. Det vil derfor være nærliggende, at bankerne overvejer at forøge deres udlån gennem en sænkning af udlånsrenterne, i første omgang eventuelt kun til visse kunder.

En sådan udvikling vil være farlig for Danmark, da den mest nærliggende anvendelse for erhvervslivet af øget låntagning vil være nedbringelse af gæld til udlandet. Dermed bringes valutabeholdningen i fare.

Et sådant fald i de korte renter eller, anderledes udtrykt, en sådan spredning af rentestrukturen må undgås. Det offentlige må derfor vælge en eller anden tilstrækkelig virkningsfuld kombination af følgende to midler. Det ene er en forrentning af sin gæld. Det andet er en tvungen deponering af en del af likviditeten.

I 1975 har optagelsen af statsobligationslånet ved salg af 3, 4 og 6-årige obligationer været udtryk for, at det offentlige vil forrente sin gæld. Der er nu begyndt et salg af korte veksler, indlånsbeviser, fra Nationalbanken til bankerne, der er udtryk for det samme. Endvidere skal pengeinstitutterne deponere nogle beløb i Nationalbanken, hvorved det andet middel er taget i brug.

Der kan næppe være tvivl om, at regering og Nationalbank vil anvende de forskellige midler i fornødent omfang. Efter min mening er det dog ikke ligegyldigt, hvordan midlerne anvendes, idet en påvirkning af de korte renter kun er et af de mål, der kan stræbes efter. Dette forklares nærmere i det følgende og sidste afsnit.

11. Et forslag til pengepolitik for 1976

Det forudsættes, at valutakursen ikke ændres og, at en målsætning om en behersket omkostningsstigning fastholdes. Det sidste blev udtrykt ved folketingsbeslutning i september 1975. Det skal antages, at denne folketingsbeslutning mere konkret sigter på en lønstigning på 8 pct. om året.

Da der alligevel ikke i den nuværende situation kan opnås yderligere stimulering af aktiviteten med pengepolitiske midler, kan myndighederne lige så godt helt officielt indrette pengepolitikken på at virke stabiliserende for det tilfælde, at økonomien i 1976 skulle bevæge sig hen mod en højere beskæftigelsesgrad. I den situation vil det være en fordel, hvis de forskellige rentesatser stiger. Det vil betyde en vis dæmpning af efterspørgslen på en lang række områder. Specielt bygge- og anlægsprojekter vil blive dyrere.

Der skal gives to begrundelser for det ønskelige i en rentestigning, der gensidigt støtter hinanden. For det første stiger rentabiliteten i langt de fleste virksomheder, når beskæftigelsen øges. Virksomhederne får en bedre udnyttelse af deres realkapital, bestående af bygninger, maskiner m.v. Ved en højere beskæftigelsesgrad skal den rente, der er forenelig med ligevægt derfor nødvendigvis være højere end den rente, der var gældende før. For det andet viser erfaringen, at når efterspørgsel og beskæftigelse øges, så vil den ekspansive proces ofte være selvforstærkende. Hvis der ikke bremses hverken pengepolitisk eller finanspolitisk, vil den fortsætte med uformindsket eller tiltagende styrke, indtil kapacitetsgrænsen for økonomien er nået. På det tidspunkt vil det være for sent at afværge, at inflationstakten øges stærkt. Det vil derfor være en fordel, hvis rentesatserne begynder at stige, inden kapacitetsgrænsen er nået.

Jeg vil gerne gøre opmærksom på nogle forhold, der ikke er impliceret i det netop anførte om rentestigning. Det er ikke sagt, at en rentestigning er det eneste middel, der skal anvendes til at bremse efterspørgsel og inflation. Men en rentestigning vil trække i den rigtige retning. Det er heller ikke sagt, at udgangsniveauet for f.eks. obligationsrenten skal være det niveau, der gælder i dag. Det kan, afhængigt af en lang række forhold, der vil vise sig i den kommende tid, være både lavere og højere.

Der er næppe nogen, der på forhånd kan sige, hvor meget renten skal stige. Det er derfor vigtigt, at myndigheder, politikere og Nationalbank ikke forpligter sig til at forfølge nogle mere konkrete målsætninger vedrørende renteniveauets højde. I stedet vil det være en stor pædagogisk fordel, hvis pengepolitikken præsenteres som mål vedrørende pengemængdens udvikling. I hvert tilfælde den lange obligationsrente kan det så helt blive overladt til markedet at bestemme. Offentligheden kan forstå, at der til en bestemt omsætning eller betalingsmængde kræves en vis pengemængde.

Hvis der derimod fra mange sider udtrykkes ønske om at fastholde et vist renteniveau, er det svært at forstå, at dette så alligevel må ændres, når aktiviteten øges.

Jeg har tidligere foreslået[5]), at en pengemængde på 105 mia. kr. ville være passende ved udgangen af 1975. Denne pengemængde ville være rigelig, og den ville være udtryk for en stram pengepolitik, hvis der havde været fuld beskæftigelse. Da der er formuleret en folketingsmålsætning om en lønstigning på 8 pct. om året, kunne det være nærliggende at sigte mod, at pengemængden i løbet af 1976 steg fra 105 mia. kr. til et 8 pct. højere niveau, d.v.s. til ca. 115 mia. kr.

En offentlig tilkendegivelse af en strategi for pengepolitikken efter disse retningslinier vil øge tiltroen til, at inflationen ikke igen vil komme til at løbe løbsk. Derigennem vil den forbedre beskæftigelsesmulighederne. En sådan strategi kræver naturligvis en taktisk udførelse, der må ske under vurdering af de

5) Baggrund for en stærk lempelse af pengepolitikken, *Sparekassen*, maj 1975.

mange facetter ved den faktiske økonomiske udvikling. Jeg tænker i denne forbindelse navnlig på, at Nationalbanken ved midlertidige ujævnheder i den monetære ekspansion kan forsøge at sparke renten den ene eller den anden vej, alt efter hvad der er behov for. Formålet skal være at forbedre signalgivningen til den private sektor.

I sidste afsnit blev det nævnt, at Nationalbanken for at sikre en tilstrækkelig høj rente (kassekreditrente m.v.) kan sælge obligationer eller binde bankernes likviditet. Disse midler vil samtidigt påvirke pengemængden. Der skulle imidlertid ikke i den aktuelle situation være noget til hinder for, at både målsætningen vedrørende den korte rente og en målsætning som den her skitserede vedrørende pengemængden kan realiseres samtidig.

Tabel 1 viser, at min »plan« er overskredet. Dette er i sig selv af mindre betydning, men mere alvorligt er det, at der ikke er nogen klar tilkendegivelse af, hvilken pengepolitik, der agtes ført. Det ser som så ofte ud til, at meget kortsigtede og irrationelle ønsker vedrørende den lange rente er ved at undergrave troværdigheden af pengepolitikken.

Forslaget om den fremtidige pengepolitik er i harmoni med alle de i de indledende afsnit omtalte økonomers teorier. Da forslaget tager sigte på at stabilisere en situation med fuld beskæftigelse ved hjælp af renteændringer, er det direkte et Wicksell-inspireret forslag. Den praktiske udmøntning i et forslag om en bestemt vækst i pengemængden er udtryk for en tilslutning på det operationelle plan til en politik som den, Friedman er fortaler for. Dette kan måske forekomme paradoksalt på baggrund af de kritiske kommentarer til Friedman ovenfor i punkterne 4 og 5. Årsagen er imidlertid, at jeg ikke mener, at der med pengepolitikken kan gøres stort flere gode gerninger end dem, der følger af en politik à la Friedman. Det vil gælde mange i praksis forekommende konjunktursituationer. Friedman mener tilsyneladende, at der ikke trænges flere gode gerninger. På det punkt er det betydeligt vanskeligere at være enig med ham.

Bidrag til en kumulativ magtforskning

Anker Brink Lund

Magt-begrebet er centralt for forståelsen af samfundsprocesserne[1]). Derom er der enighed blandt samfundsforskere, men på trods af denne fundamentale enighed eksisterer der ikke på området nogen kumulativ forskningstradition eller alment accepteret magtanalyse.

I stedet for at bygge på hinandens resultater har forskerne anvendt kræfterne på gensidig kritik og indbyrdes beskyldt hinanden for at være uvidenskabelige.

En sådan metodisk kritik er nødvendig, men i det lange løb kun frugtbar i det omfang, den bringer erkendelsen videre. Det er måske derfor på tide, at man standser op, søger at gøre status over de mest frugtbare elementer fra de forskellige forskningstraditioner og mulighederne for at kombinere disse bidrag til et tentativt hele.

1. *Nogle magtteoretiske traditioner*

Erkendelsesteoretisk kan man inddele den hidtidige forskning i to hovedtraditioner, inden for hvilke der yderligere findes konkurrerende synspunkter og »skoler«.

Den positivistiske tradition[2]) opfatter videnskabens objekt som de umiddelbart iagttagelige fænomerner, d.v.s. at magtens explicitte fremtrædelsesformer er lig med dens egentlige væsen.

Analysens udgangspunkt er derfor interpersonelle konflikter mellem to eller flere, hvor et subjekt A har magt over objektet B i det omfang A kan få B til at gøre noget (adfærd x), B ellers ikke ville have gjort[3]):

Fig. 1



A og B kan f.eks. være politiske partier eller interesseorganisationer, der som autonome aktører i kraft af deres medlemstal, økonomi, prestige o.s.v. udøver magt i relation til hinanden.

Med dette udgangspunkt spaltes de positivistiske forskere i *elitister,* der opfatter magt som en besiddelse og derfor lægger hovedvægten på aktørernes adgang til magtpositioner og magtressourcer, og *pluralister,* der anser relationen mellem A og B, d.v.s. magt som en relation, som magtens væsen[4]).

For begge grupper gælder det, at magt kan måles ud fra s.k. beslutningsprocesanalyser, d.v.s. en beskrivelse af konkrete aktørers valg mellem explicitte alternativer. Analysen er universel og må opregne de enkelte subjekters ressourcer, deres præferencer og konkrete adfærd.

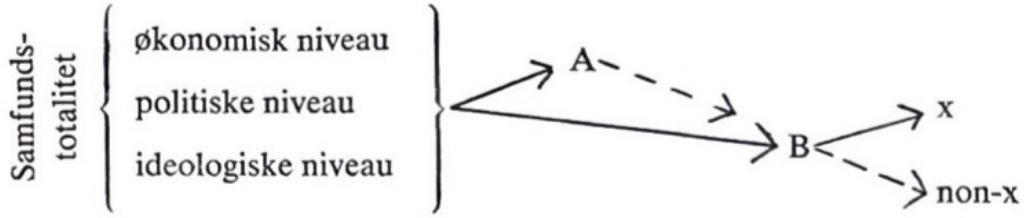
Traditionens kvaliteter er, at den kan beskrive *hvordan,* der udøves magt, og af *hvem,* idet den analyserer magtens fremtrædelsesformer på det realkonkrete micro-niveau.

Men traditionen savner mulighed for at forklare *hvorfor,* der udøves magt, og *hvad,* der fundamentalt betinger magten. Metoden er således ahistorisk, hvorved magten bliver en uforanderlig størrelse uanset strukturen i det samfund, hvori den udøves. Derfor kan metoden ikke afdække de objektive interesser i samfundet eller opstille betragtninger om magt på macro-niveau.

Den kritiske tradition hævder derimod, at fænomenernes empiriske fremtrædelsesformer ikke nødvendigvis svarer til deres væsen.

Udgangspunktet er derfor ikke konkrete individers personlige magt, men en række objektive kræfter sat af den samfundsmæssige totalitet:

Fig. 2



A og B har her ingen større autonomi, men reduceres til agenter for anonyme samfundskræfter.

Groft sagt kan den kritiske tradition inddeles i to forskningsgrene. *Ideologikritikerne*[5]) anser det ideologiske niveau for at være det fundamentale, mens *marxisterne*[6]) opfatter økonomien som samfundsstrukturens basale element. Inden for disse »skoler« findes der væsentlige nuancer m.h.t. graden af determination.

En konsekvens af denne opfattelse er, at magten må analyseres historisk konkret. Magt er klassespecifik, idet visse befolkningsgrupper systematisk er mere magtfulde end andre. De modstående klassers objektive interesser og indbyr-

des styrkeforhold samt samfundets økonomiske, politiske og ideologiske udviklingstrin bliver de afgørende faktorer i magtteorien. Afdækningen af magten må således ske gennem en klasseanalyse.

Herved kan traditionen forklare *hvorfor* magten udøves i et givet samfund og *hvad*, der forårsager magten i abstrakt forstand på macro-niveau.

Derimod har traditionen endnu ikke kunnet transformere sine almene bestemmelser til konkrete realanalyser på micro-niveau. Der savnes bl. a. en redegørelse for *hvordan* de strukturelle forhold forplanter sig til individerne.

2. *Et magtteoretisk alternativ*

Som det fremgår af denne kortfattede gennemgang rummer de enkelte forskningstraditioner væsentlige elementer, som andre traditioner savner.

I det følgende vil der blive forsøgt opstillet en integreret magtmodel baseret på sådanne elementer, hvorved traditionerne kan supplere hinanden. Betragtningerne her er abstrakte og tentative, men indgår for øjeblikket i et projekt[7]), hvor jeg søger at afprøve dem på konkrete beslutningsprocesser.

Magt defineres nominelt som den strukturelt eller personligt betingede evne til implicit eller explicit at bestemme en konkret beslutnings udfald eller en situations udvikling i almindelighed.

Definitionen er bevidst affattet så bredt, at den i sig kan indeholde de fleste magtteoretiske traditioner, og understreger, at det fælles skæringspunkt for forskningen er bestemmelsen af magtressourcerne.

2.1. *Magtens basis*

Der er stort set enighed om, hvilke kategorier af faktorer, der kan opregnes som relevante magtressourcer. *Jacob A. Buksti*[8]) skelner imellem (A) interne magtressourcer, der direkte knytter sig til det enkelte subjekt, f. eks. økonomisk kapacitet og aktørernes personlige egenskaber; (B) positionsressourcer, der knytter sig til aktørens placering i forhold til det politiske apparat, bl. a. samarbejdsmuligheder, troværdighed og prestige; (C) eksterne faktorer, aktøren ikke selv er herre over: den økonomiske udvikling, de parlamentariske forhold, påvirkning fra de dominerende normer og værdier i samfundet m.v.

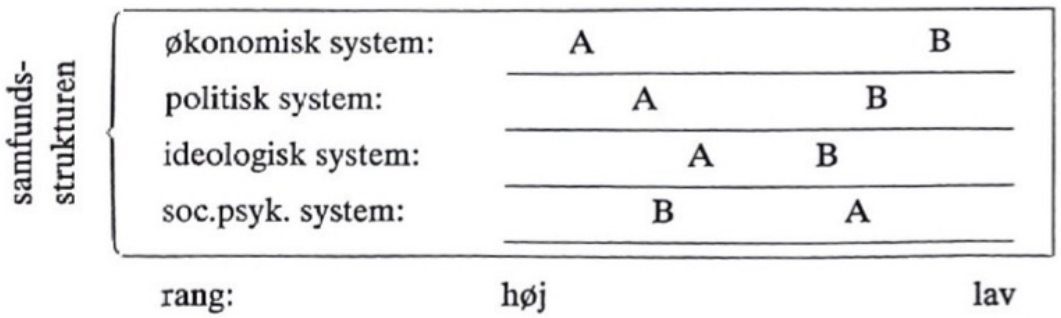
En sådan opremsning af ressourcer er imidlertid kun anvendelig som en eksemplarisk beskrivelse af mulige elementer i magtens grundlag, men hverken udtømmende eller systematisk. Man savner således en prioritering og vægtning af faktorerne og en analyse af kategoriernes interdependens.

De interne ressourcer lader sig f. eks. kun vanskeligt adskille fra de eksterne, og også positionsressourcerne vil i praksis være betinget af de eksterne faktorer. En interesseorganisations økonomiske magt kan således ikke ses isoleret fra samfundets almene økonomiske konjunkturer, og et politisk partis troværdighed beror i al væsentlighed på de herskende normer og værdier i samfundet.

Udtrykt mere generelt er et subjekts magtressourcer et mål for, hvor meget af en given værdivægt, subjektet besidder, sammenlignet med andre subjekter. De værdier, der er tale om kan med rimelighed inddeles i fire hovedkategorier: økonomiske, politiske, ideologiske og social-psykologiske faktorer.

Disse værdier indgår som elementer i en samfundsmæssig helhed, en social struktur, defineret som et sæt af systemer, hvori der allokeres værdier af en bestemt karakter mellem et antal subjekter:

Fig. 3



Et magtsubjekt kan inden for disse systemer opnå høj eller lav rang alt efter sin andel i de allokerede værdier, og et subjekts *magtposition* defineres herudfra som summen af opnåede magtressourcer inden for strukturen.

Opstiller man ressourcerne i form af en opremsning, jvnf. p. 16, opererer man implicit med en *egalitetsteori,* idet faktorernes orden er ligegyldig, og alle individer i samfundet principielt har lige muligheder for at få del i de allokerede værdier i alle strukturens systemer.

Magtforskerne *Peter Bachrach* og *Morton S. Baratz* har imidlertid påvist, at denne opfattelse er uholdbar, idet allokeringen er struktureret således, at der systematisk bliver skævheder i fordelingen (»mobilization of bias«), d.v.s.[9]).

> »a set of predominant values, beliefs, rituals and institutional procedures that operates systematically and consistingly to the benefit of certain persons and groups at the expence of others.«

Bachrach & Baratz afviser således, at alle subjekter skulle have lige chancer for at opnå høj rang i magtstrukturen. Imidlertid kan de ikke give svaret på, hvori denne forfordeling af visse samfundsgrupper beror.

Det kan til gengæld gøres med udgangspunkt i den marxistiske teori om det kapitalistiske samfund, herunder specielt teoriens klassebegreb.

Det kan illustreres ved at indplacere struktur-modellen i det rumlige metafor »basis-overbygning«, hvor basis udgøres af produktionsmåden, der under kapitalismen sætter de to hovedklasser: den herskende kapitalistklasse, der ejer

produktionsmidlerne, og den besiddelsesløse arbejderklasse[10]). Denne basis er bestemmende for overbygningen.

Denne topik siger imidlertid ikke noget i sig selv om, hvordan og i hvilken grad produktionsmåden er bestemmende. De hidtidige fortolkninger heraf falder i tre grupper: afspejlingsteorien, vekselvirkningsteorien og fordrejningsteorien[11]).

Afspejlingsteorien opfatter relationen som en-vejs. Produktionsmåden er altafgørende, og magtforholdene i alle systemer i samfundet afhænger af subjekternes klassetilhørsforhold. Der er tale om økonomisk determinisme.

Vekselvirkningsteorien modificerer dette synspunkt. Det hævdes her, at der i strukturen foregår en konstant vekselvirkning mellem systemerne, men økonomien vil i sidste instans blive afgørende.

Fordrejningsteorien afviser, at der generelt kan opstilles lovmæssigheder for hele den samfundsmæssige helhed. Kun for de værdier, der produceres som varer, d.v.s. for den værdiformsubsumerede totalitet, er allokeringen entydig og umiddelbar klassespecifik. For de andre systemer må en konkret realanalyse påvise, hvordan allokeringen af værdier foregår, idet produktionsmåden her kun sætter sig igennem som fordrejning.

Teorierne er udtryk for forskellige grader af forklaringspotentiel. Egalitetsteorien stiller krav om, at magtanalysen hver gang begynder på et nul-punkt: intet er givet. Derved begrænser denne form for ressource-konception sig imidlertid til at være rent beskrivende. Forskeren kan intet sige med sikkerhed.

I den anden ekstrem findes afspejlingsteorien. Her er alt forklaret i kraft af klassestrukturen i samfundet. En sådan »universalforklaring« er så generel og abstrakt, at dens udsagn tenderer mod det meningsløse.

Vekselvirkningsteorien står og falder med definitionen af økonomiens dominans »i sidste instans«. Nedspilles dominans-aspektet er teorien realiter udtryk for egalitetsteorien i maskeret udformning. Overspilles det, bliver resultatet økonomisk determinisme, altså afspejlingsteorien.

Derimod forekommer fordrejningsteorien frugtbar ved fastlæggelsen af magtens basis. Allokeringen af magtressourcer afhænger kun fuldstændigt af subjekternes klassetilhørsforhold for den del af værdifordelingen, som foregår inden for et *kapitalinternt* felt. En arbejdsgiverorganisation har således sammenlignet med en lønarbejderorganisation nødvendigvis større andel af de ressourcer, som fordeles i et kapitalistisk økonomisk system. Men i det *kapitalexterne* felt, f.eks. i det socialpsykologiske system, er denne forfordeling ikke givet, ligesom der i det mellemliggende *kapitalaffirmative* felt, hvor allokeringen af politiske og ideologiske magtressourcer sker, må en konkret beslutningsprocesanalyse til, for at fastlægge fordelingen, idet den kun foregår delvis klassespecifikt[12]). Man må derfor for disse systemer[13]):

»... nødvendigvis supplere den strikte politøkonomiske fremgangsmåde med en 'materiel sociologi' – eller rettere en materialistisk funderet sociologi. At denne sociologi ikke kan være dialektisk turde fremgå af, at kun inden for den egentlige totalitet – den kapitalistiske produktionsmåde som totalitet – er dialektikken overhovedet fungibel.«

Herved opnås ikke blot en metode til analyse af den mobiliserede »bias« i samfundet. Man bliver også i stand til at slå bro mellem magten på macro- og micro-niveau, hvorefter det bliver muligt at differentiere mellem to væsensforskellige magtformer, hhv. strukturel og personlig magt.

Fredsforskeren *Johan Galtung*[14]) har pointeret denne dobbelthed:

»... etiske systemer, som er rettet mot *tilsiktet* vold har lett for å unngå å oppfange strukturell vold – og kan derfor komme til å gripe småfisken mens den store går klar. Etter vår mening betyr ikke denne feiltagelsen at den motsatte feilen – å rette all oppmerksomhet mot strukturell vold – blir stående som ren visdom. Hvis man er optatt av fred, og fred er fravær af vold, da bør holdning og handing rettes både mot personlig og strukturell vold.«

Da vold her, jvf. p. 20, opfattes som en underkategori af magt, forekommer det naturligt at overføre Galtungs dikotomi på magtanalysen som helhed.

Personlig magt rummer den del af magtudøvelsen, der kun kommer i stand som følge af angivelige personers eller gruppers konkrete adfærd: magtsubjektet er *aktør*.

Strukturel magt sætter sig derimod igennem så at sige »bag om ryggen« på subjekterne. Udviklingen af skæv indkomstfordeling, reel politisk ulighed trods formel juridisk ligestilling og ideologisk ensidighed i massemedierne er eksempler på det. Her optræder personer og grupper, f. eks. arbejdsgivere, politikere og journalister som karaktermasker eller *agenter* for anonyme kræfter og lovmæssigheder i samfundsstrukturen. Uanset den enkelte agents adfærd bliver resultatet af magtudøvelsen på længere sigt den samme.

I konkrete situationer er det vanskeligt at adskille de to magtformer fuldstændigt. Det samme subjekt vil kunne optræde skiftevis som aktør og agent – og næppe være sig bevidst, hvornår vedkommende handler i den ene eller anden egenskab. Men analytisk er opdelingen frugtbar.

For det første kaster den lys over magtressourcernes væsen. De kan nu ikke kun opfattes som råmateriale og ammunition i hænderne på subjekterne. De økonomiske, politiske og ideologiske ressourcer vil nemlig også p. g. a. samfundsstrukturens indretning i et vist omfang begrænse subjektets autonomi.

For det andet bliver det muligt at vise, at magtsubjektets interesser og præferencer ikke kun er subjektive, men at der også fungerer objektive interesser defineret udefra blandt et subjekts motiver. Herved styrkes analysen, idet en

række blokerende associationer i retning af subjektiv skyld fjernes: en ikke ringe del af magtudøvelsen er funderet i samfundsmæssige lovmæssigheder og ikke i diffuse, personafhængige tilfældigheder og manipulation.

For det tredje kan dikotomien afklare et af stridspunkterne mellem elitistiske og pluralistiske magtforskere. Magt er således hverken ren besiddelse eller kun relationer. Strukturel magt vil typisk fremtræde som en besiddelse, der knytter sig til et subjekts rolle eller institution, mens personlig magt kun kommer i stand, når subjektet aktivt foretager sig noget i relation til objektet.

2.2. *Magtens fremtrædelsesformer*

Hermed er vi fremme ved den konkrete udøvelse af magten[15]). Disse fremtrædelsesformer kan opstilles i et kontinuum af idealtyper, der spænder fra explicit magtudøvelse, hvor relation-aspektet er dominerende, til implict magtudøvelse, hvor besiddelse-aspektet er mest fremherskende.

Fig. 4



Tvang er karakteriseret ved, at subjektet manifest anvender sine ressourcer for at få objektet til at konformere til en af subjektet bestemt adfærd.

Mere specifikt kan der arbejdes med to subkatogorier af tvang: *negative sanktioner* i form af censur, vold eller andre former for straf, og *positive sanktioner,* f. eks. repressiv behovstilfredsstillelse[16]), avancement, lønforhøjelser og andre former for belønninger.

Al magtudøvelse er omkostningskrævende[17]), og da tvang er kendetegnet ved at subjektet manifest anvender sine ressourcer, kan disse omkostninger i visse tilfælde blive så store, at de er prohibitive. En magthaver vil derfor kun i tilfælde, hvor ingen anden form for magtanvendelse står til rådighed, anvende åbenlys tvang. Som regel vil der være mulighed for at opnå den ønskede adfærd ved at benytte mindre explicitte magtformer.

Pression forekommer i situationer, hvor subjektet truer objektet med sanktioner, men uden at disse anvendes manifest.

Pression kan være legitimeret i form af *styring,* d.v.s. at subjektet har kompetence til at anvende formaliserede teknikker f. eks. revisionsprocedurer eller afskedigelsesregler[18]).

Pression stiller ikke så store krav til brug af ressourcer som tvang. Til gengæld er denne form for magt ikke så sikker, idet objektet har større muligheder for ikke at følge magthaverens anvisninger. I så fald må subjektet enten iværksætte sanktionerne med de problemer, der er forbundet med tvang, eller opgive

at sætte sin magt igennem, hvilket kan betyde, at subjektet mister troværdighed i relation til objekterne.

Indflydelse er en implicit magtform karakteriseret derved, at subjektet ikke nødvendigvis direkte oplyser objektet om den ønskede adfærd. Det er derfor typisk objektet, der er den aktive part: objektet *anticiperer* subjektets *reaktion*[19]), d.v.s. ud fra en vurdering af magthaverens interesser i den pågældende situation søger objektet at tilpasse sin adfærd for derigennem at undgå negative eller opnå positive sanktioner i fremtiden.

På længere sigt er det vigtigt, at subjektet bibringer potentielle objekter indtrykket af, at subjektets præferencer og interesser er legitimeret ved de dominerende værdier og normer i samfundet[20]).

Dette kan ske gennem *propaganda,* d.v.s. udbredelse af ideer og anskuelser f.eks. gennem manipulation af informationer. Herved kan subjektet søge at *ændre* samfundets værdisystem, så objekterne opfatter vedkommendes særinteresser som velforståede almeninteresser, bl.a. ved at opbygge autoritet omkring sin person eller sine anskuelser.

Autoritet er en omstridt kategori i magt-litteraturen. *Carl Joachim Friedrich*[21]) mener, at autoritet slet ikke er en magtform, men derimod en selvstændig kategori, fordi

> »... authority in so far as it is the capacity of reasoning upon values provides the bridge between power and justice.«

En sådan skelnen mellem magt og autoritet forekommer imidlertid ikke frugtbar. I praksis fremtræder autoriteten således på samme måde som indflydelse. Det eneste bemærkelsesværdige er, at udøvelsen her er betinget af, at objektet formoder, magthaveren kan argumentere rationelt for sine præferencer, hvorfor magtressourcerne primært er de dominerende samfundsnormer, d.v.s. af ideologisk art.

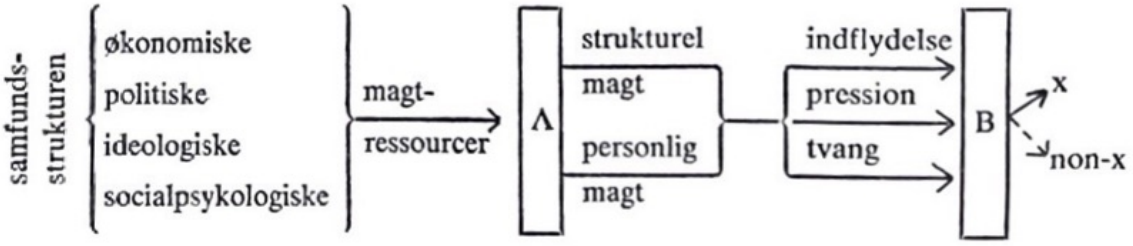
Det forekommer derfor mere rimeligt, at definere autoritet som en underkategori af indflydelse. Der vil typisk være tale om situationer, hvor magthaveren legitimerer sig enten ved prestige (f.eks. eksperter) eller ved formelle love og kompetence-regler (f.eks. embedsmænd).

Magtudøvelse ved autoritet er ikke særligt omkostningskrævende, og så længe subjektet bevarer sin troværdighed, er det tillige en meget sikker form for magt. Der er imidlertid ikke tale om nogen konstant størrelse: autoritet kan nedbrydes med magttab til følge. En magthaver må derfor søge at bevare sit legitimeringsgrundlag f.eks. gennem *indoktrinering* af objekterne, d.v.s. en kommunikationsproces, der til forskel fra propaganda ikke søger at ændre, men derimod at *cementere* samfundets værdisystem[22]).

2.3. *Almene bestemmelser for magten*

Det er nu muligt at reformulere magtmodellen under hensyntagen til de forudgående bestemmelser:

Fig. 5



Herved er magtproblematikken blivet indplaceret i en samfundsmæssig ramme. Ressource-begrebet er blevet udbygget og differentieret og magtrelationen spaltet efter subjektets placering i relation til samfundskræfterne. Endelig er magtudøvelsens fremtrædelsesformer typologiseret efter graden af explicitet.

Sammenfattende betyder det, at magtmodellen kan opfattes som et sæt af koncentriske cirkler: Den historiske, samfundsmæssige helhed sætter de ydre grænser for såvel subjektets som objektets magtudøvelse og autonomi. Inden for disse grænser sætter den strukturelle magt nye grænser for den personlige magtudøvelse, og inden for disse grænser sætter aktørernes personlige magtudøvelse de indre grænser for det område, inden for hvilket objektet kan realisere sig selv uden ydre påtrykning.

3. *Den konkrete magtanalyse*

Opfattes magtens væsen på denne måde, betyder det, at de traditionelle magtanalyser må udbygges.

Den positivistiske *beslutningsprocesanalyse* tager sit udgangspunkt i s.k. nøglebeslutninger, d.v.s. et bevidst valg mellem to eller flere alternativer på spørgsmål, som er højt prioriteret i de potentielle subjekter og objekters hierarki af interesser og præferencer[23]).

Imidlertid kan denne analyse kun afdække konfliktsituationer og dermed kun den side af magten, som her betegnes personlig magt. Således skriver *James N. Rosenau* om metoden[24]):

> »At the heart of Snyder's original decision-making framework is the simple notion that political actions is undertaken by *concrete human beings* and that comprehension of the dynamics of this action requires viewing the world from the perspective of these *identifiable actors.*«

Derimod vil den strukturelle magtudøvelse og de mere implicitte af magtens fremtrædelsesformer ikke kunne påvises med en sådan teknik. Bachrach & Baratz foreslår derfor beslutningsprocesanalysen suppleret med den s.k. *non-decision-analyse,* d.v.s.[25]):

»a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and priviledges in the community can be soffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed before they gain access to the relevant decision-making arena; or failing all these things maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy process.«

Dette sker ved at undersøge hvilke alternativer, der *ikke* når frem til beslutningstagerne, samt afgøre hvilke grupper i samfundet, der nyder fordele ved den endelige beslutnings konsekvenser.

Denne sidste del kræver bidrag fra den kritiske traditions *klasseanalyse,* d.v.s. en historisk bestemmelse af den samfundsmæssige struktur, herunder afdækningen af den mobiliserede »bias« i det økonomiske, politiske og ideologiske system og objekter og subjekter placeret i forhold til den værdiformsubsumerede totalitet.

Ønsker man f.eks. at analysere magtforholdene omkring Danmarks Radio (DR) i 1970'erne, må analysen indeholde følgende elementer:

1. En historisk bestemmelse af magtsubjekternes og magtobjektets status i samfundet: DR må som institution placeres i forhold til den dominerende produktionsmåde og konjunkturforløbet, så det kan afgøres i hvilket omfang DR er underlagt objektive interesser i form af klassespecifik strukturel magtudøvelse.

2. En nøglebeslutning fra den analyserede periode må rekonstrueres: Man kan eksempelvis følge ændringerne i lydradioens nyhedsformidling 1970–1975.

3. Det rekonstruerede beslutningsforløb skal dernæst underkastes en beslutningsprocesanalyse: Hvilke aktører optræder i forhold til DR? Hvilke præferencer har de? Hvilke ressourcer og hvilke magtmidler anvender de over for DR i den konkrete nøglebeslutning.

4. Nøglebeslutningen skal herefter danne udgangspunkt for en non-decision-analyse: Hvilke forslag blev kvalt eller slet ikke fremsat under forløbet? Hvilke objektive interesser er tilgodeset ved DRs nye nyheds- og programstruktur?

5. Ved hjælp af elementerne 1–4 kan man afslutningsvis afgøre, hvordan magten er fordelt i relation til det pågældende objekt: Hvilke subjekter har sammenfattende for alle niveauerne mest magt, og hvad repræsenterer disse agenter og aktører? Hvor stor selvstændighed bliver der tilbage til institutionen DR og dens medarbejdere?

Et sådant systematisk analyseforløb imødekommer mange af de krav, som den hidtidige magtforskning stiller op. Analysen kan således både beskrive *hvordan* og af *hvem,* der udøves magt, og desuden forklare *hvorfor,* der udøves magt, og *hvad,* der fundamentalt betinger magten. Den ignorerer hverken micro- eller macro-fænomenerne i samfundet, men kombinerer dem i et frugtbart samspil.

Denne kortfattede redegørelse giver sig imidlertid ikke ud for at være teori*en*. Derimod kan den muligvis danne udgangspunkt for en konstruktiv dialog mellem de forskellige forskningstraditioner, hvilket forhåbentlig på længere sigt kan bidrage til det fælles mål: en meningsfuld, kumulativ magtforskning.

Noter

1) Jvnf. *Ændringer i samspillet mellem de politiske institutioner i Danmark*, Betænkning fra det Samfundsvidenskabelige Forskningsråd, juni 1975.
2) En gennemgang af den positivistiske tradition findes hos Jacob A. Buksti, Skitse til analyse af politiske magtrelationer, in: *Økonomi og Politik* nr. 3, 1975, pp. 179–192.
3) Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 1970, p. 17.
4) Om modsætningerne imellem elitister og pluralister se *Politica* nr. 1, 1972.
5) se f. eks. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962.
6) se f. eks. Nicos Poulantzas, *Politisk makt och sociala klasser*, 1970.
7) Anker Brink Lund, *En magtanalyse af Danmarks Radio – specielt med henblik på beslutningsprocesserne omkring lydradioens nyhedsformidling* (arbejdstitel).
8) Jacob A. Buksti, *op. cit.* p. 188 ff.
9) Peter Bachrach & Morton S. Baratz, *Power and Poverty. Theory and Practice*, 1970, p. 43.
10) Som supplement til denne stærkt forenklede fremstilling af klasseforholdene se f. eks. Jens Qvortrup, Karl Marx' »An Sich«-Klassebegreb. En teorihistorisk studie, in: *Kurasje* nr. 4, 1971, pp. 3–38, og Sten Busck et al., Klassestrukturen i Danmark 1870–1920, in: *Den jyske Historiker*, nr. 3–4, 1973/74.
11) Ole Stryhn Jørgensen, Kritikken af den politiske økonomi, subjekt-konception, bevidsthedsdannelse, in: *Den jyske Historiker*, nr. 4, 1975, p. 10 f.
12) Som hypotese for ressourceallokeringen mellem en arbejdsgiverforening (A) og en lønarbejderorganisation (B) se rangordningen i fig. 3, p. 17.
13) Ole Maquardt, Om nogle problemer ved en videnskabsteori, *Fagtryk* nr. 2, 1975, p. 95.
14) Johan Galtung, *Fred, vold og imperialisme*, 1974, p. 37.
15) Typologien bygger især på Carl Joachim Friedrich, *Man and His Government – An Empirical Theory of Politics*, 1963, pp. 161–226, idet sprogbrugen dog sine steder er ændret og præciseringer foretaget, jvnf. bl. a. Bachrach & Baratz, *op. cit.* pp. 17–34 og Dahl, *op. cit.* p. 14–34.
16) Herbert Marcuse, *Det én-dimensionale menneske – en undersøgelse af det højtudviklede industrisamfunds ideologi*, 1969, p.. 25.
17) John Harsanyi, Measurement of Social Power, Opportunity, Costs and the Theory of Two-person Bargaining Games, in: Bell, Edwards & Wagner (eds.), *Political Power. A Reader in Theory and Research*, 1969, pp. 209–213.
18) Poul Meyer, *Offentlig forvaltning*, 1975, pp. 212–280.
19) Friedrich, *op. cit.* p. 208.
20) Herbert Goldhammer & Edward A. Shills, Power and Status, in: Coser & Rosenberg (eds.), *Sociological Theory. A. Book of Readings*, 1964, p. 134.
21) *op. cit.* p. 224. Også Bachrach & Baratz, *op. cit.* p. 33 f, opretholder denne skelnen mellem magt og autoritet.
22) Indoktrinering er i dansk sprogbrug blevet synonym med propaganda, men processerne er væsensforskellige såvel i form som i indhold, jvnf. Pertti Hémanus, Propaganda and Indoctrination: A Tentative Concept Analysis, in: *Gasette* no. 4, 1974.
23) Dahl, *op. cit.* p. 27.
24) James N. Rosenau, The Premisis and Promises af Decision-Making Analysis, in: Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis, 1969, p. 194.* (mine fremhævelser)
25) *op. cit.* p. 44.

Holdninger til europæisk integration og EF-folkeafstemningen 1972

Nikolaj Petersen

Dette er en revideret version af et paper, der blev fremlagt og diskuteret i arbejdsgruppen om »Mass/Elite Attitudes towards Europe« ved ECPR Joint Sessions of Workshops, London, 7.–12. april 1975.

1. *Indledning*

Et af de mest karakteristiske træk ved kampagnen forud for EF-afstemningen i oktober 1972 var den overordentlige variation og spændvidde i de værdier, som både tilhængere og modstandere appellerede til i deres argumentation. Der var næppe det samfundsområde, hvis videre udvikling ikke blev sat i forbindelse med udfaldet af folkeafstemningen; ikke blot den samlede nations fremtid, men også landmændenes, arbejdernes, pensionisternes og andre samfundsgruppers fremtidige forhold blev inddraget i debatten og tegnet i enten et lyst eller dystert perspektiv, alt efter hvem der førte argumentet til torvs; ligeledes blev der inddraget såvel politiske som økonomiske, sociale, kulturelle, til dels også religiøse aspekter i debatten. Man kunne derfor meget let få det indtryk, at intet i Danmark ville være det samme efter 2. oktober 1972. På denne baggrund forekommer det af betydning at analysere, hvilke argumenter befolkningen faktisk opfattede som overbevisende, og hvilke der lod den kold. Hvilke værdier var det, tilhængerne ønskede at beskytte eller fremme ved at stemme ja, og hvilke motivationer lå bag modstandernes stemmeafgivning?

Vi skal i denne artikel især hæfte os ved en bestemt type af værdier, nemlig de værdier, der knyttede sig til og aktiveredes af integrationsspørgsmålet. Mens de fleste virkninger af Danmarks EF-medlemskab i sagens natur var hypotetiske, var én virkning sikker; at Danmark måtte tilpasse sig den politiske struktur, der på det tidspunkt herskede i EF-samarbejdet.

Forudsætningen for medlemskab var accept af Rom-traktaten og det mål af politisk integration, der ved medlemstidspunktet var gældende inden for EF. En tilpasning til EF-systemet ville på kort sigt påvirke værdier som national selvbestemmelsesret – et af modstandernes hovedargumenter – eller mulighederne for at gøre danske interesser gældende i et bredere internationalt forum, hvilket var et af de argumenter, tilhængerne fremførte. Men spørgsmålet drejede sig ikke blot om fordele og ulemper ved at tilslutte sig et givet statisk samarbejdssystem. Kernen i den europæiske integrations ideologi, som formuleret især af Jean Monnet, er ideen om integration som en dynamisk proces, som mere eller mindre automatisk vil føre fra et begrænset samarbejde til stadig mere omfattende samarbejdsmønstre og til sidst munde ud i oprettelsen af Europas For-

enede Stater. Den føderalistiske tankegang, der lå bag disse forestillinger, havde haft trange kår i de Gaulles tid som Frankrigs præsident, men oplevede i slutningen af 1960'erne en slags renaissance. På topmødet i Haag i 1969 blev der truffet beslutning om at udvide EF-samarbejdet både i bredden (hvilket førte til Storbritanniens, Irlands og Danmarks medlemskab i 1973) og i dybden. Som de følgende års omfattende diskussioner om den økonomiske og monetære union, om udvidet udenrigspolitisk samarbejde og om den »europæiske union« syntes at vise, var der tegn på, at integrationsprocessen igen var ved at tage fart i Europa. Det var derfor relevant, at spørgsmålet om den videre integration i EF og implikationerne heraf for Danmark blev diskuteret forud for folkeafstemningen.

Men som antydet spillede også andre og nok så jordnære spørgsmål en fremtrædende rolle i debatten. Da Danmark i 1961 for første gang søgte om medlemskab af EF, var beslutningen herom næsten udelukkende økonomisk motiveret, og den økonomiske motivering vedblev i de næste ti år at være drivkraften bag skiftende danske regeringers markedspolitik. Hvis vi vil analysere den rolle, som de værdier, der aktiveredes af integrationsspørgsmålet, spillede for folkeafstemningens udfald, må vi derfor være i stand til at sammenligne med den rolle, som andre værdier af økonomisk, politisk og anden art spillede. Vi har altså brug for en grov typologi over de værdier, som EF-spørgsmålet aktualiserede.

2. *En typologi over EF-relaterede værdier*

Den mest kendte typologi over holdninger til EF er udarbejdet af Lindberg og Scheingold[1]) og er konstrueret på grundlag af to hoveddimensioner: interaktionsniveau (*level of interaction*) og responsbasis (*basis of response*). Den første dimension refererer til holdningernes *objekt,* som kan være enten *folkene* i det Europæiske Fællesskab (identitiv støtte) eller *systemet* selv (systemstøtte). (Systemstøtte opdeles yderligere i støtte til *community* og støtte til *regime*). Dimensionen responsbasis skelner mellem to forskellige kilder til EF-holdninger; disse kan være af *utilitaristisk* karakter eller af *affektiv* karakter:

> »The second pair, utilitarian and affective, permits distinctions between support based on some perceived and relatively concrete interest (utilitarian) and support which seems to indicate a diffuse and perhaps emotional response to some of the vague ideals embodied in the notion of European unity (affective)«[2]).

Det er næppe rimeligt at anfægte den sidstnævnte distinktions teoretiske berettigelse; derimod forekommer dens anvendelighed i empiriske undersøgelser tvivlsom, således som den for nærværende er formuleret. Definitionerne – især af begrebet affektiv støtte – er så vage og uklare (»support which *seems* to indicate a *diffuse* and *perhaps* emotional response to *some* of the *vague* ideals . . .«,

mine fremhævninger), at de i praksis ikke lader sig operationalisere[3]). I virkeligheden bruger Lindberg og Scheingold da også kun kategorien affektiv støtte som en residualkategori for holdninger, der ikke kan tolkes som utilitaristisk bestemte; som de selv skriver: »(t)he available data require a rather restricted definition of affect which essentially boils down to trying to figure out whether support for Community extended beyond, or was at all independent of, expected payoffs«[4]). Også operationaliseringen af utilitaristisk støtte vil kunne volde store praktiske vanskeligheder; f. eks. hvad er en »relatively concrete interest«?

Disse empiriske indvendinger indebærer ikke en afvisning af, at »responsbasis«, der er en psykologisk dimension, kan blive et teoretisk frugtbart begreb i studiet af holdninger til EF og andre udenrigspolitiske forhold. Imidlertid forekommer det, at en teoridannelse efter disse retningslinier bør knyttes nærmere til den generelle socialpsykologiske teoridannelse, end Lindberg og Scheingolds er det. Et muligt udgangspunkt er den såkaldte *functional approach* til studiet af holdninger, som oprindelig udvikledes af Smith, Bruner og White i 1956[5]), og som Daniel Katz gav sin klassiske formulering af i 1960[6]).

I denne analyse tages imidlertid et andet teoretisk udgangspunkt, nemlig Rosenaus *tangibility*-begreb, som relaterer sig til karakteren eller indholdet af de værdier, som er involveret i holdningsdannelsen[7]). I henhold til Rosenau kan alle politiske spørgsmål henføres til et af fire sagområder (*issue-areas*) på grundlag af karakteren af de værdier (eller målsætninger), som er involveret, og af de midler, der anvendes til at fremme disse værdier. F. eks. beherskes det såkaldte status-område *(status area)* af sådanne værdier som magt, indflydelse, status, suverænitet osv., som alle er »uhåndgribelige« (*intangible*), mens det *territorielle* sagområde drejer sig om noget så håndgribeligt som jord og landområder. Sagområdet »menneskelige ressourcer« (*human resources*) drejer sig om sådanne værdier som uddannelse, trivsel, mens området »ikke-menneskelige ressourcer« (*non-human resources*) drejer sig om fysisk infrastruktur: veje, bygninger osv. Vi har altså to sagområder, der domineres af håndgribelige værdier (målsætninger), nemlig det territorielle område og området ikke-menneskelige ressourcer, mens uhåndgribelige værdier dominerer status-området og området menneskelige ressourcer. Når vi ser på de fremherskende midler, domineres to områder af håndgribelige midler, nemlig de menneskelige og ikke-menneskelige ressourcer, mens de resterende to domineres af uhåndgribelige midler.

Rosenau foreslår en meget enkel (måske for enkel) operationaliseringsprocedure for *tangibility*-begrebet, nemlig spørgsmålet om de involverede mål og midler kan fotograferes. Håndgribelige mål (værdier) og midler er sådanne, som kan fotograferes, mens ikke-håndgribelige værdier og midler ikke kan fotograferes. Penge (og de fleste ting, der kan købes for penge) samt jord kan fotograferes og karakteriseres derfor som håndgribelige mål (og midler), mens andre mål og midler som indflydelse, national uafhængighed eller international forståelse hører til den del af tilværelsen, der ikke kan afbildes med et kamera.

Da vort interessefelt er de politiske og andre værdier, som EF-spørgsmålet aktualiserede, skal vi for at forenkle analysen kun anvende Rosenaus skelnen mellem håndgribelige og uhåndgribelige værdier (mål); der skelnes således kun mellem uhåndgribelige værdier (for det meste hørende til Rosenaus status-område) og håndgribelige værdier (hovedsagelig tilhørende området ikke-menneskelige ressourcer, men dog også det territorielle område).

I overensstemmelse med Brewers påvisning af, at ethvert politisk spørgsmål vil kunne engagere flere, ofte forskelligartede målsætninger[8]), vil Rosenaus model blive yderligere modificeret, således at der tages højde for muligheden af, at et politisk spørgsmål – her Danmarks forhold til EF – af forskellige personer kan opfattes som hørende til forskellige *issue-areas*. Danmarks medlemskab af EF blev af nogle opfattet som i det væsentligste et spørgsmål om håndgribelige værdier såsom forøgede eksportindtægter, mens andre opfattede det som et spørgsmål om uhåndgribelige værdier: suverænitet, international solidaritet osv. Eller for at bruge Rosenaus terminologi, visse grupper tenderede mod at placere EF-spørgsmålet under området ikke-menneskelige ressourcer, mens andre placerede det under status-området. Denne sondring er vigtig, fordi man med rimelighed kan antage, at denne forskel i »kodningen« eller forståelsen af spørgsmålet var en af de faktorer, der gjorde EF-debatten så intens.

Blandt de ikke-håndgribelige værdier, der spillede en særlig fremtrædende rolle i den danske debat, var dem, der knyttede sig til integrationsspørgsmålet: national suverænitet og selvbestemmelse, indflydelse på den europæiske udvikling osv. De vil i den følgende analyse blive behandlet som en særlig kategori. I diskussionen af integrationsspørgsmålet var *tidshorisonten* som antydet af relevans. Medlemskab af EF ville indebære Danmarks indtræden i et allerede etableret system, som ville kræve en række øjeblikkelige tilpasninger af politikken og beslutningsprocesserne på en lang række områder. Et sæt af politiske værdier knyttede sig altså til selve optagelsen i EF, mens et andet sæt af værdier knyttede sig til spørgsmålet om integrationsprocessen i EF på længere sigt. Som Shepherd har påvist i sin undersøgelse af holdninger til integration i alle EFs medlemslande, er accept af eller støtte til det eksisterende integrationsniveau ikke ensbetydende med accept af en udvidet integration[9]). Vi kan nu skitsere den typologi over EF-relaterede værdier, som ligger til grund for den efterfølgende analyse:

Fig. 1. Typologi over EF-relaterede værdier

1. *Håndgribelige værdier:*

Værdier knyttet til virkningen af dansk EF-medlemskab på samfundets økonomi, gruppeinteresser (landbruget, arbejderklassen etc.), jordfordelingsspørgsmålet, m.v.

2. *Uhåndgribelige værdier:*

2.1. *Værdier knyttet til integrationsspørgsmålet*

2.1.1. *På kort sigt:*
Værdier knyttet til virkninger af Danmarks integration i det eksisterende EF-system: formindskelse af national selvbestemmelse, øget international indflydelse etc.

2.1.2. *På længere sigt:*
Værdier knyttet til evt. fremtidige udviklinger i europæisk integration, f.eks. i føderalistisk retning.

2.2. *Andre uhåndgribelige værdier:*
Forskellige politiske og idologiske værdier (socialisme, atlantisk eller nordisk samarbejde etc.); følelse af affinitet med nordiske og europæiske folk.

Vi kan også kort opridse de specifikke problemstillinger, der vil blive analyseret i det følgende:

1. Fordelingen af holdninger til europæisk integration i den danske befolkning; denne fordeling i sammenligning med fordelingen i de »gamle« EF-medlemslande.
2. Determinanter for holdninger til europæisk integration.
3. Holdninger til europæisk integration og stemmeadfærd ved folkeafstemningen i 1972.

3. *Resultater og diskussion*

3.1. *Data*

Datagrundlaget for analysen stammer fra en interviewundersøgelse, som en gruppe medarbejdere ved Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet gennemførte i forbindelse med folkeafstemningen i 1972 i teknisk samarbejde med Socialforskningsinstituttet. Den oprindelige landsdækkende stikprøve bestod af 1123 personer, hvoraf 844 interviewedes i første interviewomgang i april-maj 1972, dvs. en svarprocent på 75. I anden interviewomgang, der gennemførtes umiddelbart efter folkeafstemningen i oktober måned, opnåedes i alt 704 interviews. Udover denne hovedstikprøve interviewedes i denne omgang yderligere 960 personer, der havde deltaget i tidligere interviewundersøgelser ved instituttet. I denne analyse er kun medtaget de 704 personer i hovedstikprøven[10]).

3.2. *Holdninger til europæisk integration*

Vi skal her først se på fordelingen af holdninger til europæisk integration, både i absolutte tal og set i relation til tilsvarende holdninger i de »gamle« EF-lande.

Til måling af holdninger til henholdsvis lang- og korttidsaspekterne af europæisk integration udarbejdedes to indices: et *føderalisme-index* og et *anti-integrationsindex*. *Føderalisme*-index'et refererer til centrale tankegange i den fø-

deralistiske model for Europa: oprettelsen af et Europas Forenede Stater udstyret med en forbundspræsident, en forbundsregering og et europæisk parlament valgt ved direkte og almindelige valg. Det var denne tanke, som foresvævede i hvert fald en del af politikere og teoretikere, der stod bag Fællesmarkedets oprettelse, og som man derfor med nogen ret kan kalde dets grundlæggende ideologi. Holdninger til denne model har så meget mere forskningsmæssig interesse, som de er gjort til genstand for en del undersøgelser i de gamle EF-lande, mest systematisk i de omfattende seks-nationers (siden 1973 ni-nationers) undersøgelser, som siden 1970 er gennemført af EFs informationstjeneste under ledelse af J.-R. Rabier. De tre holdnings-items, som indgår i vort føderalisme-index (se appendix) blev for at muliggøre en komparation overtaget fra den første seks-nationers undersøgelse i 1970; komparationsmulighederne øges af, at Ronald Inglehart i 1970 anvendte det samme instrument i en undersøgelse i Storbritannien[11]). Positive svar på de enkelte items blev – i overensstemmelse med Ingleharts procedure[12]) – kodet 2; »ved ikke«-svar fik tildelt værdien 1 (med undtagelse af de respondenter, som havde tre »ved ikke«-svar, og som placeredes i en særlig kategori), mens negative svar kodedes 0. Index'et spænder således fra 6 (meget positiv) til 0 (meget negativ), men for at forenkle tabellerne opereres kun med følgende kategorier: høj (4–6), neutral (3), lav (0–2), samt endelig »ved ikke»-gruppen.

Den anden hovedvariabel, *anti-integration,* måler holdninger til de mere kortsigtede aspekter af Danmarks møde med den europæiske integrations praksis. Anti-integrations-index'et er konstrueret på basis af 2 Likert-type items (se appendix), der tager sigte på de øjeblikkelige implikationer af EF-medlemskabet for national uafhængighed og selvbestemmelse, og som begge vedrører problemstillinger, som stod centralt placeret i EF-debatten. Man kunne måske argumentere, at de to items ikke måler holdninger (*attitudes*) til integration som sådan, men snarere opfattelser *(beliefs*) af virkningerne af medlemskab, som for så vidt udmærket kan være uafhængige af sympati for eller antipati mod integration. Imidlertid forekommer det på baggrund af den datidige debat forsvarligt at opfatte begge items som udtryk for en anti-integrationistisk holdning og ikke blot neutrale udtryk for forventninger til udviklingen, såfremt Danmark blev medlem. Dog kan vi naturligvis ikke opfatte negative svar på disse to items som udtryk for *positive* holdninger til integration, og index'et måler derfor kun anti-integrationsholdninger. Ved en lignende procedure som ovenfor beskrevet opdeles index'et i tre kategorier: høj, middel og lav.

De to indices hænger sammen i rimelig grad, når målestokken er politiske holdninger generelt. Den gennemsnitlige inter-item korrelationskoefficient (Spearman's r_s) er .42 for føderalisme-index'et[13]) og .54 for anti-integrationsindex'et. At de to indices måler forskellige, men beslægtede holdninger antydes af en gennemsnitlig inter-item korrelationskoefficient på –.23 mellem de to indices og en inter-index korrelationskoefficent på –.26.

Blandt de personer, der indgik i hovedstikprøven, var der et solidt flertal for medlemskab af EF: 63% (mod 57% i befolkningen som helhed) stemte for, og kun 30% (mod 33%) stemte imod. Derimod var støtten til den føderalistiske Europa-model meget begrænset. Af tabel 1, der viser marginaler på de tre føderalistiske items (plus et fjerde, som også stammer fra Rabier-undersøgelserne) dels for de to interviewrunder, der er grundlaget for denne undersøgelse, dels fra to ni-nationers undersøgelser, som EF gennemførte i 1973 og 1975, fremgår det, at der kun på ét spørgsmål – om direkte valg til Europaparlamentet – var en overvægt af »pro-føderalistiske« holdninger i 1972. Anti-føderalistiske holdninger var mere end dobbelt så stærke som pro-føderalistiske holdninger i spørgsmålet om en fælles europæisk regering, ligesom der var en klar modstand mod tankegangen om Europas Forenede Stater. At disse resultater ikke er tilfældige fremgår af, at modstanden mod føderalisme synes at have holdt sig i

Tabel 1. Føderalistiske holdninger i Danmark og de gamle EF-lande 1972–75 (%)

		Danmark				Gamle EF-lande[1])	
		April 72	Okt. 72	Sept. 73[1])	Maj 75[1])	Sept. 73	Maj 75
1. Europas Forenede Stater[2])	For	35	35	28	21	61	67
	Imod	43	47	58	54	14	13
	DK/NA	22	18	14	25	23	20
2. Fælles europæisk regering	For	23	25	...	...	...	...
	Imod	59	60	...	...	...	...
	DK/NA	18	15	...	...	...	...
3. Direkte valgt eur. parlament	For	40	40	36	35	61	71
	Imod	32	36	43	33	14	11
	DK/NA	28	24	21	32	25	18
4. Villighed til personlige ofre for eur. samling	Meget villig	...	9	7	2	7	6
	Villig	...	31	29	15	34	20
	Ikke særlig villig	...	19	28	30	22	25
	Overhovedet ikke villig	...	25	30	40	26	42
	DK/NA	...	16	6	13	11	7

[1]) Euro-barometer nr. 3 (1975)[14]).
[2]) I EF's egen undersøgelse refererede dette item til en europæisk politisk union.

den danske befolkning siden da. Tabellen viser desuden, at danskerne i denne henseende adskiller sig markant fra befolkningerne i de oprindelige EF-lande, hvor der er en meget kraftig folkelig opbakning bag føderalismens idégrundlag. På denne baggrund er det en smule forvirrende, at danskerne ikke er meget mindre villige til at yde personlige ofre for en virkeliggørelse af Europas samling.

Forklaringen på disse forskelle mellem EF-holdninger i Danmark og de oprindelige EF-lande er givetvis meget kompleks. Af historiske grunde har de føderalistiske ideer spillet og spiller stadig en langt mindre rolle i den politiske debat

herhjemme end i de gamle medlemslande. Da føderalismen stod på sit højdepunkt med hensyn til politisk indflydelse i 1950'erne, holdt Danmark sig ude af de europæiske integrationsbestræbelser, og i den tiårs-periode fra 1961 til 1972, hvor Danmark stod som ansøger til medlemskab, var interessen for EF-spørgsmålet næsten udelukkende centreret om spørgsmålet, om det ville lykkes eller ej, og de kortsigtede problemer et evt. medlemskab ville indebære. Det var først, da det i efteråret 1971 blev klart, at forhandlingerne ville ende med medlemskab, at debatten begyndte at beskæftige sig med udviklingsmuligheder for EF på lidt længere sigt. Den danske befolkning var derfor stort set uforberedt, da spørgsmålene om en europæisk økonomisk og monetær union (Werner-rapporten) eller om en politisk union pludselig dukkede op i den danske debat, og som mange erfaringer og undersøgelser viser, er man tilbøjelig til at afvise det ukendte.

Denne tendens til afvisning blev kraftigt forstærket af EF-modstandernes agitation. Det var naturligt for dem at slå mønt af manges usikkerhed over for en ukendt fremtid i et integreret Europa, så meget mere som modstand mod integration altid havde været kernen i den organiserede EF-modstand.

Heroverfor baserede tilhængerne især deres argumentation på de mere håndgribelige fordele ved et EF-medlemskab. Kun få af tilhængerne afviste direkte de føderalistiske tanker, men endnu færre gik videre end til uforpligtende støtte til integrationstanken. Over for modstandernes understregning af den kraftige dynamik i integrationsprocessen fremhævede tilhængerne, at denne for det første endnu ikke var skredet særlig langt frem, for det andet at dynamikken i den var ringere end påstået af modstanderne. På denne baggrund forekommer det rimeligt at antage, at der under EF-kampagnen skete en forstærkning af de anti-føderalistiske holdninger på bekostning af de pro-føderalistiske, således som også en sammenligning af holdninger før og efter afstemningskampagnen kunne tyde på, jvf. tabel 1. Derimod ændrede holdninger til EF sig på alle andre områder i pro-EF retning under kampagnen, f. eks. steg tilslutningen til EF-medlemskab fra april til oktober 1972 fra 45 til 63%, mens modstanden kun steg med 6%.

I modsætning til forholdet i Danmark er befolkningerne i de gamle EF-lande blevet fortrolige med de føderalistiske ideologi gennem mere end 25 års politisk påvirkning uden i nævneværdig grad at være udsat for den krydspåvirkning, som anti-integrationistiske holdninger udgør. Man kan nok heri se hovedforklaringen på den udbredte støtte til føderalistiske tankegange. På den anden side synes denne støtte ikke at stikke så dybt, at folk i de gamle EF-lande er villige til at ofre meget mere på føderalismens alter, end danskerne er det. Man kan på den baggrund forestille sig, at den gamle føderalistiske ideologi i de gamle EF-lande er blevet et sæt abstrakte målsætninger og principper, som alle hylder, men som kun nogle få føler en dyberegående forpligtelse overfor. Dette er ikke ensbetydende med, at man kan overse de meget betydelige forskelle

mellem EF-holdninger i Danmark og de gamle medlemslande, som vitterlig findes[15]; blot er der måske grund til en vis skepsis over for dybden af den meget pro-føderalistiske konsensus, man finder i de sidstnævnte lande.

Tabel 2 viser fordelingen af holdninger på de to items, der indgår i anti-integrationsindex'et; den viser, at der var udbredte forventninger om, at medlemskab af EF ville få negative virkninger på Danmarks suverænitet, omend disse holdninger før kampagnen afbalanceredes af de modsatte synspunkter og på afstemningstidspunktet var i et ret klart mindretal. Vi bemærker her, at den anti-integrationistiske position taber terræn under kampagnen i modsætning til, hvad der var tilfældet for de anti-føderalistiske holdninger.

Tabel 2. Integrationsholdninger april og oktober 1972 (%)[1])

EF betyder		April	Oktober
Selvstændig	helt/delvis enig	40	41
udenrigspolitik	i tvivl	21	9
umulig	hel/delvis uenig	39	49
Opgivelse af	helt/delvis enig	42	34
national	i tvivl	14	9
uafhængighed	helt/delvis uenig	44	55

[1]) »Ved ikke«-svar udeladt.

3.3. *Holdninger til europæisk integration og deres politiske og socio-økonomiske kontekst*

I dette afsnit skal vi se lidt nærmere på, hvad der betinger fordelingen af holdninger til europæisk integration i den danske befolkning.

Ronald Inglehart har på grundlag af en multivariat analyse af holdningsdata fra 6 europæiske lande opstillet en rangordning af 9 baggrundsfaktorer i henhold til deres evne til at forudsige holdninger til europæisk integration[16]). Rangordningen har følgende udseende: 1) *post-acquisitive value choices,* 2) udenlandsrejser, 3) partipræference, 4) alderskohorte, 5) uddannelse, 6) beskæftigelse, 7) fagforeningsmedlemskab, 8) religiøst tilhørsforhold og 9) størrelse af respondentens lokalsamfund. Vi har i vores undersøgelse data, der kan belyse betydningen af 1) og 3–6).

Ved *post-acquisitive values* – i andre sammenhænge også benævnt *post-materialist* eller *post-bourgeois* af Inglehart – forstås de værdier, som i Abraham Maslows såkaldte behovshierarki[17]) er placeret over de grundlæggende menneskelige behov, nemlig i rangfølge fysiologiske behov (føde, sex, hvile etc.), behov for personlig sikkerhed og behov for hengivenhed (*affection*) og agtelse. Personer, hos hvem disse grundlæggende behov er tilfredsstillet, har efter Maslows teori mulighed for at udvikle højererangerende behov, som f.eks. æstetiske, intellektuelle eller participatoriske behov, hvis opfyldelse kan opfattes som nødvendige for, at den menneskelige personlighed kan nå til fuld udfoldelse – hvad Maslow kalder *self-actualization*. Inglehart har konstrueret et måle-

instrument for denne variabel bestående af to *akkvisitive* og to *post-akkvisitive* items, refererende henholdsvis til Maslows grundlæggende og selv-aktualiserende behov. Af disse anmodes svarpersonerne om at vælge en første og en anden prioritet. Bortset fra ordlyden af to items er vort måleinstrument (se appendix) formet efter Ingleharts mønster, således at det skulle være muligt at sammenligne med de resultater, han er kommet frem til gældende for andre EF-lande. Instrumentet udskiller i alt fire kategorier: 1) De som vælger to akkvisitive (15% af respondenterne), 2) de, som vælger en akkvisitiv værdi som første prioritet plus en post-akkvisitiv værdi (42%), 3) de 27%, som vælger en post-akkvisitiv værdi som første prioritet plus en akkvisitiv værdi, og endelig 4) de, som vælger et rent post-akkvisitivt værdipar (16% af svarpersonerne).

Ingleharts hovedforklaring på den postulerede sammenhæng mellem støtte til europæisk integration og post-akkvisitive værdipræferencer hviler på en generationsteori, efter hvilken holdningsforskelle mellem alderskohorter ikke blot – og ikke engang fortrinvis – har biologiske årsager (jvf. den populære teori, at mennesker bliver mere og mere konservative med årene), men afspejler forskelle i de politiske miljøer, som de pågældende er vokset op i. Personer, der vokser op i en nationalistisk periode, vil efter generationsteorien forblive forholdsvis nationalistiske hele deres liv; på lignende vis skulle unge europæere, der er blevet socialiserede i et klima af politisk samarbejde og europæisk integration være præget af disse ideer hele deres liv. Generationsteorien er teoretisk set meget besnærende, men rejser mange empiriske problemer. F.eks. varierer det sikkert fra person til person og fra spørgsmål til spørgsmål, hvor det mest påvirkelige alderstrin ligger; vi regner her med alderen 12–18 år for politiske spørgsmål. En anden vanskelighed ligger i en plausibel periodisering af det ydre miljø. Her har vi på mere eller mindre impressionistisk grundlag konstrueret et index baseret på 15-års kohorter, dvs. halv-generationer, der hver svarer til en socialiseringsperiode på 21 år (idet vi som nævnt antager, at en persons såkaldte formative periode ligger mellem 12 og 18 år). Index'et har følgende grupperinger: de 18–26-årige (formativ periode: efter 1956, dvs. stort set i en periode af international afspænding), de 26–41-årige (med socialiseringsperioden 1943–64, dvs. 2. verdenskrig og den kolde krigs periode), de 41–56-årige (1928–1949: trediverne og 2. verdenskrig), de 56–71-årige (1913–1934: 1. verdenskrig og tyverne) og endelig personer over 71, hvis formative periode sluttede i 1918[18]).

Ingleharts tese er, at udviklingen af folkelig støtte til europæisk integration er et aspekt af en bredere transformation af den politiske kultur i de vesteuropæiske lande, der som et andet særkende har væksten i præference for post-akkvisitive værdier[19]). Alderskohorter, der er vokset op efter 2. verdenskrig, vil efter tesen være langt mindre nationalistiske og måske mere villige til at opgive den nationale suverænitet til fordel for europæiske politiske institutioner end ældre generationer, der er socialiseret i et politisk miljø præget af intens nationalisme og konflikt mellem de europæiske lande. Disse yngre aldersgrupper er samtidig

blevet socialiserede i overflodssamfundets relative økonomiske sikkerhed og er ikke tilbøjelige til at prioritere materialistiske mål særlig højt, netop fordi de er vant til at betragte opfyldelsen af disse som mere eller mindre selvfølgelig. Da deres grundlæggende behov forekommer tilfredsstillet, har de større muligheder for at udvikle behov, der rangerer højere i Maslows behovshierarki, end personer, der voksede op i de fattige tredivere. Udviklingen både nationalt og internationalt har således begunstiget en parallel vækst af post-akkvisitive værdipræferencer og af støtte til tanken om Europas Forenede Stater.

Hermed er der ikke påvist nogen kausalsammenhæng mellem de to værdisæt. Inglehart synes imidlertid at antage i det mindste en ideologisk sammenhæng imellem dem, omend han ikke er særlig klar på dette punkt[20]). For det første anfører han, at nationalstatens rolle som beskytter af sine borgere ikke nødvendigvis prioriteres særlig højt af post-akkvisitive respondenter på grund af deres lave psykologiske behov for sikkerhed; for det andet udkaster han den hypotese, at behovet for økonomisk og militær sikkerhed er på retur som motivation for de europæiske integrationsbestræbelser, og at de måske nu er ved at blive afløst af den intellektuelle og æstetiske tiltrækning, som ligger i den europæiske samlingstanke. Inglehart synes altså at mene, at der samtidig med skiftet fra en prioritering af sikkerheds- og velfærdsbehov til en prioritering af »højere« post-akkvisitive behov i de europæiske befolkninger sker en ændring i deres opfattelse af EF. EF er så at sige fulgt med tiden.

Hvorledes sammenhængen end er, så kommer post-akkvisitive værdier i Ingleharts analyse ud som enten den vigtigste eller en af de vigtigste forklaringsfaktorer for pro-føderalistiske holdninger i de 6 lande, han har undersøgt. Spørgsmålet er nu, om den samme sammenhæng kan spores i det danske materiale. Eller er det sådan, at Danmark (ligesom Inglehart finder det for Storbritanniens vedkommende) afviger fra det mønster, der kan findes i de gamle EF-lande?

Hvis vi til en begyndelse ser på hypotesen om den fælles baggrund for væksten i post-akkvisitive og pro-føderalistiske værdipræferencer, er det klart, at de bagved liggende strukturelle ændringer har slået lige så kraftigt igennem i Danmark som i andre lande. Danmark har oplevet samme høje økonomiske vækst som resten af Vesteuropa og sandsynligvis samme vækst i post-akkvisitive værdiorienteringer. 52% af gruppen 18–26-årige vælger et post- akkvisitivt item som første prioritet imod 34% i gruppen fra 57 til 71 år. Danmark har endvidere været præget af samme ideologiske klima, der har fremhævet internationalt samarbejde som en grundlæggende udenrigspolitisk værdi, som andre lande; dette er sandsynligvis en af forklaringerne på, at de yngre aldersgrupper er mere internationalistiske end de lidt ældre. I modsætning til de gamle EF-lande er denne generelle internationalisme i Danmark imidlertid kun i ringe grad blevet kædet sammen med den europæiske integrations ideologi. Hvor internationalisme – og dermed den potentielle vilje til at overføre loyalitet fra nationalstaten til større enheder – i mange af de gamle EF-lande i høj grad har fundet sit anker-

punkt i det europæiske samarbejde, har dansk internationalisme i nok højere grad søgt sig endnu mere universelle fokuseringspunkter[21]). Forklaringen herpå ligger i de forhold, der er påpeget ovenfor, at det europæiske integrationsspørgsmål først i de allerseneste år er blevet aktuelt for den menige dansker. En af præmisserne i Ingleharts teori – at den opvoksende generation er blevet udsat for ideologisk påvirkning til fordel for europæisk integration – holder således ikke i Danmark; vi kan derfor heller ikke forvente at finde samme sammenhænge mellem post-akkvisitive og pro-føderalistiske holdninger her som i andre EF-lande.

Ingleharts anden hypotese om en ideologisk nexus mellem europæiske og post-akkvisitive holdninger synes ligeledes mindre holdbar, hvad angår Danmark. Det kan påvises (se s. 42), at støtten til Danmarks EF-medlemskab i hovedsagen var motiveret af akkvisitive værdier, mens omvendt modstand imod EF-medlemskabet ofte begrundedes med henvisning til post-akkvisitive værdier. Den påståede trussel fra bureaukraterne i Bruxelles mod nærdemokratiets udvikling spillede en stor rolle i modstandernes argumentation, og det samme var tilfældet med argumentet, at medlemskab af EF kun ville forstærke tendensen til en kvantitativ økonomisk vækst på bekostning af miljø og trivsel. Som påvist af Peter Hansen m. fl. søgte EF-tilhængerne at modvirke dette billede af EF ved f. eks. at understrege, at i virkeligheden ville den danske befolkning få større (reel) indflydelse på sin fremtid inden for EF end ved at blive udenfor, eller ved at henvise til Sicco Mansholts visioner om at gøre EF til en spydspids i kampen for miljø og menneskelig trivsel[23]). Alt i alt synes det dog rimeligt at antage, at det var *modstanden* mod EF, der i særlig grad identificeredes med post-akkvisitive værdier i det billede, offentligheden dannede sig af EF-spørgsmålet.

Tabel 3 antyder, at dette er en korrekt antagelse, for så vidt angår anti-integrations-holdninger; omend forskellene er ganske små, så kan der dog iagttages en voksende modstand mod europæisk integration, jo større tilbøjeligheden til at prioritere post-akkvisitive værdier er. I spørgsmålet om holdninger til føderalisme kan der iagttages et interessant kurvilineært forhold. De to mindst pro-føderalistiske grupper er de, som vælger et rent akkvisitivt værdipar, hvilket er i overensstemmelse med Ingleharts oprindelige hypotese, *og* – mest udpræget –

Tabel 3. Holdninger til europæisk integration og post-akkvisitive værdipræferencer (%)

Europæisk integration	Akkvisitive (A) og post-akkvisitive (PA) værdipræferencer			
	A/A (N = 103)	A/PA (N = 293)	PA/A (N = 184)	PA/PA (N = 114)
Føderalisme:				
Lav	58	51	52	63
Høj	31	35	36	25
Neutral/DK	11	14	12	12
Total	100	100	100	100

Anti-integration:				
Høj	27	21	30	31
Middel	27	32	31	31
Lav	44	45	37	37
NA	2	2	2	–
Total	100	100	100	100

de, der vælger et rent post-akkvisitivt værdipar, hvilket mere er i overensstemmelse med, hvad der kunne forventes ud fra en analyse af den danske debat. De mest pro-føderalistiske grupper er således de, der vælger dels et akkvisitivt, dels et post-akkvisitivt item. Omend det er betænkeligt at bygge for meget på de relativt små forskelle, der her er tale om, er det alligevel fristende at anstille et forklaringsforsøg.

Grupper, hvis politiske interesse er begrænset til de »nære« ting, materiel velfærd og personlig sikkerhed, vil overensstemmende med Ingleharts tese være afvisende eller indifferente overfor den europæiske integrations idégrundlag. De vil nok være positive over for EF-medlemskabet som sådan på grund af dettes håndgribelige fordele, men ikke over for samarbejdets politiske og ideologiske sider. Efterhånden som prioriteringen af de nære mål bliver mindre udtalt, øges støtten til integrationsbestræbelserne, men kun til et vist punkt, hvor loyalitetsoverførsel ikke længere sker til det europæiske samarbejde, men til mere globale potentielle samarbejdspartnere såsom den tredje verden. For personer, der prioriterer de akkvisitive værdier *meget* lavt, er EF og det europæiske samarbejde, som jo når alt kommer til alt fortrinsvis er økonomisk, ikke længere et så attraktivt fikseringspunkt for politisk støtte; tværtimod vil de tendere mod at se europæisk integration som en *hindring* for en mere global integration.

Såfremt dette er rigtigt, vil det have konsekvenser for tilslutningen til integrationstankegangen i Danmark såvel som i de øvrige EF-lande. Under alle omstændigheder kan vi konstatere, at Ingleharts hypotese om sammenhæng mellem pro-europæiske og post-akkvisitive holdninger ikke lader sig opretholde for Danmarks vedkommende.

Aldersvariablen er så at sige hovedvariablen i Ingleharts tese om en transformation af den politiske kultur i de vesteuropæiske lande. Som allerede diskuteret kan man ikke vente, at aldersfaktoren betyder så meget for fordelingen af holdninger til europæisk integration i Danmark som i andre europæiske lande. Tabel 4 støtter denne antagelse. De små forskelle mellem aldersgrupperne, der kan påvises, peger i retning af en positiv i stedet for en negativ korrelation mellem alder og støtte til europæisk integration. Man kan måske sammenholde dette resultat med Ingleharts påvisning af, at de mindste generationsforskelle i Vesteuropa findes i Holland, som også er det af de gamle EF-lande, hvis internationale erfaringer gennem de sidste 100 år har flest lighedspunkter med Danmarks[23]). Det forekommer rimeligt at antage, at forskellige danske generationer

ikke er blevet udsat for så stærkt divergerende eksterne stimuli i de år, hvor den grundlæggende politiske socialisering finder sted, som f.eks. deres samtidige tyske og franske generationer, hvilket nedsætter tendensen til holdningsmæssige forskelle imellem dem. Når vi hertil føjer, at integrationsspørgsmålet først for nylig har gjort sig gældende i den offentlige debat, har vi plausibel forklaring på den manglende grad af struktur i tabel 4. Hvad føderalisme angår, finder vi de største forskelle mellem aldersgruppen 18–26-årige og gruppen 26–41-årige, med den yngste gruppe som mindst positiv over for en føderalistisk udvikling i Europa. Kan denne forskel (som ikke er stor) alligevel afspejle de forskellige politiske miljøer, hvori medlemmer af de to generationer har gjort deres første politiske erfaringer? Man kan f.eks. udkaste den hypotese, at den ældre gruppe, der voksede op under den kolde krig i 1950'erne – som også er den periode, hvor den føderalistiske doktrin blev formuleret – og som i det store og hele først

Tabel 4. Holdninger til europæisk integration og alder (%)

Europæisk integration	Alder				
	18–26 (N = 77)	26–41 (N = 230)	41–56 (N = 189)	56–71 (N = 156)	71 + (N = 51)
Føderalisme:					
Lav	62	53	55	52	49
Høj	30	36	34	29	34
Neutral/DK	8	11	11	20	18
Total	100	100	100	101	101
Anti-integration:					
Høj	22	27	24	29	23
Middel	42	33	27	31	20
Lav	36	39	48	38	45
NA	0	1	1	2	12
Total	100	100	100	100	100

oplevede velstandssamfundet *efter* at de var vokset op, af disse grunde er mere modtagelige over for ideologien bag EF end den næste halvgeneration, der har vænnet sig til at betragte materiel og fysisk sikkerhed som mere eller mindre givne ting.

Et andet af Ingleharts hovedresultater er, at selv om *partipræference* nok er en vigtig determinant for holdninger til EF, så er det endnu mere karakteristisk, at støtte til europæisk integration går på tværs af partiskillelinierne[24]). Om ikke andet burde den foregående diskussion mane til forsigtighed med hensyn til at forvente, at denne konklusion automatisk også er gyldig for Danmarks vedkommende. De danske partier spiller normalt en meget fremtrædende rolle som kilde til politiske holdninger hos deres vælgere[25]). Lige siden begyndelsen af 1960'erne har partierne været yderst aktive i formuleringen af markedspolitik-

ken, bl.a. gennem markedsudvalget, der i modsætning til f.eks. det udenrigspolitiske nævn er et egentligt *policy-making* organ[26]). De politiske partier spillede ligeledes en fremtrædende rolle i kampagnen forud for folkeafstemningen. På denne baggrund er det naturligt at forvente, at forskelle i partiernes holdninger i integrationsspørgsmålet vil smitte af på deres vælgere. Blandt de større daværende partier var SF det eneste med en officiel anti-EF linie, som netop i høj grad baseredes på integrationsspørgsmålet. Blandt de øvrige var Venstre og de konservative som bekendt utvetydigt for medlemskab, mens der var splittelse blandt Socialdemokratiet og i mindre grad blandt de radikale. Af tilhængerpartierne havde de konservative den klareste pro-integrationistiske platform, hvilket i øvrigt harmonerer med partiets tradition for en ideologiseret udenrigspolitik. I den modsatte ende af spektret stod Socialdemokratiets EF-tilhængere, der tenderede mod at underspille både omfanget af den eksisterende integration i EF og dens dynamiske potentiel, og som samtidig udtalte sig negativt om ønskeligheden af yderligere integration. Imellem disse yderpoler stod de radikale med deres traditionelle præference for ikke-indblanding i stormagtspolitikken, og Venstre, der sammen med Socialdemokratiet stod som hovedeksponenten for medlemskab af økonomiske årsager.

Både hos Socialdemokratiet og de radikale var der som bekendt organiserede modstandergrupper. De socialdemokratiske modstandere samlede sig i »Socialdemokrater imod EF«, mens de radikale modstandere indgik i »Folkebevægelsen mod EF«; begge disse organisationer var stærkt anti-integrationistiske i deres program.

Det netop omtalte spektrum af holdninger på partiplan genfindes hos vælgerne. Positive holdninger til føderalisme vokser støt fra SFs vælgere (22%) over Socialdemokratiets (26%), de radikales (31%), Venstres (40%), til de konservative vælgere, af hvilke netop halvdelen (50%) scorede højt på index'et. Tilsyneladende hænger holdninger til føderalisme derfor smukt sammen med partipræferencen. Men som det vises i tabel 5, hvor de radikale og socialdemokratiske respondenter er delt i to grupper: for og imod EF-medlemskab, er billedet noget mere kompliceret. Når der kontrolleres for stemmeadfærd i folkeafstemningen, forsvinder de fleste forskelle mellem partierne, omend den oprindelige tendens stadig kan spores. Socialdemokratiske og radikale EF-tilhængere er nu ikke meget mindre pro-føderalistiske end f.eks. Venstres tilhængere, ligesom socialdemokratiske og radikale EF-modstandere i deres holdninger ikke adskiller sig meget fra modstandere fra SF. Vi har således det fænomen, at de store forskelle i holdninger til integration er mellem dem, som identificerer sig med et af tilhængerpartierne og dem, der identificerer sig med et af modstanderpartierne (eller en modstandergruppe), mens derimod forskellene mellem de enkelte partier er små. Partierne optrådte således i denne situation som led i brede koalitioner, hvis indflydelse på holdninger til integration til gengæld var høj.

Tabel 5. Holdninger til europæisk integration og partivalg 1971 kontrolleret for folkeafstemningsadfærd (%)

	EF-tilhængere				EF-modstandere		
Europæisk integration	Soc. Dem. (N = 134)	Rad. (N = 65)	Ven-stre (N = 104)	Kons. (N = 88)	Soc. Dem. (N = 95)	Rad. (N = 24)	SF (N = 36)
Føderalisme:							
Lav	37	48	42	36	85	(83)	(81)
Høj	42	39	42	56	5	(8)	(14)
Neutral/DK	21	14	15	8	10	(8)	(6)
Total	100	101	99	100	100	(99)	(100)
Anti-integration:							
Høj	13	9	4	3	57	(67)	(83)
Middel	32	42	35	32	29	(25)	(14)
Lav	54	48	61	64	12	(8)	(3)
NA	1	1	0	1	2	(0)	(0)
Total	100	100	100	100	100	(100)	(100)

Vi kan endelig kort undersøge sammenhængen mellem holdninger til integration og nogle vigtige socio-økonomiske variable: uddannelse og stilling. Uddannelse er normalt en af de vigtigste determinanter for udenrigspolitiske holdninger; den er ofte positivt korreleret med internationalisme og også med holdninger til EF. Tabel 6 viser, at dette også er tilfældet, hvad angår holdninger til integrationsspørgsmålet. Jo mere formel uddannelse en person har erhvervet, desto mere pro-føderalistisk er han. Vi skal ikke her gå i dybden med dette fænomen. Uddannelse bidrager formentlig til en udvidelse af den mentale horisont og dermed også til viljen til at acceptere internationale organisationers legitimitet.

Men uddannelse er også et aspekt af en langt bredere social struktur. En persons uddannelsesniveau er en funktion af hans sociale baggrund såvel som et vigtigt element i den sociale status, han selv nyder. Personer med kort skole-

Tabel 6. Holdninger til europæisk integration og uddannelse (%)

	Skoleuddannelse			Erhvervsuddannelse				
Europæisk integration	7–8 år (N = 520)	9–10 år (N = 113)	11–12 år (N = 41)	Landbrug (N = 30)	Faglærte arbejdere (N = 150)	Handel og kontor (N = 102)	Ufaglærte arbejdere (N = 327)	Videregående uddannelser (N = 54)
Føderalisme:								
Lav	55	51	(44)	(66)	52	44	59	49
Høj	30	39	(49)	(30)	38	42	26	44
Neutral/DK	15	10	(7)	(3)	10	14	16	8
Total	100	100	(100)	(99)	100	100	101	101

Anti-integration:								
Høj	29	14	(22)	(17)	29	16	29	17
Middel	31	34	(27)	(23)	29	31	33	33
Lav	37	51	(51)	(60)	42	53	34	50
NA	3	1	(0)	(0)	0	0	4	0
Total	100	100	(100)	(100)	100	100	100	100

uddannelse kommer typisk fra lavere sociale lag og går oftest ind i manuelle fag, mens personer med lang skoleuddannelse typisk har en middelklassebaggrund, og som regel vil gå ind i ikke-manuelle fag. Vi kan derfor opfatte skoleuddannelse, erhvervsuddannelse og stilling som aspekter af en persons sociale status, dvs. hans position i det sociale system. Set i dette bredere perspektiv kan vi fastslå, at pro-føderalistiske holdninger og afvisning af anti-integrationisme typisk, men ikke udelukkende, er kædet sammen med høj social status, jvf. tabel 6 og 7. Personer med mere end folkeskoleuddannelse, med en ikke-manuel erhvervsuddannelse og en placering i samfundets tertiære og kvartære økonomiske sektorer er ca. 10 procentdele mere pro-føderalistiske end personer, der er gået ud af folkeskolen, og som har et manuelt job. På anti-integrationsindex'et er forskellene en smule mere udtalte. Disse resultater er i overensstemmelse med, hvad Inglehart finder.

3.4. *Holdninger til europæisk integration og afstemningsadfærd*

I det følgende afsnit analyseres sammenhængen mellem føderalistiske og anti-integrationistiske holdninger og stemmeadfærd ved folkeafstemningen. I hvilken grad motiveredes vælgerne af holdninger – positive eller negative– til integrationsproblematikken, da de afgav deres stemme? Som tidligere anført var der

Tabel 7. Holdninger til europæisk integration og stilling (%)

	Stilling				
Europæisk integration	Selvstændige (N = 96)	Handel og kontor (N = 159)	Arbejdere (N = 208)	Husmødre (N = 148)	Pensionister (N = 69)
Føderalisme:					
Lav	49	50	57	58	55
Høj	41	40	30	25	25
Neutral/DK	10	11	13	17	21
Total	100	101	100	100	101
Anti-integration:					
Høj	16	18	31	30	33
Middel	31	30	28	25	29
Lav	52	52	39	32	32
NA	1	0	2	3	6
Total	100	100	100	100	100

en tendens til, at EF-problematikken anskuedes forskelligt af modstandere og tilhængere. Vi stillede derfor respondenterne spørgsmålet om, hvad der var den vigtigste grund til, at de stemte, som de havde gjort, og forventede at finde omtrent samme forskelle på vælgerplanet som på politikerplanet. Mere konkret forventede vi at finde en større hyppighed af henvisninger til håndgribelige værdier blandt tilhængere end blandt modstandere, mens vi omvent forventede at finde en overrepræsentation af henvisninger til uhåndgribelige værdier blandt modstanderne.

Tabel 8. Begrundelser for afstemningsadfærd (%)

Spørgsmål: »Hvad var den vigtigste grund til, at De stemte ja/nej?«	Tilhængere (N = 447)		Modstandere (N = 211)	
1. Ikke-specificerede fordele/ulemper; henvisning til udvikling, nødvendighed etc., ukendte konsekvenser	29.3		15.1	
2. Fordele/ulemper for samfundsøkonomien som helhed; jordspørgsmålet	31.6	43.8	18.6	21.5
3. Fordele/ulemper for enkelte samfundsgrupper	13.2		2.9	
4. Behov for europæisk samarbejde og enhed; gå med i Europa etc.	6.3	12.1	–	–
5. Behov for internationalt samarbejde generelt	5.8		–	
6. Imod europæisk integration; frygt for national uafhængighed	–		31.2	
7. Andre politiske og ideologiske begrundelser	4.7	5.3	20.4	25.1
8. Positiv/negativ europæisk identifikation	0.2		4.2	
9. Andre begrundelser	0.4		0.5	
10. Ikke issue-orienterede begrundelser	7.5	8.2	5.2	7.6
11. Ved ikke; intet svar	0.7		2.4	
I alt	99.7		100.5	

Tabel 8 viser svarfordelingen blandt henholdsvis tilhængere og modstandere af Danmarks EF-medlemskab. Tabellen fremviser adskillige klare fordele. For det første er tilhængerne mindre issue-specifikke end modstanderne, dvs. de er mere tilbøjelige til at give meget brede og generelle stemmebegrundelser. For det andet er de langt mere tilbøjelige til at anføre håndgribelige begrundelser (pkt. 2 og 3) end modstanderne. For det tredie betyder integrationsspørgsmålet væsentlig mere for modstanderne end for tilhængerne: næsten en trediedel af modstanderne henviste til negative aspekter af integrationsproblematikken, såsom formindskelse af den nationale selvbestemmelsesret, mens kun 6% af tilhængerne fremførte argumenter, der utvetydigt kunne kodes som udtryk for støtte til europæisk integration (pkt. 4) – eller 12%, hvis vi medregner bredere og mere diffuse henvisninger til behovet for internationalt samarbejde. Et sidste karakteristisk træk ved fordelingen er modstandernes større tilbøjelighed til at referere til kategorien »andre politiske og ideologiske argumenter«; i denne kategori er de fleste referencer til øget samarbejde med de andre nordiske lande (4.3%) og modstand mod at blive draget ind i stormagts- og blokpolitik (7.5%). Sammenfattende kan man altså konkludere, at håndgribelige værdier som defineret her

bliver nævnt som vigtigste motivation af 44% af EF-tilhængerne, men kun 22% af modstanderne; omvendt henviser 56% af modstanderne til ikke-håndgribelige værdier imod kun 17% af tilhængerne.

Dette billede bliver endnu klarere, når vi splitter de to grupper op i henholdsvis »nye« og »gamle« tilhængere og modstandere, jvf. tabel 9. Ved nye tilhængere/modstandere forstås de, som indtog deres endelige standpunkt til EF i perioden mellem de to interviewomgange, mens gruppen »gamle« tilhængere/modstandere er dem, der i oktober stemte, som de havde bebudet i april-maj. Som man kunne forvente, finder man klart flere personer, der giver »ved ikke«- eller

Tabel 9. Begrundelser for afstemningsadfærd

Begrundelsestype[1])	EF-tilhængere		EF-modstandere	
	»Gamle« (N = 306)	»Nye« (N = 141)	»Nye« (N = 71)	»Gamle« (N = 140)
1. Ikke-specificerede fordele/ulemper	29	29	16	15
2–3. Håndgribelige (økonomiske) begrundelser	48	38	20	17
4–6. Uhåndgribelige begrundelser (integrationsspørgsmål)	14	9	28	38
7–9. Uhåndgribelige begrundelser (andre pol. og ideol.)	6	5	23	26
10–11. Ikke issue-orienterede begrundelser	3	19	14	4
Total	100	100	101	100

[1]) Tallene foran nedenstående kategorier henviser til kategorierne i tabel 8.

ikke issue-specifikke svar blandt de »nye« end blandt de »gamle« tilhængere og modstandere. Blandt tilhængerne er balancen mellem henvisninger til håndgribelige og uhåndgribelige værdier ikke særlig forskellig mellem de to grupper: de »gamle« tilhængere henviser hyppigere til integrationsspørgsmålet (i sin bredere mening) end de »nye«, men de henviser også hyppigere til håndgribelige værdier. Blandt modstanderne er forskellene mere udtalte, idet de gamle modstandere var særlig tilbøjelige til at hæfte sig ved integrationsspørgsmålet, mens de nye i noget højere grad pegede på negative økonomiske konsekvenser af medlemskab.

Disse resultater peger kraftigt i retning af, at tilhængere og modstandere af EF så meget forskelligt på, hvad EF-spørgsmålet indebar. For tilhængerne var hovedspørgsmålet af håndgribelig natur: at sikre samfundet eller dele af det – f. eks. landbruget – de økonomiske fordele, som man regnede med, at medlemskabet ville medføre. For modstanderne var hovedspørgsmålet af politisk-ideologisk karakter; det, man frygtede, var beskæringer i den nationale selvbestemmelsesret, men også andre politisk-ideologiske ulemper.

Tabel 10. Holdninger til europæisk integration og stemmeadfærd (%)

Stemmeadfærd	Føderalisme		Anti-integration		
	Lav (N = 380)	Høj (N = 229)	Høj (N = 182)	Middel (N = 211)	Lav (N = 291)
Ja	48	85	19	70	89
Nej	45	10	73	25	6
Stemte ikke etc.	7	4	8	5	5
I alt	100	99	100	100	100

I det følgende skal vi analysere sammenhængen mellem føderalistiske/anti-integrationistiske holdninger og faktisk stemmeadfærd, jvf. tabel 10. Tabellen viser, at der som ventet er en klar forskel mellem personer, der scorer lavt på føderalisme-index'et, og de, som scorer højt. Lavt-scorere er omtrent delt på midten mellem tilhængere og modstandere, mens pro-føderalisterne har en meget klar præference for dansk EF-medlemskab. (Man kunne måske synes, at dette var en selvfølge; imidlertid er der intet politisk ulogisk i, at pro-føderalister stemmer imod Danmarks medlemskab.) Sammenhængen mellem præference for føderalisme og dansk medlemskab bliver endnu klarere, når vi kontrollerer for beslutningstidspunkt. 50% af de »gamle« tilhængere er pro-føderalistiske imod kun 30% af de »nye« tilhængere, 16% af de »nye« modstandere og 5% af de »gamle« modstandere. Som ventet er de, som har de mest stabile holdninger, også dem, hvor der er bedst overensstemmelse mellem holdning og adfærd. Det mest interessante træk ved tabel 10 er imidlertid nok det forhold, at der selv i den anti-føderalistiske gruppe er en overvægt af EF-tilhængere – eller for at udtrykke det anderledes, at 26% af de interviewede stemte for Danmarks medlemskab af EF til trods for en total eller næsten total afvisning af en udvidelse af EF-samarbejdet i føderalistisk retning. Der kan tænkes flere forklaringer på dette forhold. For det første er det tænkeligt, at mange har stemt for EF trods deres negative holdninger til udvidet integration, fordi de vurderede mulighederne for, at føderalisternes program kunne realiseres, som små; i så fald kunne de tillade sig at se bort fra dette aspekt ved deres stemmeafgivning. Tabel 11, der viser sammenhængen mellem føderalisme og stemmeadfærd, når der kontrolleres for tro på sandsynligheden for, at EF udvikler sig til en politisk union[26]), synes at underbygge denne hypotese. For det første viser den en klar negativ sammenhæng mellem tro på en politisk union og pro-EF holdninger; jo mere respondenterne tror på muligheden for en europæisk politisk union, desto mere tilbøjelige er de til at stemme imod EF-medlemskabet. Dette er i overensstemmelse med, hvad der blev nævnt ovenfor, at i Danmark er troen på en dynamisk integrationsproces i Europa mere udbredt blandt EF-modstandere end blandt tilhængere. For det andet er de anti-føderalister, som tror på sandsynligheden for en politisk union, markant mere anti-EF end de anti-føde-

ralister, der ikke tror på unionens politiske muligheder. Dette antyder, at troen på det føderalistiske programs gennemførlighed har været en betydningsfuld mellemkommende variabel mellem føderalistiske holdninger og stemmeadfærd. Mærkeligt nok finder vi samme tendens – omend mindre markeret – blandt pro-føderalisterne; de, som tror på muligheden af en politisk union, er en smule mindre positive over for EF-medlemskab end de føderalister, der tvivler på dens muligheder. Dette resultat er forvirrende, idet man normalt ville forvente, at tro på, at et positivt vurderet mål lader sig realisere, vil forøge og ikke mindske dets indflydelse på adfærden. Dette kunne tyde på, omend materialet er spinkelt, at den tilslutning til de føderalistiske ideer, som vi har fundet, ikke er særlig dybt forankret; man tilslutter sig måske nok princippet, men nærer nogen skepsis over for konsekvenserne af deres realisation.

Tabel 11. Holdninger til føderalisme og stemmeadfærd under kontrol af tro på politisk unions sandsynlighed

Stemmeadfærd	Føderalisme			
	Lav		Høj	
	»Tro« (N = 225)	»Ikke-tro« (N = 155)	»Tro« (N = 105)	»Ikke-tro« (N = 124)
Ja	33	68	78	91
Nej	60	24	16	6
Stemte ikke etc.	7	8	6	3
I alt	100	100	100	100

En anden mulig forklaring på den høje forekomst af EF-tilhængere blandt anti-føderalisterne kan være, at de pågældende ikke har anset integrationsspørgsmålet for så vigtigt som andre spørgsmål, der har trukket i retning af støtte til EF-medlemskab. Også denne hypotese har meget for sig: bl. a. er de anti-føderalistiske EF-tilhængere mere tilbøjelige til at anføre generelle eller håndgribelige grunde for deres stemmeadfærd end den øvrige gruppe. Omvendt anfører kun 5% af denne gruppe integrationsspørgsmålet som deres væsentligste stemmeårsag sammenlignet med 20% blandt de føderalistiske tilhængere og 31% blandt modstanderne.

Som det var at vente, er der en meget klar sammenhæng mellem anti-integrationistiske holdninger og modstand mod EF-medlemskab, jvf. tabel 10. 73% af dem, der scorede højt på denne variabel, stemte også imod medlemskab, mens mere end 90% af lavt-scorerne stemte for. At sammenhængen er klarere, end tilfældet var for holdninger til føderalismen, hænger sandsynligvis sammen med, at anti-integrationsindex'et netop går på de umiddelbare konsekvenser af et medlemskab af EF, mens føderalisme-index'et drejer sig om EFs udvikling på længere sigt.

I betragtning af den udbredte skepsis i befolkningen over for en videregående

integration kunne man forestille sig, at mange, der stemte for dansk medlemskab, men uden at støtte tanken om europæisk integration, egentlig ville have foretrukket et løsere forhold til EF end medlemskab. Ligeledes er det tænkeligt, at mange, der stemte imod medlemskab, ville have accepteret en forbindelse med EF, der ikke indebar samme grad af forpligtelse. Vi bad derfor respondenterne angive, hvad de ville have stemt, såfremt det også havde været muligt at stemme for en ikke nærmere defineret løsere tilknytning. Tabel 12 viser sammenhængen mellem på den ene side pro-føderalistiske og anti-integrationistiske holdninger og på den anden side det foretrukne forhold til EF. Bl. a. viser tabellen, at ræ-

Tabel 12. Holdninger til europæisk integration og stemmeadfærd under kontrol af foretrukket forhold til EF (%)

Foretrukket forhold/stemmeadfærd	Føderalisme		Anti-integration			Alle respondenter (N = 704)
	Lav (N = 380)	Høj (N = 229)	Høj (N = 182)	Middel (N = 211)	Lav (N = 291)	
Fuldt medlemskab/ja	24	57	7	37	58	37
Usikker/ja	7	9	2	12	9	9
Løs tilknytning/ja	16	19	9	19	21	17
Løs tilknytning/nej	33	6	51	17	5	21
Ingen/nej	9	4	20	5	1	7
Andet	11	5	10	10	6	9
I alt	100	100	100	100	100	100

sonnementet holder stik for modstandernes vedkommende, idet af de i alt 42% af anti-føderalisterne, der var imod medlemskab, var kun 9% også imod en løsere tilknytning, mens de resterende 33% var for en sådan. Blandt anti-integrationisterne finder vi samme forhold: kun 20 af de i alt 71%, der var modstandere, afviser en løsere tilknytning. Størsteparten af EF-modstanderne ville således kunne have været vundet for et sådant arrangement. Om EF-tilhængerne ville have accepteret dette, er en anden sag. Som ventet er der en større relativ præference for en løs tilknytning blandt anti-føderalister (1:1½) end blandt pro-føderalister (1:3), ligesom den relative præference for medlemskab falder med en høj score på anti-integrationsindex'et. Hos tilhængerne som helhed er der imidlertid dobbelt så mange tilhængere af fuldt medlemskab som af en løsere ordning. Ser vi på hele stikprøven, er de to alternativer omtrent lige populære: 38% foretrak den løsere tilknytning, mens 37% foretrak fuldt medlemskab. Kun 7% af alle ville intet have med EF at gøre. Dette viser ikke, hvorledes en afstemning med tre valgmuligheder: fuldt medlemskab, løsere tilknytning eller ingen tilknytning, faktisk ville være faldet ud. I politisk forstand var den løsere tilknytning alternativet til ingen tilknytning, derimod ikke til fuldt medlemskab. Endvidere giver svarfordelingen formentlig kun et groft fingerpeg

om, hvorledes den faktiske stemmeafgivning ville have været efter en offentlig kampagne, hvor også den løsere tilknytnings problematik var blevet endevendt. Derimod er det rimeligt at tolke tabel 12 som endnu et udtryk for den danske befolknings reservation over for de forpligtelser i form af en begrænset national selvbestemmelsesret, som EF-medlemskabet indebar.

4. *Konklusioner*

Tre aspekter af den danske befolknings holdninger til europæisk integration er blevet analyseret og i videst muligt omfang sammenlignet med holdninger i andre EF-lande. Den folkelige støtte til en føderalistisk udvikling i Europa er væsentlig lavere i Danmark end i de gamle EF-lande. Kun 33% af respondenterne placerede sig i den positive ende (værdierne 4–6) på føderalisme-index'et, hvor niveauet i de gamle EF-lande typisk vil ligge på det dobbelte, mens 54% placerede sig i den negative ende. Den forklaring blev antydet, at disse forskelle er historisk betingede og bestemt af, at føderalisme først i begyndelsen af 1970'erne kom til at indgå i den danske debat, dvs. ca. tyve år efter de gamle EF-lande. Endvidere skete under EF-kampagnen en forstærkning af de i forvejen ret negative holdninger til en føderalistisk integration.

M.h.t. determinanterne for holdninger til europæisk integration konstateredes det, at Ingleharts hypotese om en parallel og forbundet vækst af post-akkvisitive og europæiske værdier ikke lader sig opretholde for Danmarks vedkommende, ligesom hans tese om, at de yngste aldersgrupper er mest positive over for europæisk integration, ikke kan underbygges. Derimod finder vi i Danmark som i andre europæiske lande en – ganske vist svag – sammenhæng mellem social status og positive holdninger til europæisk integration. Partipræference er ligeledes en vigtig determinant for holdninger til føderalisme, men den afgørende skillelinie ligger her ikke mellem de enkelte partier, men mellem modstander- og tilhængerpartier. Ganske vist var konservative vælgere noget mere pro-føderalistiske end andre, men sådanne forskelle var kun små sammenlignet med forskellene mellem EF-tilhængere og -modstandere. Personer, der identificerede sig med Socialdemokratiets officielle linie i EF-spørgsmålet, ligger med hensyn til holdninger til europæisk integration meget nærmere de konservative end de socialdemokratiske modstandere af EF.

Denne sidste iagttagelse peger i retning af, at holdningerne til integration i nogen grad afspejler en *post facto*-afstemning af holdninger til forudgående adfærd, altså stemmeadfærden ved folkeafstemningen. Under alle omstændigheder er det klart, at befolkningens holdninger i integrationsspørgsmålet kun i begrænset omfang kan forklare folkeafstemningsresultatet. Dette spørgsmål var tydeligt mere bestemmende for modstandernes stemmeadfærd end for tilhængernes; omvendt prægedes tilhængernes motivation i højere grad af håndgribelige værdipræferencer. Mange stemte for EF-medlemskab på trods af en principiel be-

tænkelighed i integrationsspørgsmålet, enten fordi de prioriterede andre værdier højere, eller fordi de vurderede sandsynligheden for en ny dynamisk integrationsproces inden for EF som lav. Som ventet finder vi en større sammenhæng mellem stemmeadfærd og anti-integrationsindex'et: tre fjerdedele af dem, der frygtede øjeblikkelige indskrænkninger i Danmarks uafhængighed, stemte imod EF-medlemskabet, mens de, der ikke nærede en sådan frygt, med en overvældende majoritet stemte for. Endelig blev det påvist, at opposition mod EF-medlemskabet kun i begrænset omfang var en opposition mod i det hele taget at have noget med EF at gøre; faktisk var hovedparten af modstanderne tilhængerne af en anden, mindre forpligtende tilknytning til EF, et alternativ, der i hele stikprøven var ligeså populært som fuldt medlemskab.

Aanalysen viser, at EF-spørgsmålet havde mange facetter, og at det appellerede til vidt forskellige værdier. Klare forskelle kan konstateres mellem de grupper, der anskuede det som et spørgsmål om at sikre og fremme håndgribelige økonomiske værdier, og de grupper, der lagde mere vægt på sikring af mere uhåndgribelige politiske og ideologiske værdier. Støtten til de føderalistiske ideer var kun lov og vurderet på dens determinanter uden større vækstpotentiel. På denne baggrund må man forvente, at forskellene mellem holdninger i den danske befolkning og i de gamle EF-lande vil fortsætte med at eksistere i lang tid fremover.

Appendix

A. *Føderalisme-index*

1. Er De for eller imod, at fællesmarkedet med tiden udvikler sig til en forbundsstat, d.v.s. en slags Europas Forenede Stater?
2. Er De for eller imod, at der over den danske regering oprettes en fælles europæisk regering?
3. Er De for eller imod, at der vælges et fælleseuropæisk parlament ved direkte almindelige valg, d.v.s. en slags folketing valgt af alle borgerne i fællesmarkedslandene?

B. *Anti-integrations-index*

1. Som medlem af fællesmarkedet mister vi enhver mulighed for at føre en selvstændig udenrigspolitik.
2. Medlemskab af fællesmarkedet vil betyde en opgivelse af vor nationale uafhængighed.

C. *Post-akkvisitive værdipræferencer*

1. I politik er det ikke altid muligt at opnå alt det, man gerne vil. Hvis De skulle vælge mellem følgende politiske målsætninger, hvilken ville de så anse for at være den vigtigste? og den næstvigtigste?
   1) At opretholde lov og orden i landet
   2) At give folk indflydelse på alle de (politiske) beslutninger, der griber ind i deres tilværelse
   3) At sikre en fortsat velstandsstigning
   4) At standse forureningen af naturen og ødelæggelsen af det menneskelige miljø

Noter

1) L. N. Lindberg & S. A. Scheingold: *Europe's Would-Be Polity*. Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1970.
2) P. 40.
3) Også andre har rettet kritik på dette punkt. Se J.-R. Rabier: »Europeans and the Unification of Europe«, *Government and Opposition*, vol. 6 (1971); R. J. Shepherd: *Public Opinion and European Integration*. Farnborough: Saxon House, 1975, p. 67.
4) Lindberg & Scheingold: *op. cit.*, p. 58.
5) M. B. Smith, J. S. Bruner & R. W. White: *Opinions and Personality*. New York: Wiley, 1956.
6) D. Katz: »The Functional Approach to the Study of Attitudes«, *Public Opinion Quarterly*, vol. XIV (1960), p. 163–204. Et forsøg på at anvende denne approach kan findes i P. Hansen & N. Petersen: *Motivational Bases of Foreign Policy Attitudes and Behavior: An Empirical Analysis*. Århus: Institut for Statskundskab, 1976 (dupl.).
7) J. N. Rosenau: »Pre-Theories and Theories of Foreign Policy«, i R. B. Farrell, ed.: *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1966.
8) T. L. Brewer: »Issue and Context Variations in Foreign Policy«, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 17 (1973), pp. 89–114.
9) Shepherd: *op. cit.*, pp. 101–02.
10) Der er redegjort for undersøgelsens design, variable m.v. i indledningen til J. Elklit, P. Hansen, N. Petersen, K. Siune, M. Small og O. Tonsgaard: *The Danish EC Referendum: Some Preliminary Results*. Århus: Institute of Political Science, 1974, p. 7–13. Spørgeskema og randfordelinger i J. Elklit, P. Hansen, N. Petersen & O. Tonsgaard: *The Danish EC Referendum Survey: Questionnaires with Marginals*. Århus: Institute of Political Science, 1974.
11) R. Inglehart: »Ongoing Changes in West European Political Cultures«, *Integration*, 1970, p. 256.
12) *Ibid.*, p. 257.
13) Dette kan sammenlignes med en inter-item korrelationskoefficient på ca. .30 for Ingleharts tilsvarende index. *Ibid.*, p. 257.
14) *Euro-barometer*. Den offentlige mening i Det europæiske Fællesskab, Nr. 3, juni-juli 1975. Bruxelles: Kommissionen for de europæiske fællesskaber.
15) F. eks. opfattede i efteråret 1975 41% af den danske befolkning EF som »godt« og 27% som »dårligt«, med henholdsvis 63% og 9% for EF som helhed. *Euro-barometer* nr. 4, december 1975, p. 42 f.
16) R. Inglehart: »Changing Value Priorities and European Integration'. *Journal of Common Market Studies*, vol. 10 (1971), p. 26.
17) A. H. Maslow: *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row, 1954. En fortrinlig analyse af anvendeligheden af Maslows teori til politiske holdningsstudier findes i J. N. Knutson: *The Human Basis of the Polity. Chicago:* Aldine-Atherton, 1972.
18) Dette index er udarbejdet uafhængigt af, men er praktisk taget identisk med et kohorte-index, som Butler og Stokes har konstrueret. D. Butler & D. Stokes: *Political Change in Britain*. The Evolution of Electoral Choice. 2nd ed. London: Macmillan, 1974, p. 229 ff.
19) Inglehart (1971): *op. cit.*, p. 2.
20) *Ibid.*, p. 13.
21) En dansk undersøgelse i 1970 viste korrelationskoefficienter for sammenhænge mellem 2 typer internationalistiske holdninger og holdninger til U-lande på . 55 og . 60. For holdninger til EF var de tilsvarende koefficienter .13 og .24, mens de var *negative* (–.26 og –.30) for holdninger til nordisk samarbejde. N. Petersen: »Europeanism and its Foreign Policy Attitude Correlates: A Political Belief System?« *Cooperation and Conflict*, vol. X (1975), p. 143–66.
22) P. Hansen, M. Small & K. Siune: *The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign, April to October 1972: A Study of an Opinion–Policy Relationship*. Århus: Institute of Political Science, 1974.
23) N. Choukri & R. North: »In Search of Peace Systems: Scandinavia and the Netherlands, 1870–1970«, i B. M. Rusett: *Peace, War, and Numbers*. Beverly Hills, Sage, 1972.
24) Inglehart (1971): *op. cit.*, p. 26–27.
25) Se f. eks. H. J. Nielsen: »Politiske meninger og vælgeradfærd« i O. Borre o. a.: *Vælgerskreddet 1971–73*. København og Århus 1975.
26) Det pågældende item lød således: »En økonomisk sammenslutning som Fællesmarkedet vil uundgåeligt udvikle sig til en politisk union«.

Den ulykkelige trekant — eller Fremskridtspartiets stilling i dansk politik*)

Flemming Hansen

*) Talmateriale til belysning af delkonklusioner som ikke fremgår af artiklens tabeller kan rekvireres hos artiklens forfatter.

Mange ser på Fremskridtspartiets om et yderligtgående højreparti. Partiets tilhængere er mere tilbøjelige til at se på det som et centrumsparti, - lidt i de radikales gamle rolle. Måske er sandheden snarere, at partiet er – og fremover i stadigt stigende grad vil blive – den tredie part i en alt andet end romantisk trekant med de borgerlige som den ene og de socialistiske partier som den anden part. Dette understøttes af en specialanalyse af de årsager vælgerne opgiver, når de skifter parti, som er foretaget af A.I.M. Markedsanalyse a–s. Undersøgelsens mere kvantitative dele bygger på et udsnit på ca. 2.400 personer, mens de mere kvalitative elementer, er baseret på et udsnit på godt 1.200 personer.

Undersøgelsen gør det muligt at belyse to problemstillinger:

1) Hvilke bevægelser finder sted i vælgermasserne, og hvor står Fremskridtspartiet i denne sammenhæng?
2) Hvordan vurderes Fremskridtspartiet af egne og af andre vælgere, og hvilke årsager trækker specielt vælgerne i retning af Fremskridtspartiet, og hvilke støder dem fra?

I den nævnte undersøgelse blev alle, der havde skiftet parti siden folketingsvalget i januar, 1975, spurgt om, hvorfor de nu ville stemme anderledes end de gjorde i januar. De kortfattede og ret spontane svar som spørgsmål af denne art giver anledning til, må tages med betydelig varsomhed. I den udstrækning forskellige vælgergrupper svarer forskelligt, giver det dog anledning til spekulationer over de bagvedliggende forskelle i de respektive vælgergruppers holdning.

Tabel 1 er baseret på de personer, der opgiver at have skiftet parti siden folketingsvalget i 1975. De udgjorde i juni 11–14% af vælgerne, og ca. 1/3 af disse havde skiftet til Fremskridtspartiet. (Når partiet ikke er gået mere frem end det er tilfældet, skyldes det, at der også er vælgere, der er gået fra Fremskridtspartiet).

Tabel 1. De, der har skiftet parti siden valget i januar svar på spørgsmålet: »Hvorfor vil De stemme på et andet parti end det de stemte på i januar?«

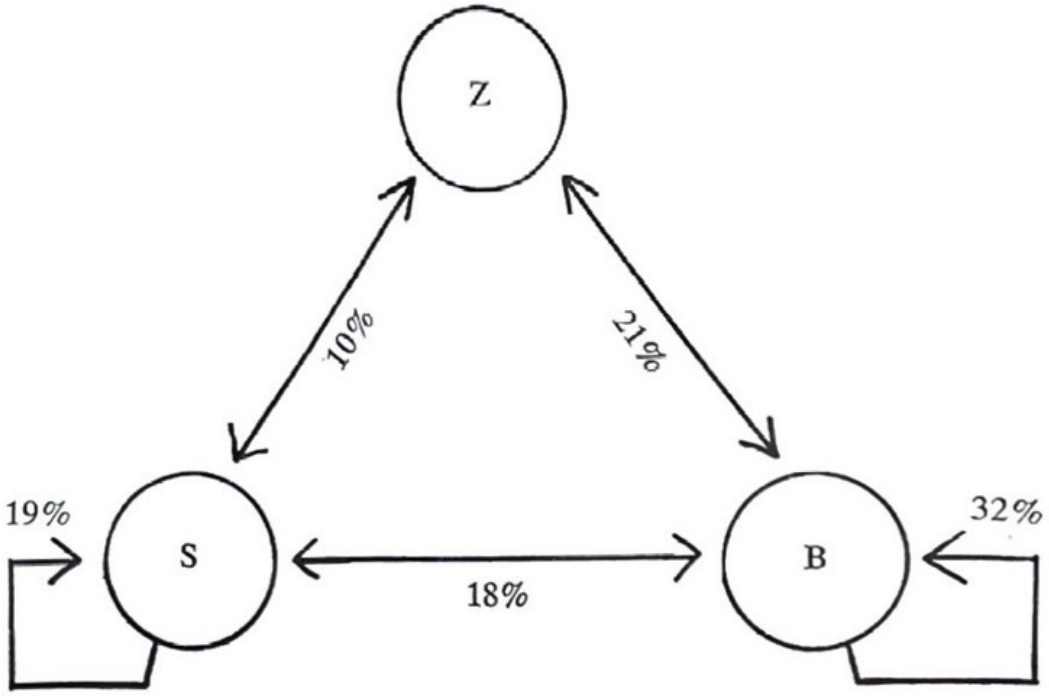
	Alle	Skiftet til Fremskridts-partiet	Skiftet til et andet parti
»Det gamle parti ikke tilfredsstillende«	50%	59%	95%
»For at prøve noget nyt«	23%		
»Står ikke fast på deres udtalelser«	13%		
»Glistrup har nye ideer«	18%	51%	11%
»Bedre kontakt med arbejdspladserne«	3%		
I alt incl. dobbeltsvar	107%	110%	106%

Ser man på de årsager, der angives til at skifte, konstaterer man, at de falder i to kategorier. For det første, er der en række udsagn, der giver udtryk for utilfredshed, »politiker-lede«, o.s.v. Nogle siger, at de ønsker at prøve noget nyt, andre giver udtryk for generel utilfredshed med det parti, de hidtil har stemt på, og endnu andre beklager sig over, at politikerne ikke holder, hvad de lover. Om den sidste gruppe er det i øvrigt bemærkelsesværdigt, at den ikke går til noget nyt parti, men til sofa-vælger (vil ikke stemme/ved ikke) gruppen.

Den anden gruppe af årsager til skift er mere specifik. Man peger på specielle ting som årsag til at vælge et nyt parti. Specielt nævnes mange ting ved Fremskridtspartiet. Det er her enkelte dele af, eller partiets politik som helhed, der fremhæves. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at det stort set alene er de, der skifter til Fremskridtspartiet der kan pege på specifikke årsager for valget af deres nye parti. For bogstaveligt talt alle øvrige parti-skiftere gælder det, at den primære motivation opgives at være utilfredsheden med det parti, man hidtil har stemt på. Dette peger i retning af en konklusion, der skal underbygges i det efterfølgende, nemlig at utilfredsheden med ens gamle parti betinger kun tilfældige skift partierne imellem. Et parti kan kun lukrere herpå, hvis det kan demonstrere egenskaber, som de partier, der forlades ikke har.

Gennem de senere år har flere analyser været offentliggjort, der har belyst bevægelserne partierne imellem. Disse har ofte været uoverskuelige på grund af det meget store antal partier, og de forvirrende strømme på kryds og tværs imellem disse. Sondrer man imidlertid mellem 3 hovedblokke i dansk politik bliver tallene overskuelige. Det forløbne folketingsår gør en sondring naturlig mellem de socialistiske partier (socialdemokraterne, kommunister, venstresocialisterne og Socialistisk Folkeparti), de borgerlige partier (Det Radikale Venstre, Konservative, Venstre, Kristeligt Folkeparti, Retsforbundet og Centrum-Demokraterne), samt Fremskridtspartiet som en tredie gruppe.

Figur 1. 3 politiske blokke og bevægelserne mellem disse i foråret 1975. (Figuren bygger på 2.312 analysepersoner)



Figuren viser disse 3 blokke og de strømme af vælgere, der bevæger sig inden for disse, og imellem dem. Tallene i figuren er baseret på situationen i foråret 1975, hvor nettoforskydningerne imellem partierne kun har været små. Det er således karakteristisk, at stort set alle bevægelserne partierne imellem tenderer til at ophæve hinanden.

Ser man på figuren fremgår flere ting. For det første er det bemærkelsesværdigt, at over halvdelen (51%) af bevægelserne mellem partierne, finder sted inden for den socialistiske blok eller inden for den borgerlige blok.

For det andet er det bemærkelsesværdigt, at de bevægelser der finder sted mellem de socialistiske partier og Fremskridtspartiet, og mellem de borgerlige partier og Fremskridtspartiet, er af samme størrelsesorden som den interaktion, der foregår direkte mellem de to blokke. På en måde kan man sige, at 2/3 af bevægelserne mellem de borgerlige og de socialistiske partier går vejen over Fremskridtspartiet.

Hvad enten man kan lide det eller ej, så peger denne observation på Fremskridtspartiets centrale placering i dansk politik. En placering, der yderligere understreges, når man ser på den anden hovedårsag til forskydningerne partierne imellem, nemlig de nye vælgere.

Fra tidligere undersøgelser fremgår det, at i foråret 1974 gik 56% af de nye vælgere til de socialistiske partier, 20% gik til Fremskridtspartiet, mens kun 24% gik til den borgerlige gruppe.

En anden måde at analysere bevægelserne imellem partierne på, er at spørge vælgerne om, hvad de ville stemme, såfremt det parti de først foretrækker ikke fandtes. Man må erindre sig, at i modsætning til de egentlige bevægelser partierne imellem, så er de oplysninger, der kommer frem på denne måde baseret på vælgernes intentioner uanset om de i øvrigt føler et behov for at skifte til et andet parti eller ej. Rent faktisk svarer ca. halvdelen, at de enten ikke ved hvad de så ville stemme, eller at de så slet ikke ville stemme.

Om ca. halvdelen af vælgerne gælder det imidlertid, at de er så åbne overfor den idé at stemme på et andet parti end det de normalt vælger, at de kan angive hvilket parti de i så fald ville stemme på. Disse oplysninger siger dels noget om hvortil et parti er i fare for at miste stemmer, dels siger det noget om det potentiel partiet har. Tabel 2's sidste kolonne giver de vælgeres fordeling på partier, der kan opgive et »2. partivalg«. F.eks. viser tabellen, at der er 17%, der har Socialdemokratiet som sekundært parti.

Det er bemærkelsesværdigt, hvor meget tallene i tabel 2 afviger fra den samlede vælgerfordeling i 1. kolonne. Partierne har således meget forskellige uudnyttede potentieller. På den borgerlige fløj har Kristeligt Folkeparti, Det Radikale Venstre og de konservative de største vælger-potentieller. På den socialistiske front, er det først og fremmest SF, der ville samle socialdemokraternes vælgere op. Helt bemærkelsesværdigt er det imidlertid, at Fremskridtspartiet har et relativt beskedent potentiel.

Tabel 2. Vælgernes »2. parti-valg«. D.v.s. det parti de ville stemme på, hvis det de først foretrækker ikke opstiller. (Baseret på 448 personer, der opgiver et 2. parti)

	Partivalg ved Folketings-valget, januar 1975	2. partivalg juni 1975 (N = 448)
Socialdemokratiet	30,0%	17%
Radikale Venstre	7.1%	12%
Konservative	5.5%	9%
Retsforbundet	1.8%	1%
Socialistisk Folkeparti	5.0%	14%
Danmarks Kommunistiske Parti	4.2%	7%
Centrum-Demokraterne	2.2%	2%
Kristeligt Folkeparti	5.3%	10%
Venstre	23.3%	17%
Venstre Socialisterne	2.1%	4%
Fremskridtspartiet	13.6%	7%
	100.0%	100%

Omvendt finder man, at mens de borgerlige vælgere overvejende har borgerlige partier som 2. valg og de socialistiske vælgere overvejende har socialistiske

partier, så er der blandt Fremskridtpartiets vælgere mange til begge lejre. Billedet, der tegner sig i figur 1 understøttes således af disse tal.

Alt i alt peger disse observationer på 4 hovedtendenser i dansk parti-politik:

1) Konkurrencen om de socialistiske vælgeres gunst blandt de socialistiske partier.
2) Konkurrencen om de borgerlige vælgeres gunst blandt de borgerlige partier.
3) De kortsigtede og langsigtede forskydninger mellem den borgerlige og den socialistiske lejr.
4) Fremskridtspartiets stilling som katalysator i denne proces.

En anden væsentlig konklusion er at partiets placering i forhold til de socialistiske partier gør visse borgerlige partiers spekulation i partiets undergang i forbindelse med processen mod Glistrup til et farligt tankeeksperiment for de, der nødig ser et rent socialistisk flertal på Christiansborg.

Om vælgernes gunst

Det skal nu belyses, hvad der trækker, og hvad der frastøder ved Fremskridtspartiet.

Tabel 3. Motiver for valg af sekundært parti. (Bygger på 448 analysepersoner)

	Alle	Grunde til at foretrække socialistiske partier	Grunde til at foretrække borgerlige partier	Grunde til at foretrække Fremskridts-partiet	Grunde til at foretrække Kristeligt Folkeparti
Ligner mit gamle parti	54%	67%	47%	11%	41%
Partiets politik	31%	16%	36%	85%	31%
Partiets leder	6%	7%	9%	0%	21%
Ved ikke	9%	10%	8%	4%	7%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%

I den ovenfor beskrevne undersøgelse blev samtlige, der opgav at have et sekundært partivalg spurgt om, hvad der først og fremmest var årsagen til at de foretrak det parti de angav. De anførte årsager kan grupperes som vist. De falder i 3 hovedgrupper. I den første gruppe findes en række årsager, som kan sammenfattes under betegnelsen »lighed med gammelt parti«. Udsagnene er af typen, »det er nærmest mit eget parti«, »det er nærmest mine interesser«, »det er nærmest midten« (alene nævnt af vælgere fra midterpartierne), eller »det er et arbejderparti (alene nævnt af vælgere fra de socialistiske partier)«. Lidt over halvdelen af de adspurgte angiver sådanne grunde.

Den anden hovedgruppe af årsager berører det valgte parti's konkrete politik. Udsagnene kan være af mere generel karakter eller der kan peges på specifikke ting ved partiets politik. I alt 31% af de angivne årsager, hører til i denne gruppe.

Endelig er der 6% af de adspurgte, der peger på, at man vil vælge det pågældende parti på grund af partiformanden.

Ser man på svarfordelingerne, fremgår det, at der kun er mindre forskelle mellem de socialistiske og de borgerlige partier. Man kan dog skimte en tendens for de borgerlige vælgere til i deres sekundære partivalg, at være mere styret af det foretrukne partis politik, end af den umiddelbare lighed med det parti, man allerede stemmer på. Ser man derimod på Fremskridtspartiet er situationen en ganske anden. Det er her bemærkelsesværdigt, at den næsten enerådende grund til at foretrykke Fremskridtspartiet er partiets politik. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at overhovedet ingen peger på Glistrup som årsag til at vælge partiet.

Disse observationer giver anledning til to betragtninger. For det første, som antydet i den første undersøgelse, synes Fremskridtspartiet i større udstrækning end de øvrige partier, at give indtryk af, at føre en politik, som vælgerne kan tage stilling til. For det andet, er den manglende personlige opbakning om Glistrup bemærkelsesværdig. Den kan tolkes på to måder. Den kan være udtryk for at de adspurte ikke finder det »fint« at angive, at de stemmer på Fremskridtspartiet på grund af Glistrup. Den anden mulige forklaring er, at de vælgere, som Fremskridtspartiet kan få på grund af Glistrups person, har det allerede fået. Vælgere som Fremskridtspartiet herudover skal vinde, skal vindes ved partiets politik snarere end ved Glistrups person. At denne så stadig spiller en betydelig rolle som formulerende og kommunikerende partiets politik er en anden sag.

I denne forbindelse er Kristeligt Folkeparti et andet bemærkelsesværdigt parti. Det synes at have et stort potentiel, men det er først og fremmest bemærkelsesværdigt ved at være det eneste parti, der har en betydelig vælger-tilgang motiveret med »partiformanden«. Kendte politiske personligheder som Hartling, Anker Jørgensen, Hilmar Baunsgaard og Erhard Jacobsen giver anledning til langt mindre vælger-tilgang end Jens Møller. Kun Knud Jespersen fra kommunisterne synes at have en tiltrækningskraft på linie med Jens Møllers.

Vurderingen af Fremskridtspartiet ovenfor er baseret alene på den relativt mindre gruppe, der ikke stemmer på Glistrup, men som kunne overveje at gøre det. For at få et indtryk af hvorledes andre vælgere ser på Fremskridtspartiet, skal det ses på de svar, der blev givet da samtlige analysepersoner i A.I.M.'s juni-undersøgelse blev spurgt om, hvad de fandt mest tiltrækkende, og hvad de fandt mindst tiltrækkende ved partiet. Udtalelserne kan grupperes i 3 kategorier, nemlig

Om partiets politik
Om personen Glistrup, og
Om partiet i almindelighed.

Resultaterne er gengivet i tabel 4, der i de to første kolonner angiver hvad samtlige vælgere har svaret med af positive (i den første kolonne) og negative udsagn (i den anden kolonne). Tabellens andet hovedafsnit angiver Fremskridtspartiets egne vælgeres vurdering af partiet. Der er flere bemærkelsesværdige ting, der fremgår. Ser man på alle vælgere, så er ca. halvdelen i stand til at pege på én eller flere positive ting ved Fremskridtspartiet, mens knapt 2/3 kan pege på én eller flere negative ting.

Tabel 4. Alle vælgere og Fremskridtspartiets egne vælgeres syn på Fremskridtspartiet. (Bygger på 1.216 analysepersoner)

	Alle vælgere		*Fremskridtspartiets vælgere*	
	+ udsagn	÷ udsagn	+ udsagn	÷ udsagn
Skattepolitik	16%	5%	31%	2%
Socialpolitik	–	15%	–	16%
For mange offentlige ansatte	9%	–	27%	–
Papirnusseri	11%	–	11%	–
Sparesystemet	8%	–	11%	–
Pension misbruges	2%	–	2%	–
Kunstfond-politik	–	1%	–	0%
Kan man forstå snakken udenom	4%	9%	10%	2%
Andet om Glistrup	4%	21%	15%	23%
Vælger gamle partier	7%	–	18%	–
Urealistisk	–	9%	–	8%
Alm. utilfredshed	–	12%	–	5%
Ved ikke	50%	36%	3%	50%
I alt incl. dobbeltsvar	111%	108%	128%	106%

De positive ting koncentrerer sig om partiets hovedmærkesager: »Skattepolitikken«, »for mange offentligt ansatte«, »papirnusseri«, »sparepolitik« m.v. Kun få peger på personen Glistrup, og som ovenfor er der kun få, der peger på mere generelle motiver. Blandt de negative ting nævnes først og fremmest socialpolitikken og personen Glistrup. Herudover beskyldes partiet for at være urealistisk og »udenom-snakkende«.

Ser man på Fremskridtspartiets egne vælgere, så kan næsten alle pege på én eller flere positive ting. I øvrigt er det stort set de samme forhold, som ikkevælgerne peger på. Der er dog en tendens til, at lægge lidt større vægt på skattepolitikken, de for mange offentligt ansatte, og på Glistrups person. Herudover er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at halvdelen af partiets vælgere kan pege

på negative ting ved partiet. De fremherskende ting er her centreret omkring personen Glistrup og den asociale socialpolitik.

Ser man endelig på de borgerlige og de socialistiske vælgeres syn på Fremskridtspartiet, så fremgår det at de socialistiske vælgere – med Venstre-socialisterne og Socialistisk Folkeparti i spidsen, først og fremmest kritiserer skattepolitikken og socialpolitikken. Det er i øvrigt bemærkelsesværdigt, at mens 80% af de socialistiske vælgere er i stand til at pege på negative ting ved Fremskridtspartiet, så er kun 40% i stand til at pege på positive aspekter, og de ting, der fremhæves er meget forskellige fra parti til parti. De kommunistiske vælgere peger først og fremmest på »skattepolitikken«, venstresocialisterne på Glistrups evne til at »kommunikere så man kan forstå det«, og Socialistisk Folkeparti på »indsatsen mod papirnusseriet«.

Blandt de borgerlige vælgere er der ca. 60%, der kan pege på negative ting ved Fremskridtspartiet, mens der er 55%, der kan pege på positive ting.

De positive udsagn vedrører skattepolitikken og sparesystemet, mens de negative koncentrerer sig om personen Glistrup, ligesom man beskylder partiet for at være urealistisk og »udenom-snakkende«.

De ting omkring Fremskridtspartiets stilling, der er kommet frem her synes at vise, at partiet ikke i dag har noget stort potentiel for yderligere vækst. Meget højere end de 25%'s tilslutning som det havde da det var størst, er det ikke sandsynligt, at det kan nå. På den anden side den relativt mindre betydning – i forhold til de politiske mærkesager – som personen Glistrup tilskrives, antyder at også uden dennes person har partiet i dag en platform at bygge på. Man må enkende, at Fremskridtspartiet har placeret sig solidt på det politiske firmament.

En planlægningsmodel for ældreområdet

Jens Gunst og Niels Lauritzen

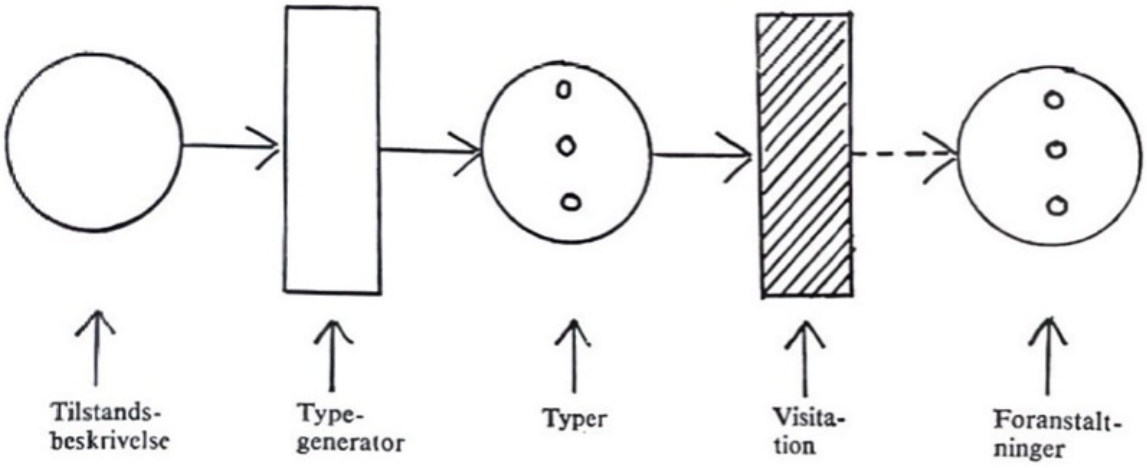
1. *Alternative omsorgsforanstaltninger for ældre*

Dette er titlen på et delprojekt under Amtskommunernes- og kommunernes Forskningsprojekt[1]). Projektet søger at opstille en planlægningsmodel, der skal kunne anvendes af kommunerne for at optimere den ressourceanvendelse, der finder sted på ældreområdet, ud fra cost-benefit analysens tankestruktur.

2. *Projektet begrebsapparat*

Projektet arbejder med begreber som *tilstandsbeskrivelse, typegenerator, typer* og *omsorgsforanstaltninger,* der tildeles ved en *visitation,* jfr. fig. 1.

Fig. 1. Modelskitse



Tilstandsbeskrivelsen er en beskrivelse af alle de fysiske, psykiske og sociale forhold, det er nødvendigt at beskrive, for at få et godt billede af den enkelte ældres situation. Der kan eksempelvis være tale om den ældres boligform- og standard, fysiske tilstand, sociale relationer osv., osv. Disse hovedpunkter må underopdeles yderligere. Tilstandsbeskrivelsen omfatter overordentlig mange punkter, da billedet af den ældre skal være virkeligt fyldigt.

1) Som medarbejdere på projektet er desuden ansat stud. polit. Poul Erik Hansen og stud. polit. Finn Tarp.

Typegeneratoren skal ud fra et udvalg af de mest centrale forhold i tilstandsbeskrivelsen dele de ældre op i grupper, hvor omsorgsbehovet er forskelligt fra gruppe til gruppe, men ensartet indenfor gruppen. Det kan eksempelvis dreje sig om alder, køn, udækket kontaktbehov, mobilitetsevne, kommunikationsevne og boligstandard, hvoraf de sidste tre f. eks. tredeles (god, middel, dårlig) og for kontaktbehovet (intet, delvist eller stort). Ses der bort fra alderen giver denne typegenerator $2 \times 3^4 = 162$ grupper, hvor medlemmerne i hver gruppe har tilnærmelsesvis samme omsorgsbehov, hvis typegeneratoren er lavet rimeligt. Der er ingen overgrænse for det antal typer, der kan generes, og ethvert tænkeligt omsorgsbehov kan komme til udtryk på denne måde.

Typerne er altså resultater af tilstandsbeskrivelse og typegenerator, og som eksempel på en type kan nævnes: En mand på 72 år, der bor alene, og som har ringe mobilitetsevne, idet han sidder i kørestol. Boligstandarden er lav og ikke tilpasset den ældres behov. Kommunikationsevnen er god, idet han hører og ser godt, og udviser meget initiativ. Hans kontaktbehov er delvis udækket, da hans kone er død, og familien bor i stor afstand fra ham, ligesom han først for nylig er flyttet til den nuværende bolig.

Visitationen består i at koble typerne (omsorgsbehovet) med foranstaltningerne. Samme behov kan dækkes på flere måder og til forskellige omkostninger. Op gennem 60'erne har man jfr. PP II formentlig gennemgående dækket for tungt (eksempelvis visiteret for mange ældre på plejehjem, som kunne og formentlig også helst ville klare sig selv hjemme).

3. *Substitution mellem foranstaltninger*

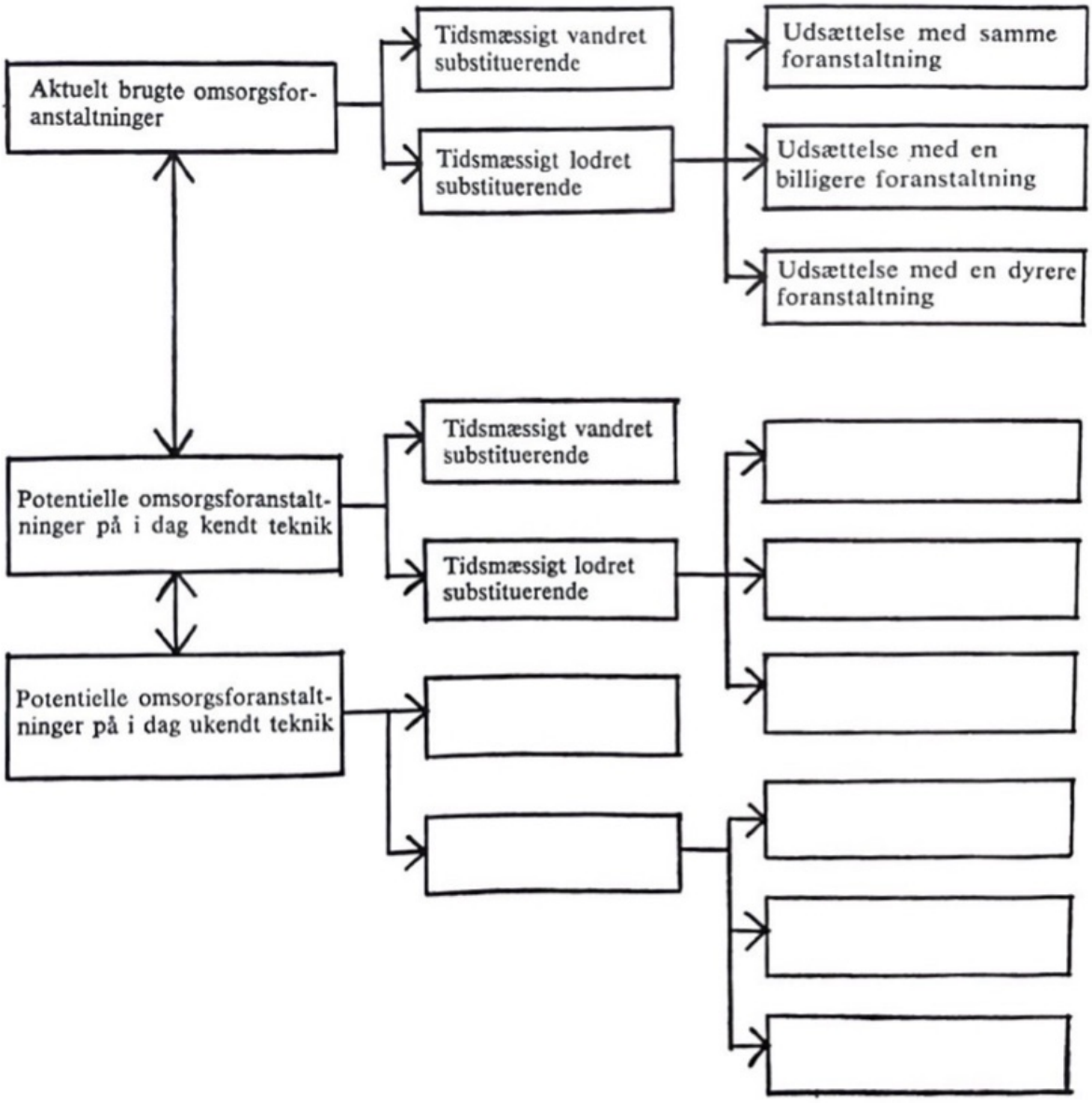
Forskellige omsorgsforanstaltninger kan som nævnt erstatte hinanden, og denne substitutionsevne har både en statisk og en dynamisk karakter. Det drejer sig nemlig ikke kun om det forhold, at en person, der er placeret på en for samfundet dyr måde, kunne få dækket sit omsorgsbehov lige så godt billigere (tidsmæssig vandret substitution). Det er yderligere således, at hvis person X kun får foranstaltning Y nu, bliver X sygehuspatient om 5 år, mens en tildeling af den dyrere foranstaltning Z nu udsætter problemet i 10 år og måske yderligere kun medfører plejehjemsanbringelse. Substitutionen har således en tidsmæssig lodret dimension, og måske således at ikke bare udsættes tidspunktet for en given foranstaltning (sygehus), men foranstaltningen bliver også samfundsøkonomisk billigere (plejehjem i stedet for sygehus), jfr. figur 2's øverste del.

Fuldstændig substitution foreligger kun i det tilfælde, hvor de to foranstaltninger vandret og lodret dækker omsorgsbehovet lige godt.

De foranstaltninger, der kan substituere hinanden, er imidlertid ikke kun de

i dag brugte foranstaltninger. Det drejer sig også om et righoldigt sæt af foranstaltninger på i dag kendt teknik, som er meget lidt brugt eller måske slet ikke brugt. Man kan i flæng nævne: Telefonkontakt (telefonringe), linnedordning, kostudbringning, kortspilsklubber, kørselsordninger, mekaniske hjælpemidler af forskellig slags, ændret boligindretning (dørtrin, alarmklokke, badeværelse osv.), opsøgende arbejde, hjælp til privat omsorg, rejser osv. Endelig kan det overvejes, hvordan en i dag ukendt teknik kan prognostiseres og dermed eventuelt fremme et udviklingsarbejde i omsorgsarbejdet. Substitutionsmulighederne og de teknologiske overvejelser er sammenfattet i figur 2.

Fig. 2. Substitutionsrelationens dimensioner



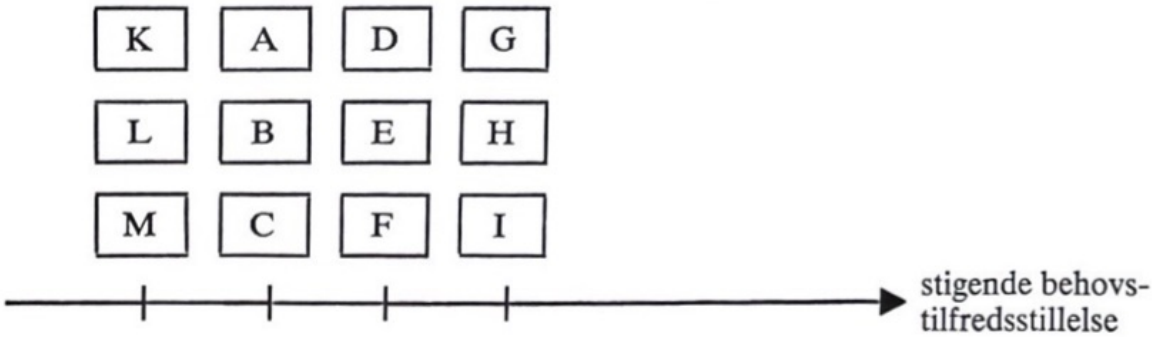
4. *Cost-benefit analysen og ældreomsorgen*

Udgangspunktet er som omtalt, at enhver type principielt kan kobles med enhver foranstaltning. Ved hver tænkelig kobling har samfundet nogle fordele (benefits) og nogle ulemper (costs).

Visitationen ville være et rent teknisk problem, hvis det var muligt at opgøre såvel benefits som costs absolut. Koblingen skulle foretages således, at forholdet mellem benefits og costs var størst muligt over én og ens for alle typer.

Vanskelighederne med at måle effekterne af omsorgsindsatsen (f. eks. at måle nytten af plejehjemsindsats), og vanskelighederne med at opgøre disse effekter i kr. fører til brug af relative benefitbetragtninger i projektet. De ældre indenfor den enkelte type tænkes i samarbejde med læger og socialt kyndige at ordne samtlige foranstaltninger, som skitseret i figur 3.

Fig. 3. Relative benefitvurderinger



Hver kasse er et foranstaltningssæt (ex. plejehjem, dagcenter el. lign.). G, H og I tilfredsstiller en type (et behov) lige godt, og bedre end D, E og F, som tilfredsstiller behovet lige godt og bedre end A, B og C osv.

En sådan ordning af foranstaltningerne skal laves for hver type.

Hvis man vil analyse, hvilke fejltildelinger der er mulige, må de relative benefitvurderinger sammenholdes med omkostningssiden.

Antag at omkostningerne f. eks. fordeler sig på følgende måde:

$$K > L > M$$
$$A > B > C$$
$$D > E > F$$
$$G > H > I$$

samt

$$M > I$$
$$M > F$$
$$M = C$$
$$I = F$$

(hvoraf $C > I$ og $C > F$)

>: dyrere end
=: lige dyre

M, C, F og I er de økonomisk billigste foranstaltninger. M skal ikke tildeles, da behovet kan tilfredsstilles bedre med C, F og I, der samtidig er enten billigere eller ligeså billig. Ved valget mellem C, F og I skal C heller ikke tildeles

af samme grund. Det kan derimod ikke afgøres teknisk, om F eller I skal tildeles, da I tilfredsstiller behovet bedre end F, men samtidig er dyrere. Det bliver derfor en politisk vurdering, om man vil tilføre de yderligere ressourcer, som en løsning med I vil kræve.

5. *Fejlagtige ressourceanvendelser*

Der foreligger følgende muligheder for forkert ressourceanvendelse.

a. Et givet omsorgsbehov kan tilfredsstilles bedre med en billigere foranstaltning.
b. Et givet omsorgsbehov kan tilfredsstilles bedre med en lige så billig foranstaltning.
c. Et givet omsorgsbehov kan tilfredsstilles lige så godt med en billigere foranstaltning.

Det kan dreje sig om den relativt store ældregruppe, der er anbragt på sygehuse i stedet for på plejehjem. Til sygehusanbringelse svarer højere omkostninger end anbringelse på plejehjem, selv om plehjemsanbringelse dækker behovet lige så godt (c) eller bedre (a). Eller det kan dreje sig om anbringelse i kollektivbolig, i stedet for forbliven i eget hjem med hjemmehjælp af forskellig slags (b). Endelig kan der være tale om ældre, der kan klare sig med ambulant behandling i stedet for sygehusindlæggelse (c).

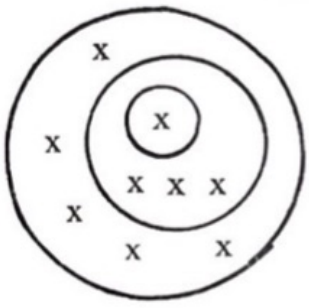
6. *Hidtidig praksis og projektet*

I den hidtidige planlægningsteori har man opstillet alle de alternative omsorgspolitikker, hvoriblandt politikerne burde vælge. Proceduren kan simplificeres til, at hvis der er to typer A og B og tre foranstaltningssæt 1, 2 og 3, så fremlægges først de ni alternative omsorgspolitikker (jfr. fig. 4), hvorefter politikerne

Fig. 4. Alternative omsorgspolitikker

A 1, B 1	A 1, B 2	A 1, B 3
A 2, B 1	A 2, B 2	A 2, B 3
A 3, B 1	A 3, B 2	A 3, B 3

Fig. 5. Valg af omsorgspolitik



vælger blandt disse. Man kan forestille sig, at man vælger den optimale politik X blandt de ni mulige, men grundlaget herfor er ofte usikkert (fig. 5). Den nuværende fremgangsmåde er imidlertid endnu mere mangelfuld, idet kun nogle af alternativerne undersøges, måske ikke engang det optimale X.

Proceduren i dette projekt er, at opstille samtlige alternativer, men som næste

led at udskille nogle klart inoptimale politikker. Tænkes f.eks. type A tilfredsstillet lige godt med foranstaltning 1 og 2, og er 1 dyrere end 2, udelukkes alle kombinationer med A 1. Herefter vælger politikerne blandt de resterende alternativer, jfr. fig. 5.

7. *Rollefordelingen*

Projektet søger at finde en anvendelig visitationsprocedure. Denne procedure klargøres bedst gennem rollefordelingen i omsorgspolitikken mellem politikere, administratorer, læger og socialt kyndige.

a. Lægen og den socialt sagkyndige foretager typificeringen af de ældre og medvirker ved opstillingen af alle alternative koblinger af type (behov) og foranstaltninger. I samarbejde med de ældre udarbejdes de relative benefitvurderinger.
b. Administratoren opgør omkostningerne og foretager på baggrund af disse og den relative benefitvurdering udskillelsen af klart forkerte koblinger af type (behov) og foranstaltninger.
c. Politikeren foretager valget mellem de resterende alternative koblingsmuligheder for den enkelte type i forhold til de øvrige typer. Det er altså politikeren, der bestemmer, hvad den enkelte type (behov) skal have. Politikeren vurderer naturligvis det samlede resultat ud fra den totale ressourcebeslaglæggelse. Selve visitationen, som har et klart politisk indhold, forestås i dette system af politikeren på baggrund af, at klart forkerte koblinger er udelukket på forhånd. Dvs. at det er politikerne, der prioriterer mellem typerne og bestemmer den samlede ressourcetilgang til omsorgsarbejde eller – sagt med andre ord – det er politikerne selv, der træffer de politiske afgørelser.

Den, der i dag visiterer, anvender formentlig også et typebegreb. Dette gøres imidlertid ikke eksplicit, dvs. typerne er et yderst subjektivt resultat af den enkelte visitators egne vurderinger.

Det turde være klart, at den enkelte ældres type må revideres jævnligt, idet målet med foranstaltningernes iværksættelse er en normalisering af den ældres tilværelse, dvs. et gennemløb af typer og dermed af foranstaltninger af lettere og lettere karakter. Herimod taler naturligvis almindelig svækkelse med alderen.

8. *Anvendelse af modellen i praksis*

De tanker, der her er skitseret om alternative omsorgsforanstaltninger for ældre, vil naturligvis ikke umiddelbart kunne anvendes i det praktiske arbejde ved visitering og planlægning i kommunerne. Det er hensigten at forsøge at anvende modellen i en konkret kommune, efter en nærmere analyse af bl.a. tilstandsbeskrivelsen, typegeneratoren, typerne og foranstaltningerne. Herunder kan der forhåbentlig indhøstes så mange praktiske erfaringer, at modellen efter en tilpasning også vil kunne anvendes i det praktiske arbejde i andre kommuner.

Kernevåbenkapløbet — en analyse af begreb og fænomen

Bertel Heurlin

I. Baggrund og problemstillinger (s. 64)
II. Kernevåbenkapløbet som begreb (s. 74)
III. Kernevåbenkapløbet som fænomen (s. 84)
IV. Forskellige forklaringer på kernevåbenkapløbet (s. 92)
V. Kernevåbenkapløbet: en myte eller en realitet (s. 95)
VI. Konklusioner (s. 97)

I. *Baggrund og problemstillinger*

En enstemmigt vedtaget resolution i FNs generalforsamling har nylig slået til lyd for, at det er vigtigt, at offentligheden fyldestgørende bliver informeret om problemerne ved våbenkapløbet[1]). Denne resolution har lidt samme skæbne som talrige andre FN-resolutioner: den er blevet forbigået i tavshed. Et besøg i verdens største nedrustningsadministrationskontor, det amerikanske Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), har vist, at end ikke den omfattende informationsafdeling kendte den omtalte FN-resolution[2]).

Det er ikke tilfældigt. Våbenkapløbet og her specifikt kernevåbenkapløbet er ikke et område, som normalt tilkalder sig størst offentlig opmærksomhed. Og det uanset at kernevåbenkapløbet repræsenterer verdenshistoriens største og mest betydningsfulde teknologiske gennembrud. Og uanset at kernevåbenkapløbet er et udtryk for og en manifestation af den grundlæggende struktur i forholdet mellem staterne i dag – kort sagt er afgørende for hver enkelt stats vilkår og eksistens.

Så sent som i 1947 – to år efter Hiroshima og Nagasaki fandtes der ikke i verden et eneste kernevåben klar til brug. I dag findes der – blot inden for én enkelt våbenart, ubådsflåden, en ødelæggelseskapacitet, som i sig selv er ekstremt omfattende: Ca. 100 atomundervandsbåde vil kunne sejle rundt på oceanernes dybder og derfra affyre deres ødelæggende last, som for den seneste type ser således ud: Mellem 160 og 224 kernevåbensprænghoveder, som kan føres frem til hvert sit mål over meget lange afstande. Hvert sprænghoved, som har en betydelig nedslagsnøjagtighed, repræsenterer en ødelæggelseskraft, som er tre gange Hiroshimabombens. Som en militær specialist har udtalt det: *Én* atomubåd vil kunne ødelægge et hvilket som helst land i verden[3]). Dertil kom-

1. A/RES/2825C (XXVI) af 16. dec. 1971.
2. Samtale i maj 1972 med ACDAs informationschef Ralph Smith.
3. *The UNESCO Courier*, Nov. 1975, »30 Years After World War II«, p. 25.

mer, at langt størsteparten af disse ubåde tilhører en af de to supermagter. Disse to kendsgerninger siger noget afgørende om kernevåbenkapløbet. Kernevåbenkapløbet er et *nyt* fænomen i verdenshistorien. Kernevåbenkapløbet er et *afgørende* fænomen.

Det er ikke denne artikels primære formål at søge at efterleve den nævnte FN-resolution. Selv om våbenkontrol, rustningskapløb og nedrustning ikke indtager en central plads i den offentlige debat, findes der dog organer og organisationer, som søger at afbøde mangelen. Artiklens hensigt er at analysere begrebet og fænomenet kernevåbenkapløbet i dets politiske kontekst. For der *tales* meget om kernevåbenkapløbet. Der er også stort set enighed om, at dette kapløb skal vendes i modsat retning. »The arms race« skal vendes til »a peace race«[4]). Det er imidlertid sjældnere, at kernevåbenkapløbet gøres til genstand for egentlig analyse.

Der er *meget* at analysere: kernevåbenkapløbet er et fænomen fyldt med paradokser.

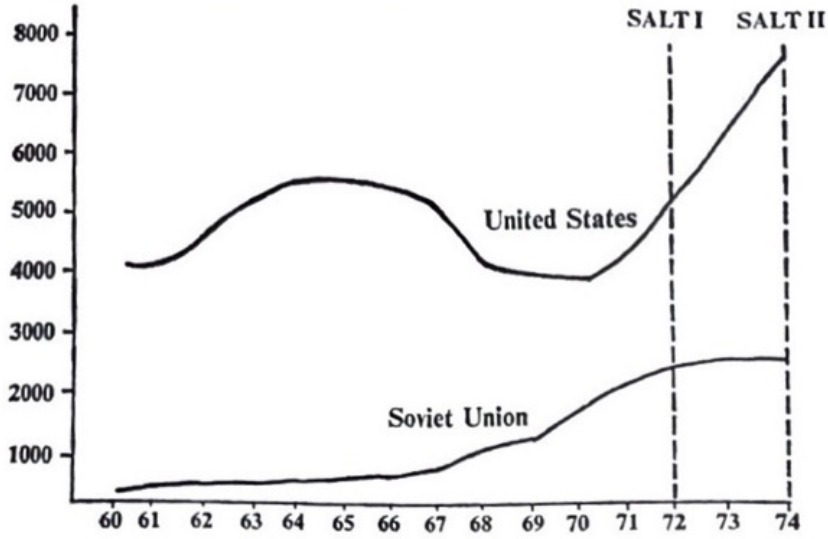
Kernevåbenkapløbet betyder flere og flere kernevåben. Men til hvad nytte? Giver det større sikkerhed, når de lønsomme, mulige mål kan ødelægges 10, 20 eller 100 gange[5])? Kernevåbenkapløbet betragtes af alle stater som et onde: og ikke mindst af de to supermagter, som er de to hoveddeltagere i kapløbet. Alligevel fortsætter det tilsyneladende in absurdum. Hvorfor? De to supermagter er enige om, at en kernevåbenkrig skal undgås. De samarbejder på økonomiske og teknologiske områder. De indgår bilaterale traktater, som sigter mod en begrænsning eller i alle tilfælde en fastfrysning af de strategiske våben. Alligevel fortsætter kernevåbenkapløbet tilsyneladende uanfægtet, ja, endog med accelererende hastighed. Hvordan skal dette forklares?

Disse paradokser fortæller noget om kernevåbenkapløbets vigtigste karakteristika. *For det første:* kapløbet er primært et supermagtsforetagende. Det foregår først og fremmest inden for det dominerende system som en del af det internationale system. Det fremgår umiddelbart af figur A, som viser det totale antal af strategiske kernevåben (våbensprænghoveder) i de to stater fra 1960 til 1974.

USA havde i 1972 5760 strategiske kernevåben. To år efter var dette tal 7940. For Sovjetunionens vedkommende er tallene for de to år henholdsvis 2200 og 2600. Sammenlignet med disse tal er de øvrige kernevåbenmagters samlede antal strategiske kernevåben ubetydelige. England har 64 og Frankrig 48 selvstændige strategiske kernevåben. For Kinas vedkommende er tallet 20 til 30. Dette forhold, supermagternes supervåbenmonopol, anses ofte for blot at være et forbigående fænomen. Det er næppe rigtigt. Supervåbenmonopolet, som er baseret på en afgørende, central placering i det internationale system og

4. M. Haas: (ed.) »International Systems, A Behavioral Approach«, N.Y. 1973, p. 16. (»SALT is the outcome of a peacerace, which began in 1963«).
5. Vedr. overkill-kapaciteten hævdes det af SIPRI Yearbook 1975 (Press release, p. 4), at efter SALT II-Vladivostokaftalen vil de to supermagter kunne ødelægge hinanden 100 gange.

Figur A: Totalt antal selvstændige strategiske kernevåben (warheads) for USA og USSR fra 1960 til 1974



Øvrige stater har tilsammen i 1974: under 150.

Kilde: *The Defence Monitor*, Vol. III, no. 7, Aug. 1974, p. 1.

på den stærkeste økonomisk-teknisk-videnskabelige basis har snarere en selvforstærkende end en selvdestruerende karakter[6]).

For det andet: Kernevåbenkapløbet er karakteristisk derved, at det hører blandt de mest ressourcekrævende områder i verden. Det er knap så karakteristisk, hvis der udelukkende og snævert focuseres på de strategiske våben[7]), men på en bredere basis er det en kendsgerning, at omkring halvdelen af verdens videnskabsmænd og teknikere i dag arbejder på at forbedre allerede eksisterende våben og på at udvikle nye. Det er ligeledes en kendsgerning, at de årlige rustningsudgifter i verden nu er på over $ 300 milliarder, et tal som svarer til totalindkomsten for de lande, hvor den fattigste halvdel af menneskeheden bor. Ejheller kan det skjules, at de teknologiske opfindelser for sociale forbedringer står langt tilbage for våbenteknologien. Også her er supermagterne overrepræsenteret: De beslaglægger 85% af hele verdens samlede udgifter til våbenforskning og udvikling[8]).

For det tredie: Kernevåbenkapløbet er et udtryk for en stigende mængde de-

6. »The Military Balance«, 1975–76, IISS, London 1975. Vedrørende supermagternes muligheder er det karakteristisk, at McNamara i årene fra 1962 til 1967 i Atlantpagtrådet gentagende gange advarede mod at producere nationale kernevåben. Landene ville ikke være i stand til i rette tid at videreudvikle systemerne for slet ikke at tale om at forny dem. Hertil kom vanskelighederne med financieringen med de stigende omkostninger. (Fra Lothar Ruehl, »Die politische Bedeutung des Besitzes von Kernwaffen«, *Europa Archiv*, Folge 1/1973, p. 22).
7. jvf. diskussionen om udgifterne til strategiske våbensystemer i afsnit V. De kommende års udgifter vurderes imidlertid til for USAs vedkommende at være i alt 100 milliarder $ i de kommende 10 år til udviklingen af nye strategiske våbensystemer. M. Leitenberg: »Upprustningen garanterad fram till 1985«, *Internationella Studier*, 1975, 2, p. 59.
8. Documents on Disarmament 1973, Washington, 1975, p. 710.

struktionsmateriale, som er – eller fremhæves at være så total i dets karakter, at det i kraft af at være indsatsberedt sætter spørgsmålstegn ved klodens fortsatte eksistens. Kernevåbenkapløbet kan således ses som en total trussel, et eksistensproblem, som al menneskelig – først og fremmest politisk og økonomisk virksomhed på en eller anden måde relateres til. Tolkningen af dette forhold er ikke entydig. De to superkernevåbenmagter er tilbøjelige til at fremhæve atomvåbnenes totalitet og skæbnetyngede betydning. Amerikanske og sovjetiske statsledere har gang på gang fremsat erklæringer i retning af, at menneskeheden bør afskaffe kernevåbnene før kernevåbnene afskaffer menneskeheden.

Derimod har der været en stigende tendens blandt visse af enhederne i det internationale system til ikke at anerkende supermagternes supervåben-supremati. Kina taler om kernevåbnene som papirtigre, og fremhæver, at de to supermagter er engageret i et ukontrollabelt våbenkapløb. Formålet med dette kapløb er overlegenhed på kernevåbenområdet for dermed at kunne dominere verden[9]). FN-resolutionerne taler stadigvæk deres kraftige sprog med hensyn til fordømmelsen af kernevåbenkapløbet. Men formuleringerne over for dette fænomen er blevet mere behersket, mindre skæbnebetonet, udtrykkende i mindre grad en alt-eller-intet holdning. Tesen om kernevåbnenes totalitet lader sig ikke opretholde i samme grad som tidligere[10]).

For det fjerde er det karakteristisk for kernevåbenkapløbet, at det er et nyt fænomen. Våbenkapløb har eksisteret lige så længe som der har eksisteret stater. Kernevåben er imidlertid – således som denne opregning af karakteristika skulle vise – på en række områder væsenforskellig fra andre typer våben. Den udvikling, der har fundet sted fra slutningen af 1940erne på masseødelæggelsesvåbnenes område er altså afgørende *ny*. Så ny er kernevåbenkapløbet, at en række af dets virkninger og årsager endnu ikke er tilstrækkeligt kendt eller erkendt af de statslige beslutningstagere. Ikke sådan at forstå at kernevåbenkapløbet er et selvudviklende, selvstyrende, autonomt fænomen som er uden for al politisk kontrol; men forstået således: her eksisterer et vigtigt militært og politisk potentiale, hvis udnyttelsesmuligheder og hvis begrænsninger på mange måder er ukendte. En række problemer kan nævnes:

a) hvorledes placeres kernevåbenkapløbet i de to supermagters strategiske doktriner[11])? Både i Sovjetunionen som i De forenede Stater har netop dette område været et særdeles vanskeligt problem.

9. Documents on Disarmament 1973, p. 561–52. Tale af den kinesiske FN-repræsentant i Generalforsamlingen 2. oktober 1973.
10. Se f. eks. Draft resolution from the First Committee: »Economic and social consequences of the armaments race and its extremely harmful effects on world peace and security« (A/10430, 6. 12. 1975, UNIGA, p. 2).
11. »Vi føjede atombomben til vort arsenal uden at integrere dens implikationer i vor tænkning« i Henry Kissinger: »Nuclear Weapons and Foreign Policy«, New York, 1957, p. 8. »Yet we are still practicing the arms race with regard to nuclear weapons, unable to understand this basic difference (kernevåbenkapløbets absurditet) between nuclear and conventional weapons«. Knoll, E. (et al., eds.) »American Militarism 1970«, New York 1969, p. 67.

b) hvilken rolle spiller kernevåbenkapløbet som politisk faktor, eller set fra en anden synsvinkel: på hvilken måde udmøntes kernevåbenkapløbet politisk?

c) kernevåbenkapløbet har ikke udløst nogen kernevåbenkrig. Er dette en kendsgerning *på trods af* kernevåbenkapløbet eller måske snarere *på grund af*[12])?

d) det er fremhævet, at kernevåbenkapløbet fremviste en række nye og egenartede fremtrædelsesformer. Det er uomtvisteligt. Men kernevåbenkapløbet er også karakteristisk derved, at ændringerne foregår i et hidtil ukendt tempo. Hvad der var masseødelæggelsesvåben i 1940erne er legetøj i forhold til 1970-ernes. Denne udvikling har på mange måder udvisket skellet mellem kernevåben og konventionelle våben. Ødelæggelses*graden* er i dag ikke det afgørende. Den er både i praksis som i teorien ubegrænset. Det afgørende er fremførelsesmidlerne, deres gennemtrængningskraft, deres præcision, deres pålidelighed. Skellet i dag går således mere mellem enkle, simple, ukomplicerede våben på den ene side og så på den anden de avancerede, sophistikerede og kostbare våben*systemer*. Hvorledes passer kernevåbenkapløbet ind i disse betragtninger?

e) på hvilke måder er udviklingen i kernevåbenkapløbet en *følge af* situationen i det internationale system – og omvendt: hvorledes *indvirker* dette kapløb på det internationale system?

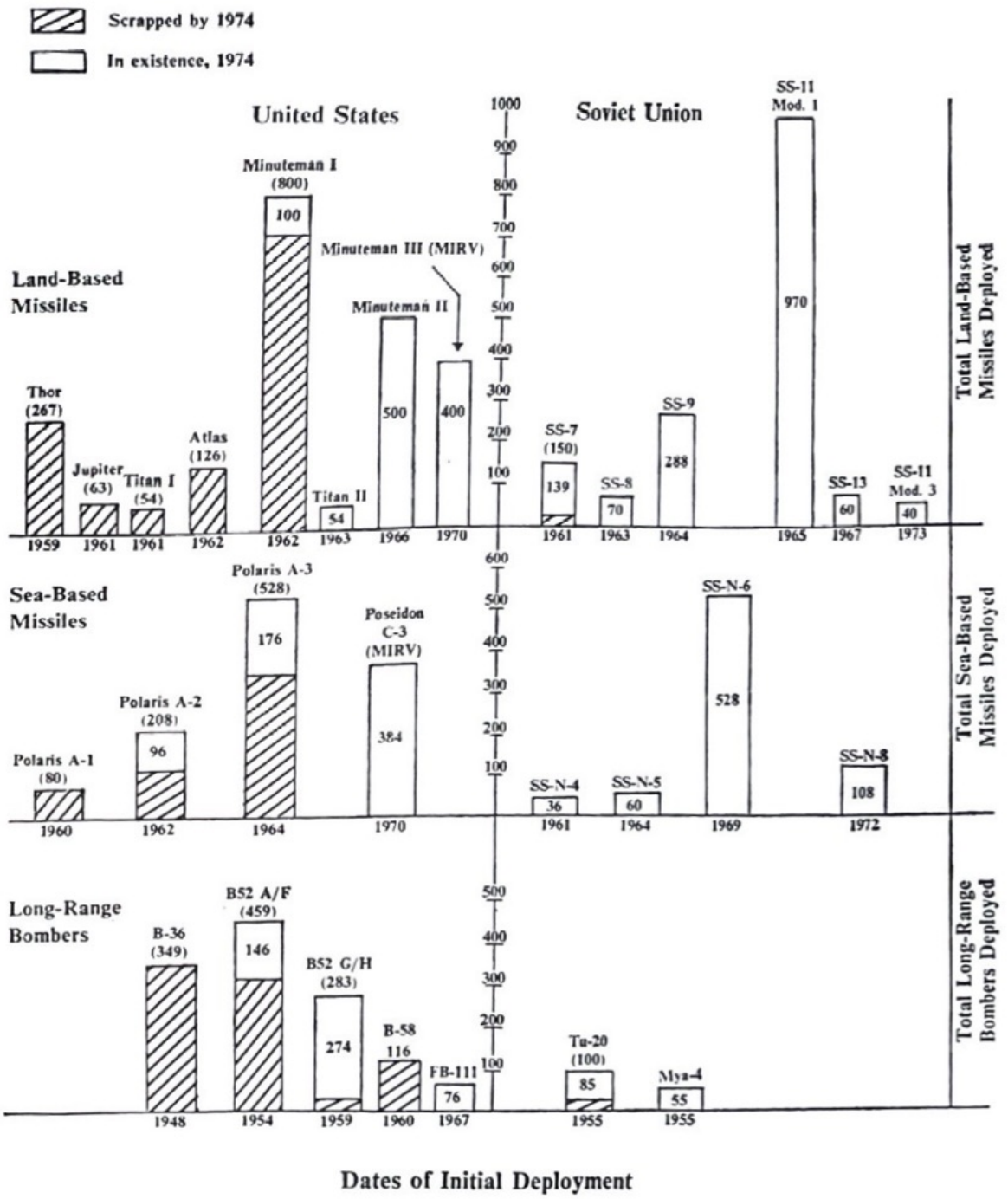
Det er frem for alt udnyttelsesmuligheder og begrænsninger i de nævnte problemstillinger, som ikke til fulde er erkendt eller kendt af de statslige beslutningstagere. Men den »daglige« skiftende politiske og militære adfærd i det internationale system er netop et forsøg på at afprøve mulighederne, at vinde viden og erfaring på et jomfrueligt – men næppe uskyldigt – område.

Det femte karakteristikum er den kendsgerning, at kernevåbenkapløbet har været højst forskelligartet for de to hoveddeltagere. Her har været tale om en i ekstrem grad ulige udvikling. Hovedtendensen har været, at De forenede Stater afgjort har været den førende i kapløbet. Den har generelt set været den overlegne part. Figur B viser overbevisende dette forhold:

Medens USA på de strategiske fremføringsmidlers område har været igennem flere våbensystem-generationer, hvor de nye generationer virkelig afløser de gamle, som afgår ved døden og forsvinder, aftegnes et andet billede for Sovjetunionens vedkommende. For det første kom USSR meget sent igang. For det andet har fornyelsestakten været meget langsommere. For det tredie er der ganske vist nok tale om generationer, men våbengenerationerne lever side om side. USA er mere erfarent, har højere innovationstakt, større udskiftningsgrad – forbundet med en fortsat forbedring og udbygning af de eksisterende systemer.

12. Problemet bl. a. debatteret i Bertel Heurlin: »Rykker atomkrigen nærmere?«, *Økonomi og Politik*, nr. 4, 1974, p. 304 ff. *Et* synspunkt er, at kernevåbenkapløbet er en substitut for krig (se note 13), *et andet* at det fremmer mulighederne for atomkrig. F. eks. Kristiakowsky i »Detente. Hearings before The Committee of Foreign Affairs, US Senate, Aug.-Oct. 1974«, p. 169: »In the 20th century previous arms races normally ended in wars, not in agreed disarmament. The present course of superpower politics does not promote optimism about the future, either!«.

Figur B: Antal strategiske fremføringsmidler for USA og USSR og tidspunktet for deres operationalisering og deres fjernelse



På søjlerne angives fremføringsmidlernes tekniske betegnelse.
En MIRVet raket betyder en raket, som er udstyret med selvstændige kernevåbensprænghoveder, som er beregnet til hvert sit mål, i et antal af fra 3 til 14. Den første gruppe er ICBM, landbaserede interkontinentale, ballistiske missiler. Anden gruppe er SLBM, ubådsbaserede ballistiske missiler. Sidste gruppe er de interkontinentale bombefly.

Kilde: *The Defense Monitor*, Vol. 3, no. 7, Aug. 1974, p. 4.

Selv om de to supermagters kernevåbenstyrker har en række lighedspunkter, har der ikke alene været tale om en ulighed i balancen mellem de to modstandere, men også om en forskelligartethed i komponenter.

For det sjette er det karakteristisk, at kernevåbenkapløbet er et *afgørende* problem i det internationale system. Det er korrekt – som det er vist i punkt 3 – at en række stater bevidst underspiller kernevåbenkapløbets rolle - og dermed søger at reducere kernevåbnenes politiske og militære indflydelse. Det er ligeledes korrekt, at supermagterne modsætningsvis overspiller rollen. Det afgørende i denne sammenhæng er, at langt de fleste lande i verden erkender – om ikke anerkender – supermagternes politiske og militære supremati. Og når situationen er den, at begge supermagter – dels som følge af deres eget indbyrdes modsætningsforhold og dels som følge af deres placering og rolle i det internationale system – lægger afgørende vægt på kernevåben, så *er det dermed i sig selv et afgørende,* internationalt problem. At de samme stater lægger afgørende vægt på standsningen og på reduktionen af kernevåbensystemerne er kun tilsyneladende en modsætningsfyldt politik. Det internationale system er fortsat afgørende præget af bipolariteten.

For det syvende skal det fremhæves, at kernevåbenkapløbet – som en naturlig del af den samlede forsvarspolitik og sikkerhedspolitik for det enkelte land – så afgjort er både et internt som et eksternt anliggende. Kernevåbensystemer er, som det er påpeget, særdeles ressourcekrævende, og dermed af helt afgørende betydning for forløbet af den indenrigspolitiske kamp i det enkelte land. Men kernevåbensystemer er ikke i sig selv et internt foretagende. Uden konflikter i det internationale system eksisterer ingen kernevåbensystemer.

Mere end noget andet problem bliver kernevåbenkapløbet til et »linkageproblem« mellem det nationale poltiske system og det internationale system.

For det ottende er det karakteristisk, at kernevåbenkapløbet som et begreb er en international norm. Det er en norm, en alment accepteret kendsgerning, at der eksisterer et afgørende fænomen, som kaldes kernevåbenkapløbet. Det er *så* accepteret, at det normalt optræder i bestemt form, »*The* nuclear arms race«. Det er ligeledes en international norm, at kernevåbenkapløbet udtrykker noget negativt, er et ÷ ord, et pejorativ. Det hører med til kernevåbenproblematikkens paradoks, at supermagterne, som er de afgørende ansvarlige for kernevåbenkapløbet, ikke er de mindst ivrige til at anvende begrebet. Kernevåbenkapløbet betragtes som et onde på linie med krig, aggression, undertrykkelse, ufrihed, uretfærdighed. Det bør bekæmpes. Men for supermagterne mere i sin abstrakte, generelle form, hvor det optræder som led i de respektive supermagters politiske visioner og målsætninger i det internationale system.

Vi har i det foregående set, at kernevåbenkapløbet opfattes ens af de statslige beslutningstagere på en række vigtige punkter. På andre punkter er der stærke divergenser. At dette også gælder forskningen kan ikke være nogen overraskelse. Hovedsynspunktet fra den statslige sfære, at kernevåbenkapløbet

er et onde – og at der skal gøres noget ved det – er også de fleste forskeres hovedsynspunkt. At det er kapløb uden mening, som er yderst ressourcekrævende og yderst farligt. Dette gælder behavioralister som traditionalister, strukturalister som marxister, repræsentanter for kritisk teori som for forskellige former for freds- og konfliktforskning, »disarmers« som »strateger«.

Som repræsentant for den forskning, som ikke accepterer dette værdigrundlag kan nævnes Colin S. Gray, som i en række afhandlinger mere eller mindre direkte har givet udtryk for den opfattelse, at kernevåbenkapløbet ikke bør ses som noget absolut pejorativt – men som et gode[13]). Argumentationen, som også findes hos enkelte andre forskere, f.eks. H. Kahn[14]), går på, at kernevåbenkapløbet i realiteten er en substitut for krig, uden krigens og specielt atomkrigens mange uacceptable virkninger. Det er Greys konklusion, at kapløbet accepteres af grunde, som synes gode og passende for deltagerne[15]. Samme forfatter har udtrykt problemstillingen således: »Kernevåbenkapløbet er kommet for at blive«[16]). Altså, verden skal lære at leve med sit selvskabte vanvid.

Men vanviddet *kunne* være en fiktion. Kernevåbenkaprustningen kunne være kejserens nye klæder[17]). Ren indbildning. Et begreb, som kunne tolkes som et led i et politisk spil, hvor dette begreb var gået hen og blevet en anvendelig politisk norm, som af de forskellige implicerede parter kunne benyttes til fremme af bestemte nationale interesser.

Men sæt, at det nu virkelig var sådan, at det kunne påvises, at »han har ingenting på«. Ville det så ikke være en lykkelig udgang på et problem, som har optaget internationale forhandlingsorganer og forskningsgrupper i årtier? Et problem, som er blevet drejet i retning af at være et problem, som *skal* løses, som er blevet en bydende nødvendighed. Et problem, som på international niveau fremhæves at være på vej mod et punkt, hvorfra der ingen vej er tilbage. Som fremhæves at være et udtryk for den stadige stigning i de avancerede masseødelæggelsesvåben, for stigningen i ødelæggelseskapaciteten?[18].

Netop dette har den amerikanske politolog Albert Wohlstetter forsøgt. Han har villet påvise, at der rent faktisk ikke er noget kernevåbenkapløb. Det hele er en fiktion. I en række artikler under titlen »Er der et strategisk våbenkapløb? (Rivals, not race)« har han søgt at vise, at kernevåbenkapløbet er ikke-

13. Mest entydigt udtrykt i artiklen »Strategic Sufficiency«, *Air Force Magazine*, April 1972, p. 27 ff. Han fastslog følgende: 1. USSR stræber efter en war-fighting kapabilitet. 2. Arms race er ikke »a bad thing« med mindre USA taber den. 3. Arms race er dyr, men meget billigere end krig. 4. Det er bedre for USA at overreagere end underreagere i kernevåbenkapløbet. 5. Hvis USSR får nuclear overlegenhed vil den blive udnyttet politisk.
14. F.eks. ved »Hearings before the Subcommittee on National Security Policy and Scientific Development of the Committee on Foreign Affairs, House«, »Strategy and Science: Toward a National Security Policy for the 1970's«, Washington, 1969, p. 114 ff.
15. C. S. Grey: »The Urge to Compete«, *World Politics*, 26, 2. January 1974, p. 207–33.
16. C. S. Grey: »The Arms Race is About Politics«, *Foreign Policy* 1974, p. 119.
17. J. J. Holst: »What is really Going On?«, *Foreign Policy*, No. 19, 1975, p. 155.
18. Udtrykt adskillige gange i FN, f.eks. som gengivet i Beretning til udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed ... i 1971 (herefter Beretning...), Kbh. 1972, p. 202.

eksisterende og at De forenede Stater hele tiden ikke har overvurderet, men tværtimod undervurderet den sovjetiske strategiske styrke. Et vigtigt led i denne argumentation er hans påvisning af, at udgifterne til de amerikanske strategiske våbenprogrammet er *faldet* fra et niveau i slutningen af 1950erne, som var $2^1/_2$ gange den nuværende størrelse[19]).

Denne nye ansats til en ny strategisk »Grand Débat« i USA vil blive gennemgået i afsnit IV. Vigtigt i denne sammenhæng er det imidlertid at påpege, at uanset at kernevåbenkapløbet er kejserens nye klæder, så eksisterer kernevåbnene og en fortsat forbedring og sophistikering finder sted. Og ikke mindst: kernevåbenkapløbet *er* en politisk og en militær faktor, fordi den opfattes som sådan af de statslige beslutningstagere.

Men hverken af forskere eller af politikere er disse forhold udtømmende undersøgt. Colin S. Gray fremhæver i en artikel, at der har været så lidt systematisk forskning i våbenkapløbsadfærd, at man ikke kan fastslå om indre eller ydre årsager er dominerende[20]). Allison og Morris[21]) skriver i 1975, at »en omhyggelig gennemgang af litteraturen om arms control og strategi viser intet andet vigtigt problem så lidt udforsket end spørgsmålet om, hvad det er, som bestemmer antal og karakteristika i de amerikanske og sovjetiske våbensystemer.« Tilsvarende bemærkninger fremføres af Johan Jørgen Holst, som hævder, at »det er vanskeligt at påvise noget fast aktions-reaktionsmønster vedrørende interaktionen mellem de amerikanske og sovjetiske strategiske våbensystemer. Vi har simpelthen ikke nogen tilfredsstillende forklaringsmodel for det sovjetisk-amerikanske våbenkapløb«[22]).

Men der er dog forskere, som er knap så usikre med henblik på årsager til og udvikling i kernevåbenkapløbet. Som et eksempel kan nævnes Dieter Senghaas, som står som talsmand for den skole, som vil »deinternationalisere« våbenproblematikken. Han fremhæver, at empiriske studier i våbenudvikling og våbenproduktion har bevist, at udviklingen i våbensystemer følger et ganske bestemt mønster, som er uafhængig af udviklingen på det internationale politiske område[23]).

19. Albert Wohlstetter: »Is there a Strategic Ams Race«, *Foreign Policy*, No. 15, Summer 1974, p. 3–20. Samme: »Rivals, but no Race«, *Foreign Policy*, No. 16, pag. 48–81. Samme: »Optimal Ways to Confuse Ourselves«, *Foreign Policy*, No. 20, 1975, p. 170–198. Se afsnit V.
20. C. S. Grey: »The Arms Race Phenomenon«, *World Politics*, 24, no. 1, Oct. 1971, gengivet i R. G. Head and E. J. Rokke (eds.), »American Defense Policy«, Third Edition, Baltimore, 1973, p. 126–48.
21. Graham T. Allison and Frederic A. Morris: »Armaments and Arms Control: Exploring the Determinants of Military Weapons«, i *Dædalus*, Summer 1975, »Arms, Defense Policy and Arms Control« (herefter Daedalus), p. 101.
22. J. J. Holst: »Comparative US and Soviet Deployments, Doctrines, and Arms Limitation«, i Morton Kaplan (ed.), »SALT: Problems and Prospects«, Morristown, N.J., 1973, p. 68.
23. Dieter Senghaas: »Arms Race by Arms Control«, *Bulletin of Peace Proposals*, 1973, 4, p. 363.

Der eksisterer naturligvis en række vigtige studier i våbenkapløbet[24]). Primært skal nævnes værker af L. F. Richardson, Samuel Huntington og Paul Smoker. Men det er karakteristisk, at der i vidt omfang tages udgangspunkt i meget abstrakte, matematiske modeller. Endvidere at undersøgelserne ikke specifikt er rettet mod kernevåbenkapløbet, men mere mod våbenkapløbet i almindelighed. Dertil kommer, at disse studier allerede ligger et stykke tilbage i tiden og således ikke har kunnet tage i betragtning udviklingen i de to supermagters strategiske kernevåbensystemer i de seneste år. Denne udvikling har afgørende demonstreret for og efterladt til politikere og forskere et centralt spørgsmål: Er 1970ernes våbenbegrænsningsaftaler på kernevåbenområdet (SALT) udtryk for en standsning i kernevåbenkapløbet eller en udvidelse?

Uanset at der findes en god mængde case-studies om våbensystemer og deres oprindelse, gennemførelse og mulige afskaffelse er jeg tilbøjelig til at give de kritiske røster om den manglende forskning ret. Det, som primært mangler, er undersøgelser, som sigter mod at finde frem til det egentlige politiske indhold i termen og fænomenet kernevåbenkapløb. Grey gør denne iagttagelse, at i de tusindvis af bøger, monografier og artikler som findes på våbenkontrolområdet, så er der kun en håndfuld, som beskæftiger sig med det egentlige indhold i våbenkapløbet[25]).

Hvorfor nu denne mangel? Først og fremmest fordi forskningens udgangspunkt har været understøttelse eller forkastelse af denne eller hin våbenpolitiske udvikling. *Amerikanske* forskere har på dette område været mest optaget af den politiske debat omkring »how much is enough?«. Hvad er den tilstrækkelige, adækvate kernevåbenstyrke for De forenede Stater? *Sovjetiske* forskere har kun i ringe grad foretaget selvstændige, empiriske studier, og da slet ikke af den sovjetiske kernevåbenudvikling. Der er primært tale om kritik af amerikansk forskning og af amerikansk våbenudvikling, som analyseres ud fra meget enkle, unuancerede imperialisketeoretiske modeller. Den kritiske freds- og konfliktforskning har til en vis grad enten indskrænket sig til at påvise det tåbelige, uhyrlige og helt uacceptable – for ikke at sige dødsensfarlige i kernevåbenkapløbet eller fortabt sig i abstraktioner og brede generalisationer. Det er således kun i ringe grad lykkedes at trænge igennem problemerne med at finde passende, rummelige og smidige forklaringsmodeller, som inddrager hele kernevåbenkapløbets uhyre komplexitet.

Denne lille artikel kan naturligvis på ingen måde råde bod på disse tilstande.

24. L. F. Richardson: »Arms and Insecurity«, London, 1960. (Analyseret i Michael Nicholson: »Conflict Analysis«, London, 1970, kap. 8) Samuel Huntington, »Arms Race: Prerequisites and Results«, Public Policy, Harvard Graduate School of Public Administration, 1958. Paul Smoker: »A Mathematical Study of the Present Arms Race« og »A Pilot Study of the Present Arms Race«, begge i General Systems Vol. VIII, 1963. Udførlige henvisninger til og omtale af litteraturen se Grey: »The Arms Race Phenomenon« (note 20). Se også K. J. Gantzel: »Rüstungswettläufe und politische Entscheidungsbedingungen«, i *Politische Vierteljahresschrift*, 1969, Sonderheft 1: »Die anachronistische Souveränität«.
25. Grey art. (note 16), p. 121.

Men sigtet med denne undersøgelse er da ydmygt nok. Ud over denne indledende påvisning af kernevåbenkapløbets problematik og karakteristika og forskningens stade vil den søge at afdække en smule af mystikken omkring kernevåbenkapløbet. Den vil primært belyse og analysere den politiske og den »videnskabelige« anvendelse af et tilsyneladende fast, velafgrænset og alment accepteret *begreb*. Sideløbende hermed vil den søge at undersøge *fænomenet*, som begrebet hævdes at dække. Konkluderende fremkommer en række påstande om visse sammenhænge i kernevåbenkapløbsproblematikken.

Udgangspunktet er, at kernevåbenkapløbet ikke behandles som et problem, der skal løses, men som et begreb og et fænomen, som skal analyseres. Analysen vil ikke være rettet mod begreb og fænomen som isolerede størrelser. Disse størrelser kan kun få mening i en politisk sammenhæng[26]). De vil til stadighed blive søgt relateret til de anførte karakteristika for kernevåbenkapløbet.

II. *Kernevåbenkapløbet som begreb*

Begrebet kernevåbenkapløbet er nyt. Det er først for alvor blevet anvendt og anerkendt i 1960erne. Noel-Baker formåede gennem sin bog fra 1958 »The Arms Race: A Programme for World Disarmament« at give våbenkapløbsbegrebet en vid udbredelse, et begreb, som hurtigt fortrinsvis focuserede på kernevåbenudviklingen. Med de store nedrustningsforslag fra supermagternes side i 1960ernes begyndelse, hvor kernevåbenproblematikken var helt afgørende, blev kernevåbenkapløbet et næsten nødvendigt og selvfølgeligt begreb. Med udviklingen i resten af 1960erne og i 1970erne er denne nødvendighed og selvfølgelighed ikke blevet mindre.

Hvordan skal man definere begrebet? Der er gjort mange forsøg, som her ikke skal omtales nærmere[27]). Mere interessant er det at undersøge, hvilke elementer, der tænkes at indgå i dette begreb, og på hvilken baggrund begrebet er fremkommet. En nyere analyse af kernevåbenkapløbet fastslår, at våbenkapløbsbegrebet er en »modebetegnelse«[28]). Det er rigtigt, at begrebet er tids- og modebestemt. Det er samtidig en emotionelt virkende og stærkt associerende metafor. Derfor har den fænget hos politikere – og heriblandt statslige beslutningstagere, som netop har haft brug for et sådant billede: tilpas uklart, tilpas associativt, tilpas uafgrænset, tilpas mangetolkeligt. Politikere giver sig – forståeligt nok – sjældent af med at definere begreber. Selv hos de statslige

26. Jeg er enig med Grey, når han hævder, at »arms races in general and the nuclear arms race in particular are not *problems* that may be *solved* by earnest scholarly endeavor. The arms race phenomenon will cease to exist only in the context of a total transformation of the rules, structures and relationships that comprise international politics«. Fra artikel: »How does the Nuclear Arms Race Work«, *Cooperation and Conflict*, IX, 1974 4, p. 294.
27. En oversigt over disse forsøg findes im Grey art. (note 207), p. 127 og i Deadalus, (note 21), p. 121.
28. A. Legault and G. Lindsey: »The Dynamics of the Nuclear Balance«, London, 1974, p. 169. »Arms race is a fascionable term«.

beslutningstagere er der meget lidt at hente vedrørende definitionen af kernevåbenkapløbet. Dette er måske netop grunden til, at begrebet benyttes i så stor omfang som tilfældet er.

Før dette skal behandles, må vi først kaste et blik på forskernes opfattelse af begrebets elementer. Indholdet og betydningen af metaforen kræver følgende: Der må for det første være en modstander. Der må nødvendigvis være to eller flere deltagere. Et kapløb med sig selv er – som det er blevet udtrykt – som »Hamlet without the Prince«[29]). Men arten af modstander eller deltager er der ikke enighed om. En række forskere mener, at kernevåbenkapløbet ikke skal indskrænkes til udelukkende at have stater som deltagere. Der kan også være tale om modstandere inden for en stats område: først og fremmest organisatoriske og bureaukratiske institutioner. Disse institutioner har forskellige mål og interesser: det kan være et kapløb mellem hær, flåde og luftvåben – og for Sovjetunionens vedkommende: de strategiske raketstyrker. Det kan være en strid mellem forsvarsinstitutionelle og angrebsinstitutionelle interesser, det kan være et kapløb mellem elementer i det militært-industrielle kompleks[30]).

For overhovedet at være med i kapløbet bør man virkelig deltage, altså opfatte sig selv som deltager. Ved dette forhold accepteres også i sig selv visse regler for deltagelse. I og med deltagelse følger også reaktion på modstanderes aktioner eller ikke-aktioner. Der følger også en stadig opfattelse af sig selv i relation til modstanderen[31]). Deltagerne følger altså normer og regler, hvoraf de fleste imidlertid er uskrevne og indforståede.

Endvidere kan man ikke tænke sig noget kernevåbenkapløb uden egentlig indbyrdes kamp eller konkurrence. Der må, som ovenfor antydet – være et element af aktions-reaktionsmønster i kapløbet[32]).

Når talen er om *målet* for kapløbet, bliver denne metafor som vel først og fremmest mest indlysende refererer til atleter, som løber om kap på en sportsplads[33]) – tvivlsom. For der er tilsyneladende intet mål i kernevåbenkapløbet, hvis der tænkes på noget så konkret som en målsnor. Kapløbet er tilsyneladende karakteristisk derved, at det er uden ende. Ingen uldsnor bliver sprængt, ingen umiddelbart gevinst kan hentes, ingen sejr kan umiddelbart nydes. Men hvis målet sættes som »superiority«, altså den relative overlegenhed over for modstanderen, hvis gevinsten sættes som de politiske fordele og udnyttelsesmuligheder,

29. Grey art. (note 26), p. 288.
30. Her er tale om forskere som Senghaas, Allison og på visse punkter også Grey.
31. Svarer til synspunkter i Grey (note 20), p. 127.
32. Jvf. Dieter Senghaas: »Aufrüstung durch Rüstungskontrolle. Über den symbolischen Gebrauch von Politik«, Stuttgart, 1972, p. 23. (Om innovationsraten, som fører til rustningskapløb *inden for* nationens grænser). »Dieser Tatbestand wurde in der Vergangenheit durch die Propagandadoktrin des internationalen Rüstungsfettlaufs, die Aktions-Reaktions-Doktrin, verdeckt.« Se også Legault/Lindsey (note 28), p. 234. Og frem for alt p. 238 ff, som grafisk fremstiller våbensystemernes »Pandoras Box«, hvor det ene våbensystem afløser det andet med en næsten ubønhørlig automatik i en mere og mere sophistikeret retning.
33. Richardson (note 24) fremhæver: »Whoever coined the phrase »arms race« must have been thinking of competition and movement and probably also of athletes running«, (p. 62).

der kan opnås som følge af en klar »superiority«, bliver der atter en vis mening i metaforen.

Men målet skal ikke opnås for enhver pris. Hedley Bull gør f. eks. opmærksom på, at supermagterne har mere end et enkelt mål med kernevåbenkapløbet. De har visse fælles interesser og de har bevidst begrænset udviklingen i deres strategiske styrker. Han skriver således: »Disse lande har ikke været som to atleter, som spænder enhver muskel for at kunne vinde over modparten ved målsnoren«[34]).

Spørgsmålet om hastigheden volder også problemer. L. F. Richardson er f. eks. utilfreds med metaforen, som i virkeligheden kun fortæller, at parterne haster for at nå målet – men – specielt over længere afstande – vil der *ikke* være tale om nogen egentlig acceleration. Deltagerne vil forsøge at maximere farten, men at øge den til stadighed er ikke formålet[35]). Men da de fleste våbenkapløbsteoretikere netop lægger vægt på accelerationsmønsteret er metaforen ikke dækkende på dette vigtige område[36]).

Et sidste element i definitionen af kernevåbenkapløbet er dets umiddelbare resultat. Logisk set må dette være sammenhængende med »over-kill«-begrebet. Dette begreb er afgørende medvirkende til at definere og identificere kernevåbenkapløbet. Hermed indføres absurditetsbetragtningen: for når kernevåbnene ikke kan anvendes hverken militært eller politisk, hvis anskaffelsen mister ethvert skær af rationalitet, fornuft eller udnyttelsesmulighed: til hvad nytte da? På dette punkt hersker der total overensstemmelse mellem så at sige alle forskere og alle statslige beslutningstagere. FNs ekspertrapport om våbenkapløbet taler utvetydigt om det øgede antal kernevåben, som er ensbetydende med en ophobning af ødelæggelseskraft, hvoraf en brøkdel ville være tilstrækkeligt til at udslette alt liv på jorden.

Enigheden ophører imidlertid i spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald hvornår denne grænse – altså overskridelsen til »overkill« nås. Den almindelige antagelse er, at dette forlængst er sket.

Ved en indsnævring af begrebet kernevåbenkapløb er det nødvendigt at placere det i relation til beslægtede begreber og termer. Jeg har her (Figur C) forsøgt at placere begreberne – med danske og engelske termer – på et kontinuum gående fra den højeste grad af forøgelse af rustningerne til det højeste grad af reduktion, d.v.s. den totale fjernelse. Begrebet »Arms Control«, våbenkontrol kan ikke uden videre sættes ind i dette skema, idet dette begreb ikke nødvendigvis vil dække over nogen form for begrænsning i rustningerne. På den anden side anvendes det normalt ikke om direkte forøgelse i rustningspotentiellet.

34. Albert Wohlstetter: »Is there a Strategic Arms Race«. California Arms Control and Foreign Policy Seminar. June 1973. Paper, mimeo., p. 4.
35. Wohlstetter (note 34), p. 5.
36. Grey mener f. eks. (note 20), p. 127, at der må kræves en »rapid increase in quantity and/or improvement in quality«. Wohlstetter mener, at »the frenetic word »race« suggests a rapid expansion of forces and budgets«. (Note 19, »Optimal Ways...«, p. 176).

Figur C

Våbenkapløbet herunder Kernevåben-kapløbet	Oprustning	Rustning	Eksisterende rustningsgrad eller våbensystems-potentiel	Våben-begrænsning	Nedrustning	Af-rustning
Arms race	Rearmament	Armaments, arms dynamics	Force posture	Limitation in armaments	Disarmament, reductions	Dis-armament

Våbenkontrol, Arms control

Arms control relateres ikke direkte til *størrelsesordenen.* Det samme gælder »rustnings«-, armamentsbegrebet. Her er der tale om en mere neutral beskrivelse af en ændring af den militære kapacitet[37]). Våbenkapløb og afrustning står på yderfløjene repræsenterende de mest drastiske ændringer i den militære kapacitet.

Efter at have forsøgt en mere forskningsmæssig indsnævring af begrebet kernevåbenkapløbet står anvendelsen af begrebet som en politisk faktor i det internationale system tilbage at undersøge.

Som nævnt er det supermagterne, som gennem deres anvendelse og adoption af begrebet har gjort det til et internationalt anvendeligt begreb og – i og med begrebets pejorative indhold – har gjort det til en international norm: »arms race« – og specielt kernevåbenkapløbet eksisterer, men det skal ilimineres. I utallige bilaterale kommuniqueer og multilaterale aftaler og resolutioner har de to supermagter givet udtryk for det beklagelige og det uacceptable i eksistensen af et kernevåbenkapløb og eksplicit formuleret en fælles politik i retning af at standse dette kapløb – og vende det den modsatte vej. Endvidere har Sovjetunionen og De forenede Stater indgået en række bilaterale aftaler i 1970erne, hvis overordnede mål ud over at forhindre en kernevåbenkrig i at udbryde har været at bringe kernevåbenkapløbet til ophør[38]).

Hvad er formålet for det to supermagter til at bringe dette ikke definerede og meget rummelige begreb i anvendelse? Der kan i det mindste være to formål. *For det første* at påføre hinanden skylden for en bestemt udvikling på våbensystemernes område. Denne udvikling kan beskrives som en stadig ændring i, et fortsat omstrukturering af de respektive landes strategiske våbensystempotentiel i takt med den politiske og den tekniske udvikling. Denne førstnævnte udvikling er en udvikling, som begge parter i realiteten i den eksisterende si-

37. Se en diskussion og gennemgang af dette problem i Bertel Heurlin: »Nedrustningspolitik. En analytisk oversigt over nedrustning som fænomen og som forhandlingsobjekt i international politik«, København, 1971, p. 87–92.
38. Fremgår ved gennemgang af aftalerne, som er aftrykt i »Arms Control and Disarmament Agreements. Texts and History of Negotiations«, US Arms Control and Disarmament Agency, Washington, 1975.

tuation anser for uomgængelig nødvendig. *For det andet* er formålet for begges vedkommende, i konflikt som i samarbejde, over for resten af det internationale system at demonstrere, *at* der er løsninger i sigte, *at* der er realistiske visioner som sigter mod ændringer af radikal art i det eksisterende »vanvittige og absurde« kernevåbenkapløbssystem.

Den afgørende baggrund for denne adfærd og for disse formål er først og fremmest at finde i det internationale systems struktur. Og i denne strukturs vigtigste karakteristikum: bipolariteten.

Våbensystemerne markedsføres som – og *er* i realiteten også – mere totale end nogensinde, mere ødelæggende og mere voldsomme. Udviklingen i retning af en større vægt på præcision end på ødelæggelseskraft, således som det manifesteres gennem den nye amerikanske counterforce-strategi[39]) er endnu kun i sin vorden. Disse forhold skal vise supermagternes totale overlegenhed og dertil give politiske gevinster. Men politiske gevinster er også at hente i *afskaffelsen* af de totale våbensystemer, det, som i realiteten kun er en manifestation af »magtstrukturen«, eller rettere i *planer og visioner om afskaffelse.*

Noget sådant forsøgtes tilsvarende gennem nedrustningsbegrebet, hvor det lykkedes – først og fremmest som en sovjetisk sejr – at fastslå »almindelig og fuldstændig nedrustning« som et afgørende internationalt mål og dermed som en international norm[40]). Men buen var spændt for stramt. Begrebet: Almindelig og fuldstændig nedrustning mistede efterhånden sin tiltrækningskraft og sin troværdighed. I og med, at der intet skete på nedrustningsfronten måtte et nyt begreb tages op, så den slappe streng på ny kunne spændes. Dette nye – som hang sammen med store ændringer i begge supermagters strategiske våbensystemer – blev bekæmpelsen af kernevåbenkapløbet. Altså – ikke nedrustning, men bekæmpelsen af oprustningen.

Denne ændring var også på andre måder en nødvendighed for supermagterne. Ønsket om bevarelse af den størst mulige grad af monopol på kernevåbnene medførte en pression på andre større magter, som også kunne have interesse i at erhverve sig de totale våben, i retning af at formå disse stater til at give afkald. Ikke-spredningstraktaten af 1968 var et forsøg i denne retning. Omkostningerne for supermagterne for at fastlåse skellet mellem atommagter og ikke-atommagter var at finde i, at også supermagterne måtte give udtryk for at stile imod begrænsninger i egne militære udfoldelser. Omend relativt svagt udformet peger ikke-spredningstraktatens artikel 6 på noget væsentligt i kernevåbenkapløbets anvendelse. Det hedder i denne artikel: »Enhver deltager i denne traktat forpligter sig til i god tro at fortsætte forhandlingerne om effektive foranstaltninger til en snarlig standsning af kernevåbenkapløbet og til kernevåbennedrustning ...«

39. Se artikel af Heurlin (note 12). Counterforce er en strategisk styrke rettet imod fjendens egen strategiske styrke.
40. Se Heurlin (note 37), p. 174 ff.

Her har supermagterne – ved at påtvinge en norm: det negative i en yderligere spredning af kernevåben – på det internationale system, selv måttet lade sig binde af en naturlig, logisk følge af denne norm: en standsning af kernevåbenspredningen inden for den enkelte atommagt. En dæmper på kernevåbenmagternes egen udvikling, en dæmper på kernevåbenkapløbet.

Der er her tale om et våben, som er blevet skabt af supermagterne for at bevare og udvide egen politisk dominans, men et våben, som også vil blive rettet mod supermagterne selv. Det er et tveægget sværd: på den ene side må supermagterne nødvendigvis gå ind for fortsat besiddelse af totale våben – og hermed indforstået: muligheden for fortsatte forbedring og fornyelser. På den anden side må de nødvendigvis vise udveje af dette morads, ved f. eks. visioner om fuldstændig nedrustning eller ved krav om – og praktiske tiltag vedrørende standsning af kernevåbenkapløbet.

Sværdet er begyndt at virke tilbage på supermagterne. Presset fra ikke-atommagterne – netop med anvendelse af ikke-spredningstraktatens artikel 6 – er taget betydeligt til i de seneste år[41]).

Men supermagterne er ikke supermagter for ingenting. Vel er de bundet af deres egne normer – men de er også i vidt omfang i stand til at ændre omgivelser og styre betingelser. En mulig udvej er antydet ovenfor. Muligheden af at opgive fremhævelsen af kernevåbnenes totalitet, en opgivelse af de enorme gigantiske »city-killing«-kernevåben. Den politiske og militære overlegenhed kan manifesteres og kanaliseres gennem en teknologisk udvikling på andre og nye områder. Ved at vælge nye områder vil man kunne acceptere en reel, men også spektakulær standsning i det traditionelle kernevåbenkapløb. Ansigtet ville være reddet og normerne overholdt. Det nye område vil være koncentreret om udviklingskapaciteten på hypernøjagtighed i nedslaget, smidighed i fremførelsen og mangfoldighed med hensyn til affyringsobjektet. Med nøjagtigheden vil kernevåbenpotentiellets numeriske ødelæggelseskraft kunne reduceres betydeligt. Muligvis vil det kunne blive aktuelt med – og realistisk – at erstatte kernevåbensprænghovederne med et ikke nedfaldsgivende, konventionelt supersprængstof.

Med en vis mængde kernevåben til afskrækkelsesfunktion, ville supermagterne med den eventuelt nye udvikling – som foreløbig kan koncentreres i ordene counterforce, warfighting-strategi og cruise-missiler[42]) slå to fluer med et smæk. Kernevåbenkapløbets to mål: *at* manifestere det grundlæggende modsætningsforhold mellem de to supermagter og *at* fremkomme med – og realisere visioner, som vil kunne dæmpe dette kapløb, vil bedre kunne forenes med en

41. Se f. eks. Mason Willrich, »Perspective on the NPT Review Conference« og William Epstein: »Retrospective on the NPT Review Conference: Proposals for the Future«. Occasional Paper, henholdsvis nr. 7 og 9, The Stanley Foundation, Muscatine, Iowa, 1975.
42. Fremgår af SIPRI Yearbook 1975, Stockholm, 1975, Kap. 3: Nuclear Deterrent Policies og Kap. 11: Long-range cruise missiles. Se også K. Tsipis: »Offensive Missiles«, Stockholm Paper 5, SIPRI, 1974.

ny ikke-nuklear strategisk styrke frem for med den nuværende strategiske styrke og strategi.

Det må være den foreløbige konklusion af disse betragtninger, at supermagterne har den afgørende begrebs- og normdannende magt i det internationale system. Men disse normer og begreber kan ændres i takt med nye politiske vilkår i det internationale system – eller med nye politiske intentioner fra de to dominerende magter.

Men central er fortsat de to magters konflikt. Det er den, som er afgørende determinerende for strukturen i det internationale system. Derfor er enigheden vedrørende kernevåbenkapløbsbegrebet behersket. Den indskrænker sig til følgende punkter: kernevåbenkapløbet er farligt for verdensfreden – den er altså kernevåbenkrigsbefordrende. Kernevåbenkapløbet skal begrænses, det skal standses og slutteligt vendes i modsat retning: med den almindelige og fuldstændige nedrustning. Kernevåbenkapløbet er ressourcekrævende. Verdenssikkerheden vil blive forøget, når disse ressourcer konverteres til mere fornuftige formål. Kernevåbenkapløbet er uvægerligt ensbetydende med »overkillkapacitet«. Kernevåbenkapløbet er accelererende – om end en række vigtige foranstaltninger har lagt en dæmper på udviklingen: Derimod bør disse bestræbelser søges accelereret. Ingen kan vinde kernevåbenkapløbet.

Kort sagt, der er tilslutning til en udtalelse som denne af ministerpræsident Kosygin: »effektive foranstaltninger med henblik på at standse og begrænse kernevåbenkapløbet er i overensstemmelse med – ikke alene det sovjetiske og det amerikanske folks vitale interesser. Det gælder de vitale interesser for alle folkeslag i verden«[43]).

Kernevåbenkapløbet *er* der. Men hvad er årsagen? Hvem har skylden? Hvordan manifesteres divergenserne mellem de to supermagter? For ingen af parterne er der tvivl: det er modpartens skyld – alene.

Der er altså to plan. Et plan, hvor kernevåbenkapløbet erkendes som eksisterende: tilsyneladende dumpet ned fra himlen, en næsten autonomet virkende faktor. Et andet plan, hvor kapløbet erkendes som et nødtvunget kapløb, et påtvunget kapløb, hvor modparten har skylden.

For *USAs* vedkommende er modellen en simpel aktions-reaktionsmodel. Sovjetunionen starter. For ikke at sætte sin egen og hele den frie verdens sikkerhed og frihed over styr, må man reagere[44]). Altså: hvis Sovjetunionen prøver at tiltuske sig militære fordele og at stile mod strategisk overlegenhed for at udmønte denne fordel politisk, vil der komme et omgående amerikansk svar i

43. Cit. fra SIPRI Yearbook 1972, p. 24. Præsident Nixon har tilsvarende udtalt (Pressemeddelelse, 5. juli 1972): »The choice for both sides has really been whether to limit arms, or to have a runaway nuclear arms race – and in such a race there would be no winners, only losers.«
44. Dette er f. eks. udtrykt således af præsident Kennedy: »USA vil betale enhver pris, bære enhver byrde, gå enhver forhindring i møde, understøtte enhver ven, modgå enhver fjende med det formål, at friheden vil kunne overleve og sejre«. (cit. fra Elizabeth Young: »A Farewell to Arms Control«, Penguin Books, 1972).

form af et modspil. Præsident Nixon udtalte således i sin udenrigspolitiske rapport i februar 1971 med adresse til Sovjetunionen, at 'ethvert forsøg på at erhverve sig betydelige fordele, vil udløse et våbenkapløb, som i sidste ende er uden mening'[45]).

Medens Sovjetunionen lægger vægt på det faktum, at de strategiske våbensystemer eksisterer i en vis form for autonomi (det gælder i hvert tilfælde opfattelsen af de amerikanske våben!) og således mener, at våbensystemerne i sig selv er spændingsskabende – en spænding, som ville forsvinde ved at våbensystemerne forsvandt, er den amerikanske opfattelse lige modsat. Kernevåbenkapløbet er et udtryk for – et biprodukt af spændingen[46]). Man er dog ikke blind for, at kernevåbenkapløbets resultater, stadig nye og dyre våbensystemer i sig selv kan have elementer af spændingsforøgelse[47]). Men grundlæggende er synspunktet det, at Sovjetunionen til stadighed er initiatoren i kernevåbenkapløbet – og at man for alt i verden ikke må vise svaghed over for dette land[48]). Det afspejler en central amerikansk holdning, når præsidenten udtaler, at »svaghed oftere har været incitamentet til aggression end våbenkapløbet«[49]).

Sovjetunionens grundindstilling er, »at den socialistiske verdens styrke er bestemt af ideologiens enhed. Folkenes socialistiske landvindinger er ukrænkelige, og det er alle socialistiske landes internationale pligt at forsvare dem«[50]). Der er således afgjort en fare, en trussel udefra – og indefra – mod socialismen: imperialismen og revisionismen. Man anerkender ikke aktions-reaktions-modellen[51]). For imperialismen vil altid være en trussel i sig selv. Der er kun tale om, at Sovjetunionen reagerer mod den trussel mod freden, som visse fænomener i USA er udtryk for. Karakteristisk nok går kritikken ikke direkte på den amerikanske regering, men på specielle sociale grupper og organisationer, primært den »uhyggelige alliance mellem de professionelle militarister og de monopoler,

45. Cit. fra News Release, Department of State, Aug. 1, 1972, p. 3.
46. Ex. »Nothing could better serve the cause of peace than further relaxation of tension between our two countries (USA and USSR) and the elimination of its byproduct – the arms race«. Tale af udenrigsminister Rogers, i »United States Foreign Policy 1971. A Report of the Secretary of State«, Washington, 1972, p. 462.
47. Antydet i de amerikanske mål for SALT: »To halt the upward spiral of strategic arms and avoid the tensions, uncertainties, and costs of continuation of the strategic arms race.« (cit. fra Documents on Disarmament 1973, p. 180. Ligeledes tale af udenrigsminister Kissinger, august 1974: »A continual expansion of strategic forces by both sides would not result in greater security. It would only lead to new balances at higher levels of complexity and risk and at exorbitant costs. It would generate an atmosphere of hostility and suspecion that makes political conflict more likely.« (»Detente«, note 12, p. 282).
48. Mest udpræget i de årlige »Annual Defense Department Report on the Fiscal Year ...« under Nixon og Ford-administrationen.
49. Foreign Policy Report by President Nixon to the Congress, May 3, 1973, aftrykt i Documents on Disarmament 1973, p. 239.
50. Ministerpræsident Kosygin, tale i Ulan Bator, 1971, cit. fra Young (note 44), p. 3.
51. »The (Soviet) military sources studied did not specifically acknowledge what is known in the West as the action-reaction phenomenon, but it is obvious that they wish to convey the impression that the Soviet Union is always in the position of reacting to Western initiatives«. (Roger W. Barnett: »Trans-SALT: Soviet Strategic Doctrine«. *Orbis*, Summer 1975, nr. 2, p. 554 ff). Se også art. af V. Larionov, USSR, *Washington Star*, 16. 1. 1972.

som bliver rige gennem produktion af krigsredskaber«[52]). Med andre ord, det militært-industrielle kompleks, som efter sovjetisk opfattelse fungerer som en stat i staten. En kritik mod denne stat i staten vil indirekte også ramme regeringen, som jo i sidste instans står som denne gruppes beskytter. Men det er udenrigspolitisk og taktisk en gevinst at kunne operere på disse to plan: en nødvendig tilnærmelses- og forhandlingspolitik på et plan og en ligeså nødvendig kritisk-fordømmende politik på det andet plan.

En sammenfatning af de sovjetiske standpunkter er blevet formuleret således: »Hvis vi ser på årsagerne til den nuværende våbenkapløb, fremgår det, at drivkraften ikke er »aktions-reaktions-fænomenet« i sig selv således som McNamara hævdede det. Det er snarere imperialismens politiske mål, i særlig grad den amerikanske imperialisme. Mange amerikanske ideologer og teoretikere fremturer i deres vurdering af kernevåbenkapløbets fremtid med påstanden om, at militær styrke er den eneste afgørende determinant«[53]).

Men hvordan anvender *den øvrige del af verden* dette »arms race«-begreb? En gennemgang viser følgende generelle træk: Stort set følges supermagternes nedrustnings- og arms-control-normer op. Våbenkapløbet fortsætter. Det er accelererende. Der udvikles stadig frygteligere og mere ødelæggende masseødelæggelsesvåben. Der oplagres stadig flere af denne slags våben. Der anvendes således stadig flere og flere af verdens menneskelige og økonomiske ressourcer til rustninger. Våbenkapløbet har således på den ene side en yderst skadelig indflydelse på den økonomiske og sociale situation i verdenssamfundet – og på den anden side konstateres det, at virkningerne for international fred og sikkerhed ikke er mindre skadelige. Et koncentrat af ikke-supermagternes indstilling kan findes i FNs generalsekretærs tale i 1970, ved FNs 25-års højtidelighed: »Mens fremskridt på nedrustningsområdet er sket langsomt, er der inden for videnskab og teknologi – i særdeleshed inden for den nukleare teknologi – foregået en voldsom udvikling. Kolossale materielle ressourcer og menneskelig skaberevne er blevet anvendt til destruktive snarere end til konstruktive formål; og verden bliver, trods gentagne forsikringer om det modsatte, mindre sikker med hver fremkomst af nye højtudviklede våben. Denne situation rummer ikke blot en permanent trussel mod verdensfreden, men har også en stærkt foruroligende virkning på det menneskelige samfund på grund af de farer, bekymringer og byrder, den fremkalder«[54]).

Skønt generalsekretæren taler for alle FN-lande – altså inklusive supermagterne, er der en brod mod supermagterne. Det er først og fremmest disse magter, som tegner sig for det, som er blevet beskrevet som mest karakteristisk for kernevåbenkapløbet, nemlig det *kvalitative* kapløb. *Det* er ansvarlig for res-

52. Tale af førstesekretær Brezhnev, 26. oktober 1973, cit. i Documents on Disarmament 1973, p. 687.
53. V. Kulish og S. Fedoreko, cit. i Johan Jørgen Holst (note 22), s. 68–69.
54. Cit. fra Beretning 1972, p. 202 ff. Se også Generalsekretærens tale 28.3. 1972, CCD/PV 553.

sourcespild og for forringet sikkerhed. Forsvandt dette, ville der også blive flere ressourcer til udviklingslandene, der ville blive større muligheder for stabil international fred[55]). For det første p.g.a. en mindsket fare for en kernevåbenkrig. For det andet p.g.a. en større materiel og politisk lighed mellem nationerne som følge af en omfordeling af goderne. For det tredie fordi det kraftige våbenkapløb i udviklingslandene er stærkt afhængig af de to største militærmagters antagonisme og våbenkapløb. Det kan ikke undre, at opfattelsen af kernevåbenkapløbet – uanset enighed på et højt generaliseringsniveau, i det store hele følger de linier, som tegnes af supermagternes interesse- og alliancesfære. Sovjetunionens allierede følger tæt det sovjetiske standpunkt[56]). Noget tilsvarende gælder De forenede Staters allierede[57]).

Den alvorligste kritik af og afvigelser fra supermagternes anvendelse af kernevåbenkapløbsbegrebet er kommet fra lande, som erklærer at stå uden for den bipolære konflikt. De vigtigste lande her er Sverige og Kina. Fælles for dem begge er, at ingen betragter de bilaterale overenskomster mellem supermagterne (SALT etc.) som udtryk for vilje til at standse kernevåbenkapløbet. For Sverige er det rent formelle aftaler, som i realiteten befæster retten til og muligheden for et fortsat kernevåbenkapløb. For Kina er der tale om et forsøg på at fastholde et verdens-supermagthegemoni. Sverige fordømmer supermagterne ud fra moralske kriterier og fremhæver, at netop de nu må tage det afgørende initiativ, fordi de er de mest skyldige: »de fører os ind i et kapløb uden mening om at yde enorme materielle og menneskelige ressourcer med det formål at ødelægge sine medmennesker...«[58]).

Kina fordømmer supermagterne ud fra politiske kriterier. Kernevåbenkapløbet er en følge af imperialismen. Med anvendelse af bl.a. Lenins imperialismeteorier påvises det, at det en dag vil komme til en atomkrig mellem de to imperialistiske supermagter. Det hævdes imidlertid, at USSR, den sovjetiske social-imperialisme er det farligste ophav til krig[59]).

De kritiske røster er tiltagende. En række lande uden for supermagternes kreds har, som det er fremgået, forstået at udnytte det begreb, som har fået relevans og anerkendelse som følge af, at det er blevet adopteret af supermagterne. Men, som det også fremgår af det foregående: USA og USSR er ikke hermed stegt i deres eget fedt. De er fortsat i en klasse for sig. Magtstrukturen har endnu ikke ændret sig afgørende. Supermagterne alene har politiske og tekniske muligheder for fortsat at formulere normer og tilsvarende for fortsat at udhule, ændre – eller til overmål opfylde allerede fastslåede normer.

55. Jvf. tale of repræsentant for Chile i UNIGA, 1. udvalg, 31. 10. 1972.
56. Se f.eks. CCD/362, p. 2; CCD/PV 550, p. 7; CCD/PV 554, p. 6.
57. Se f. eks. den danske holdning, som den fremgår af Beretning til udenrigsministeren.
58. Tale af den svenske FN repræsentant 30.10. 1973. Gengivet fra Documents on Disarmament 1973, p. 710. Tilsvarende p. 402 (5.7. 73).
59. *Kina i Dag*. Marts 1976, nr. 3, p. 12. Også Documents on Disarmament, 1973.

III. *Kernevåbenkapløbet som fænomen*

Begrebet kernevåbenkapløbet er – som vi har set – mangetydigt. Mange forskere har forsøgt at definere begrebet og gøre det operationelt. Mange politikere og mange pressionsgrupper har anvendt begrebet i en bredere og en snævrere betydning. Men hvordan skal man gribe sagen an for at nå frem til en nogenlunde håndterligt fænomen bag begrebet? For at der skal være nogen mening i at analysere *fænomenet* kernevåbenkapløbet må det operationaliseres på en pragmatisk måde. Det kan gøres ved at betragte fremtrædelsesformerne for det fænomen, som kunne kaldes »*udviklingen i de strategiske kernevåbenstyrker i Sovjetunioen og De forenede Stater*«. Dette fænomen vil så i analysens forløb kunne sammenholdes med forskellige opfattelser af, hvad begrebet dækker.

Hvorledes man man nu *måle* denne kernevåbenudvikling? Og – er det overhovedet interessant at foretage enkeltstående eller komparative kvantitative og kvalitative vurderinger af de to landes strategiske styrker? En strategisk forsker har hævdet, at man om en årrække tilbageskuende vil betragte den intense debat om størrelsen og styrken af disse styrker med hovedrysten[60]). Kissinger har nylig udtalt: »Hvad i himlens navn er startegisk overlegenhed?« (superiority).

På den anden side er det gang på gang i den strategiske diskussion blev understreget, at størrelsen og styrken har politisk betydning fordi den *tillægges* politisk betydning[61]). Der er altså *dels* tale om en proces, som kan kaldes politisering af de strategiske styrker – *dels* om en strukturel kendsgerning, at styrkerne i kraft af at de eksisterer, i sig selv er af politisk betydning.

Men målingerne – og de forskelligartede metoder, der anvendes, er naturligvis også »politiserede«. Det er vanskeligt at finde en neutral normalmålestok. Lad os se på de forskellige fremgangsmåder og deres politiske implikationer.

Først en begrænsning. Begrebet strategiske styrker bruges ofte kun om de egentlige offensive strategiske styrker, nemlig ICBMerne, SLBMerne og de langtrækkende bombefly. Det er den styrke, som amerikanerne betegner som TRIAD. Men feltet kan udvides til at omfatte en ny TRIAD – på forsvarssiden: nemlig ABM-systemerne, luftforsvaret, (mod indtrængende bombefly) samt de strategiske, logistiske systemer: varsling, overvågelse (ex. via satellitter) samt kommando- og kontrol-systemerne[62]). Hertil kommer de taktiske kernevåbenstyrker, som i mange tilfælde også kan udføre strategiske missioner. Målingsgennemgangen her vil imidlertid koncentrere sig om den egentlige TRIAD.

Der kan måles på tre måder: 1) statistisk, 2) politisk og 3) realistisk, dvs. ved test.

1. Den statistiske målemetode kommer frem til – og søger efter hårde data, dvs. målinger, som kan udtrykkes i tal. Det er f.eks. *antal* af forskellige typer

60. Morton A. Kaplan (ed.) »SALT. Problems and Prospects«, Morristown, N.J., 1973, p. 10.
61. Diskuteres i Heurlin (note 12), p. 328.
62. A. H. Quanbeck and Berry M. Blechmann: Strategic Forces. Issues for the Mid-Seventies«. A Brookings Institution Staff Paper, Washington 1973, p. 5.

med visse karakteristika, *vægt, nøjagtighed,* først og fremmest nedslagsnøjagtighed, *rækkevidde,* evne til at *gennemtrænge forsvarsinstallationer* etc.[63]).

2. Den politiske måling opnås gennem bløde data – altså en undersøgelse af de politiske intentioner, som man kan analysere sig frem til vedrørende doktriner og strategier for de strategiske styrker.

3. Endelig kan man tale om den realistiske metode, som består i, at styrkerne testes. Da dette forudsætter en krig med strategiske styrker, er den nok ikke særlig realistisk som analytisk målemetode. Den simple løsning: den der vinder, har haft de stærkeste strategiske styrker, vil jo imidlertid vise sig at være nok så speget: situationen *kunne* blive den, at det ville være særdeles vanskeligt at måle, hvem, der egentlig vandt.

Af praktiske grunde vil jeg koncentrere mig om metode 1. Edward Luttwak foretager følgende inddeling. Han taler *dels* om *materiel input,* som f.eks. antallet af missiler, antallet af selvstændige kernevåbensprænghoveder og mængden af destruktionsmateriale, som kan fremføres. *Dels* tales om *destructive outputs,* som særlig er evnen til at ødelægge specifikke mål i en given strategisk kontekst. Den første fremgangsmåde inden for den statistiske metode er langt den mest anvendte. Den er simplere og enklere end den anden, som kræver stor indsigt i de strategiske doktriner og deres praktiske udførelse. Det sidste er sjældent umiddelbart tilgængeligt. Tværtimod hører f.eks. de strategiske styrkers konkrete ødelæggelsesmål til blandt de hemmeligste data.

I de store debatter i USA – ført inden og uden for kongressen– har antallet af fremføringsmidler været den fremherskende målestok, både i relationen til erhvervelse af nye våbensystemer – eller forbedringer af de eksisterende – og i relation til mulige begrænsning i de strategiske våbensystemer (SALT). Figur D viser en oversigt over udviklingen målt på denne måde. Her viser tallene en overvældende stigning i Sovjetunionens favør i de seneste år. Figur A viser antallet af selvstændige kernevåbensprænghoveder, warheads[64]). Her er der en helt afgørende overlegenhed for de amerikanske styrker. Ved simpel matematik kan man fastslå, at i antallet af missiler har USA i 1972[65]) kun 72,5% af den sovjetiske styrke. Omvendt er ratioen m.h.t. warheads 1 til 2,65 i amerikansk favør.

En anden målestok er »throw-weight«[66]), som betegner vægten af rakethoved inklusive atomladning. Her er beregningerne, at amerikanske missiler gennemsnitligt har 1/4 så megen »throw weight« som de sovjetiske[67]).

En beregningsmåde, som i stigende grad har været anvendt i argumentatio-

63. Young (note 44), p. 203.
64. Her medregnes kun de selvstændigt opererende sprænghoveder, altså MIRV'ede sprænghoveder, ikke »MRV'ede«, som principielt fungerer som én bombe, spredt over et større areal.
65. Luttwak, E.: »The US–USSR Nuclear Weapons Balance«, SAGE, The Washington Papers, 13. 1974, p. 2.
66. Endnu en målemulighed er »payload«, som betegner den samlede vægt af raket og rakethoved.
67. Luttwak (note 65), p. 3.

Figur D: Antal strategiske fremføringsmidler år for år fra 1962 til 1975 for USA og USSR

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
USA:														
ICBM	294	424	834	854	904	1,054	1,054	1,054	1.054	1,054	1,054	1,054	1,054	1,054
SLBM	144	224	416	496	592	656	656	656	656	656	656	656	656	656
Interkont. bombefly	600	630	630	630	630	600	545	560	550	505	455	442	437	432
USSR:														
ICBM	75	100	200	270	300	460	800	1,050	1,300	1,510	1,527	1,527	1,575	1,618
SLBM	Some	100	120	120	125	130	130	160	280	440	560	628	720	784
Interkont. bombefly	190	190	190	190	200	210	150	150	150	140	140	140	140	135

Kilde: »The strategic Balance 1975–76«. International Institute for Strategic Studies, London 1975.

nerne for den skæve numeriske fordeling m.h.t. antallet af ballistiske missiler for de to supermagter er benyttelsen af enheden: en megaton ækvivalent, *o.m.e.* Baggrunden er det forhold, at en meget kraftig eksplosiv enhed ikke har en ligefrem proportional sprængningseffekt i forhold til en mindre enhed. Jo større bomben er, jo mindre forholdsvis stigning i effekten. Alle sprængenheder kan således måles med udgangspunkt i 1 MT (en million tons TNT). En 25 MT bombe eller warhead svarer på denne måde til 8,55 MT i o.m.e. (Det sovjetiske missil SS-9 formodes at have et warhead af denne størrelsesorden, det største i den samlede USA-USSR styrke). En sprænghoved på 40 kilotons = 0,040 MT vil imidlertid svare til en MT af 0,117 o.m.e. (40 KT-størrelsen er den, der nu befinder sig på POSEIDON-raketterne, som således er den mindste enhed i begge landes strategiske styrker).

Andre mål er graden af parathed, pålidelighed, sikringen af affyringen af sprænghovedet og dets bane og endelig evnen til for alle at ødelægge målet. Disse karakteristika kan udtrykkes i præcise talstørrelser[68]).

Hvad der er vanskeligere at give tal for, er forskellen på *udgangspunktet* for de to supermagter. Sovjetunionen har en ugunstig position geografisk set i relation til f.eks. ubådsdetektion. De forenede Stater tilsvarende ugunstig med hensyn til bløde mål – nemlig ved forekomsten af koncentrationen af store befolkningscentre på østkysten. Det er ligeledes vanskeligt at give samlede endelige talstørrelser for en enkelt missils mulighed for at tilvejebringe den ønskede destruktion af et nærmere bestemt mål.

Usikkerheden med hensyn til komparation forøges voldsomt når andre styrker drages ind, f.eks. mellemdistanceraketter, (USSR) de taktiske kernevåbensystemer i Mellemeuropa (FBS) (USA) og nye taktiske kernevåben som også kan anvendes strategisk – som cruise-missiles. Helt uoverskueligt bliver det,

68. Luttwak (note 65), p. 58. Målene er: availability, reliability, (at launch to boost phase), warhead separation, terminal flight, target kill.

når hele den militære kapacitet for de to lande sættes over for hinanden. Men realistisk bliver det først, når også de franske, engelske og kinesiske kernevåbenstyrker integreres i konklomeratet; forhold som er i udpræget amerikansk favør. Først en placering – militært-strategisk som politisk af den militære kapacitet i almindelighed og af den amerikansk-sovjetiske strategiske styrke i særdeleshed – i det internationale systems kontekst kan sige noget afgørende om det interne strategiske styrkeforhold.

Når denne måling og sammenligning – på forskellige niveauer og med forskellige metoder – alligevel betragtes som vigtig og til tider som afgørende er grunden den, at størrelsen af de strategiske styrker vel først og fremmest er *konstateringer* af politiske forhold, *provokationer eller følere* for at ændre sådanne relationer eller strukturer eller i alle tilfælde *signaler,* kommunikationsfaktorer som sendes ud i det internationale system. Men når de tillægges så stor betydning, når de strategiske styrkers elementer ikke kan erstattes med attrapper i plastik, som er grangiveligen lig originaler på satellitternes fotostrimler, er det naturligvis også fordi de ikke alene repræsenterer – men også *har* denne ubegribelige ødelæggelseskraft, som *kan* bringes til udløsning.

Vi er hermed afgørende inde på processen for »udviklingen i de strategiske kernevåbenstyrker« og de karakteristika, der er knyttet hertil.

Processen er karakteristisk derved, (a) *at* den har udviklet sig ad tre hoveddimensioner. 1) *Typesammensætning:* Fra en énstrenget strategisk styrke (bombefly) til en trestrenget (TRIAD). 2) *kvantitativt.* Fra relativt få enheder inden for hver streng – til mange. 3) *kvalitativt.* Fra et ukompliceret, groft og simpelt våbensystem til yderst komplicerede og sophistikerede systemer. Karakteristisk for de sidste års kernevåbenudvikling er, at den primært har været af kvalitativ art[69]).

Videre (b) *at* den strategiske »balance« fra at være i klar amerikansk favør er blevet til en mere jævnbærdig balance. Der er blevet skabt en efter alt at dømme relativ mere stabil balance i 1970erne end den, der herskede i 1950erne[70]). Den er ganske vist på et relativt højt niveau – og langt fra den minideterrence, som arms control-grupperne i USA har forestillet sig[71]) og som uformelt var på tale under forhandlingerne om almindelig og fuldstændig nedrustning i begyndelsen af 1960erne[72]).

Den strategiske våbenudvikling er (c) også karakteristisk derved, at den uanset 1970ernes såkaldte stabile balance – fortsat er i bevægelse, fortsat initierer ændringer inden for alle områder, omend visse tilgange og udviklingslinier lukkede, fordi de er forældede, utilgængelige, upraktiske – og dermed for nogles vedkommende også erklæret *ulovlige* ved indgåelse af aftaler.

69. Eks. Senghaas (note 23) (i de sidste 15 år er »arms race essentially a race of quality«), Wohlstetter, Rivals (note 19), p. 72, Grey (note 20), p. 131.
70. Wohlstetter (note 34), p. 45.
71. F. eks. CCD/PV 655. 4. marts 1975, p. 9; Quanbeck (note 62), p. 10.
72. Se Heurlin (note 37), p. 180 f.

Videre *at* (d) der synes at være en vis overensstemmelse mellem det ovennævnte strategiske stabilitetsniveau, som også har manifesteret sig i spektakulære aftaler af arms control karakter, (bl.a. SALT I og II), og den samtidig gennemførte sovjetisk-amerikanske »detentepolitik«[73]).

Dertil kommer *at* (e) en række faktorer har virket *hæmmende* på kernevåbenudviklingen. For det første må strategiske våbensystemer konkurrere på lige fod med en række andre påtrængende opgaver om de hjemlige bevillinger. Begrænsningen i ressourcer, regeringen som en multimålorganisation dertil stridigheder mellem værnene og andre militære organisationer samt intraorganisatoriske konflikter lægger bånd på udviklingen. Der opereres i realiteten inden for ret snævre grænser. Nogle af disse grænser sættes af det internationale system – grænser, som naturligvis også er sat af de to hovedaktører selv, USA og USSR. Der er dels tale om accepterede normer, dels om egentlige aftaler. Normerne er her de vigtigste, idet aftalerne oftest fremtræder som kodificering af allerede eksisterende normer. Allison bemærker, at »i realiteten har »arms-control«-overenskomsterne kun betydet en tilbageholdenhed i og en kanalisering af våbenudviklingsprocesserne. De har ikke sagtnet disse processer«[74]).

Hertil kommer (f) mulige unilaterale begrænsninger, som ikke er begrundet i manglende ressourcer eller intern concensus, men som gennemføres som et signal til det internationale system om bevidst tilbageholdenhed.

Den modsatte fremgangsmåde (g), at videreudvikle systemer, som man i virkeligheden ikke ønsker udviklet, men hvis eneste formål er at virke som et forhandlingskort i de løbende forhandlinger om begrænsninger i de strategiske styrker, er naturligvis også tænkelig. Det er den såkaldte »bargaining chip«-fremgangsmåde, som utallige gange både af tilhængere og modstandere af den amerikanske regerings politik er blevet hævdet anvendt. Begge disse fremgangsmåder, »ensidig tilbageholdenhed« og »bargaining-chip« er analytisk meget vanskelige at identificere; derved er det vanskeligt at fastslå deres indflydelse på kernevåbenudviklingen. Det, som er muligt, er undersøgelser over deres *placering* i den politiske argumentation.

Efter denne opregning af påstande om karakteristika i kernevåbenudviklingen ville det være rimeligt at se nærmere på et af de nævnte problemer mere detailleret: nemlig på sammenhængen mellem kernevåbenudviklingen og SALT. Umiddelbart måtte man forestille sig direkte korrelationer mellem udviklingen i de strategiske våbensystemer og forhandlinger og beslutninger om begrænsninger i disse våbensystemer mellem de to parter, som besidder og kontrollerer systemerne.

I den politiske som i den videnskabelige debat aftegnes to diamentralt modsatte synspunkter: det ene kan tilspidset formuleres således: SALT er våben-

73. Senghaas (note 32), p. 7; CCD/PV 666, p. 11. 27.6. 1975; Wohlstetter (note 34), p. 3; Beretning 1972, p. 243.
74. Daedalus (note 21), p. 101.

kapløb gennem våbenkontrol. Det andet: SALT er kontrol af våbenkapløbet. To vægtige repræsentanter for det første synspunkt er Dieter Senghaas og kredsen omkring det internationale fredsforskningsinstitut i Stockholm, SIPRI. Det er en af Senghaas' hovedteser, at rustningskontrolaftaler og primært aftaler à la SALT gennemføres for lettere at kunne videreføre oprustning. Det, der udføres er en symbolsk anvendelse af politik – rettet mod en trediepart: nemlig den kritiske offentlighed. Der opnås herved, »videreførelsen af den fulgte rustningspolitik og mobiliseringen af en legitimeringsbasis ... netop for denne politik«[75]). Da processerne – både rustningsprocesserne og forhandlingsprocesserne – er så komplicerede og langtrukne bliver de ikke gennemskuet af den kritiske offentlighed – således at »enhver ny arms-control aftale giver et politisk pusterum til på ny at sætte skub i oprustningen«.

SIPRIs hovedsynspunkt er, at der ikke er tale om nogen begrænsning i kernevåbenkapløbet af væsentligt omfang: tværtimod vil de accepterede begrænsninger tillade langt større indsats på andre våbenområder – som er vigtigere og farligere. For USAs vedkommende fastsatte Joint Chiefs of Staff tre garantier som skulle opfyldes før en JCS-accept. De to »farlige« var, *at* USA skulle maximere sine strategiske kapabiliteter på de områder, som ikke var begrænset i traktaten. Sovjetunionen har i øvrigt officielt erklæret at ville gøre det samme. Videre *at* forskning og udvikling skulle fremmes mest muligt på alle områder – også på de områder, hvor produktion og operationalisering var forbudt[76]). På dette grundlag konkluderer SIPRI, at ... »virkningerne af SALT I, frem for at virke hæmmende, langt snarere vil vise sig at have en accelererende effekt.« Og med hensyn til fremtiden hævdes det, ... at ... »kernevåbenkapløbet vil fortsætte fremskyndet af de aftaler, der er indgået for at sikre støtte til SALT I (grønt lys for nye våbensystemer) og af krav om »bargaining chips for SALT II«.

Blandt de vigtigste repræsentanter for det andet hovedsynspunkt, at SALT er *kontrol af våbenkapløbet* står naturligvis det amerikanske centrale beslutningscenter, hvis argumenter først og fremmest er økonomiske og politiske. Det fremhæves, at der i begge lande er et enormt behov for kapital til andre områder end netop til den militære kapacitet – og at begge lande længe har erkendt en gensidig interesse i først at stabilisere udgiftsniveauet, for dernæst i sidste instans at bevæge sig til det punkt, hvor begge lande sikkert kan skære ned.

SALT I har skabt grundlaget for forhandlinger, som vil kunne lede til vigtige nedskæringer i forsvarsudgifterne på begge sider. Det tilføjes, at begge stater, »i givet fald ville kunne fortsætte med at anvende ressourcer svarende

75. Senghaas, (note 32), p. 122.
76. SIPRI Research Report, no. 6, sept. 1972: Strategic Arms Limitation, Part II, Stockholm, 1972, p. 17.

til det eksisterende niveau, hvor bevillingerne fortrinsvis ville gå til kvalitative forbedringer. Et af vore mål vil være, at undgå en sådan udvikling«[77]).

Det er karakteristisk, at begge de modstående parter som det selvfølgelige udgangspunkt har, at kernevåbenkapløbet er en realitet. Men hvordan vil billedet se ud, hvis dette begreb *ikke* var målestokken for vurderingen af aftalen. Hvis man som udgangspunkt tog den opfattelse, at SALT I – og de forudgående forhandlinger ikke i deres væsentligste grundlæggende indhold havde noget med strategiske styrker at gøre. Men at det afgørende var, at SALT I var en del af en *politisk* manifestation af visse ændringer i det internationale systems struktur? At SALT I ikke primært var et spørgsmål om våben, men var et *politisk* svar på visse krav fra det internationale system, krav skabt af normer, som primært var blevet initieret af supermagterne selv?

For at sandsynliggøre dette, må det kunne påvises (1), at traktaternes tekniske indhold var mere eller mindre »tilfældige«, at der inden for den kontekst, som omfatter de to supermagters perception – så forskellig og modsatrettet den er – af vilkår og muligheder i det internationale system – var ret vide vide rammer for traktaten. Dette indebærer en lignende grad af tilfældighed for udviklinger af strategiske løbende systemer i de to lande.

Det må også kunne påvises (2), at denne udvikling ikke har været ledet af traktater eller aftaler, men har udviklet sig i en relativ autonomi ikke nødvendigvis pacet frem af den ene eller anden udvikling hos modparten – eller pacet frem af interne stridigheder i de enkelte politiske systemer – men i en relativ gensidig autonomi, hvor den initierende faktor hele tiden har været den enkelte stats opfattelse af sig selv og sin rolle i det til enhver tid eksisterende internationale system.

Det må endelig også kunne påvises(3), at i og med, at der er opstået en ny situation i det internationale system i det sidste 10-år, har de strategiske våbensystemer fået tildelt nye roller og funktioner. Den nye situation er først og fremmest fremkommet ved USAs erkendelse af, at påvirkningen af »verdensudviklingen« må deles med Sovjetunionen – ikke alene som en juniorpartner og konkurrent – men som en i realiteten ligestillet modpart – og at man i øvrigt må affinde sig med en række mindre konkurenter. Erkendelsen af dette har givet sig udtryk i opgivelsen af det strategiske mål: »superiority« til fordel for det mere neutrale »sufficiency«. Det giver sig udtryk i en militær-teknologisk balance på et meget højt teknologisk niveau, og en vished om, at dette niveau til stadighed skal holdes. Dette fører imidlertid ikke til, at forestillingen om en generhvervelse af superiority helt opgives, men at den stilles i bero.

77. News Release, Department of State, Aug. 1, 1972, p. 5. Quanbeck (note 62) vurderer SALT-aftalerne således – ikke langt fra den officielle opfattelse – at med aftalerne er der taget »major steps toward controlling the strategic arms race« (p. 13). Der fortsættes: »Although the strategic rivalry will continue, it is likely to do so within less uncertain bounds and in channels that have been fairly well defined. Thus »the worst case« becomes less open-ended and the possibility of an unrestrained arms race considerably lessened«.

Det er ikke muligt at gennemføre sandsynliggørelsen af disse påstande på dette sted. Jeg skal indskrænke mig til, ud fra det præsenterede, repræsentative materiale at påpege en række mulige sammenhænge.

Vedr. punkt 1. Umiddelbart så det ud til, at der var særdeles snævre rammer for forhandlingerne op til SALT I. Men det afgørende var de to landes centrale beslutningscentres ønske om at indgå en traktat. Vanskelighederne lå i at kombinere den grad af »tilfældighed« (her ment som resultater af interne konflikter på forskellige niveauer i beslutningsstrukturen i de to lande) der lå i udviklingen i de strategiske styrker med den grad af tilfældighed, der lå i de to landes gensidige perception af modpartens strategiske styrker. Vanskelighederne blev – og kunne kun overvindes ved en overordnet politisk forestilling om vigtigheden ved indgåelsen af traktaten.

Senere SALT-forhandlinger viser noget om punkt 1. Forholdet mellem USA og USSR har været et sådant, at der har været *behov* for at præstere aftaler på arms control-området. Områderne er fundet frem og aftaler er blevet indgået[78]). Når SALT II (1974 i Vladivostok) var så vanskelig at nå frem til skyldes det, at SALT I's »tilfældige« resultat havde været en manøvre, som skummede fløden, og det færdige resultat naturligt fik karakteren af et nyt udgangspunkt af mere bindende karakter. Vladivostok-aftalen viser igen et kraftigt politisk ønske, hvortil der findes en passende teknisk løsning.

Vedr. punkt 2. Hele argumentationen om anskaffelse af nye stratgiske våbensystemer og om SALT i den interne amerikanske debat er blevet ført på grundlag af en idelig sammenligning med de sovjetiske strategiske styrker. Gang på gang er aktions-reaktions-fænomenet blevet fremhøvet. Det kan dertil påvises, at den modstand, som fra kongressens side blev rejst mod SALT-aftalerne på en måde bar frugt. Administrationen så sin fordel i kongressens udtalelse[79]). Resultatet blev en nummerisk ligestilling med hensyn til de strategiske fremføringsmidler ved Vladivostok-aftalen. Viser dette ikke netop aktions-reaktions problematikkens relevans – på alle niveauer, interne som eksterne?

Det afgørende i denne sag er imidlertid, at uden om aftalernes umiddelbare indhold, uden om SALT-sammenhængen i kongressen og i relation til Sovjetunionen – gennemfører administrationen fuldt lovligt – langsomme ændringer i de strategiske styrker. Det er ændringer i retning af flexible response, specielt med henblik på en counterforce. Samtidig arbejdes der på livet løs med udvik-

78. jvf. kommende analyse af SALT-forhandlingerne (under udarbejdelse).
79. For at acceptere SALT-aftalerne blev følgende udtalelse (amendment) vedtaget: »The Congress recognizes the principle of USA-USSR equality reflected in the ABM-treaty, and urges and requests the President to seek a future treaty that, inter alia, would not limit the United States to levels of intercontinental strategic forces inferior to the limits provided for the Soviet Union«. Udtalelsen afspejler en utilfredshed med SALT I-aftalens misforhold i strategiske raketantal i Sovjetunionens favør (USA har imidlertid afgørende forspring i antallet af warheads, som dog ikke er begrænset af aftalerne) i dele af kongressen – men den afspejler også administrationens forsøg på en hurtig accept fra kongressen – og med bibeholdelse af den størst mulige handlefrihed og tolkningsmulighed m. h. t. den pågældende udtalelse.

lingen af andre strategiske våbensystemer, som det nye bombefly, B-1, den nye ubådsstyrke, TRIDENT og Cruise-missil-styrken[80]). Dette sker i realiteten uafhængigt af internationale aftaler og uafhængig af det snævre strategiske bilaterale relationer til USSR. Det er i denne forbindelse interessant at påpege, at en kendt amerikansk strateg har fremhævet, at SALT I kun vedrørte 20% af den samlede amerikanske styrke.

Vedr. punkt 3. Her må det afgørende spørgsmål være: er kernevåbenudviklingen overhovedet præget af »race«, en fortsat kappestrid? Dette spørgsmål vil blive behandlet i afsnit V.

Kernevåbenkapløbet er analyseret som begreb og som fænomen. Men hvordan kan man *forklare* de processer der sker i denne forbindelse?

IV. *Forskellige forklaringer på kernevåbenkapløbet*

Det vil føre for vidt her nærmere at identificere og analysere de forklaringsmodeller, som har været brugt i forbindelse med kernevåbenkapløbet. Her skal blot kort angives nogle hovedproblemer. Forudsætningerne for denne lille præsentation, er, at der her regnes med eksistensen af et ikke nærmere defineret kernevåbenkapløb.

På hvilken måde har forskere nu søgt at forklare dette problem? Hvor er årsagerne at finde? Først skal politikernes opfattelse imidlertid kort omtales.

Her er det interessant at iagttage, at medens forskningen ofte kan være tilbageholdende med rigoristisk at postulere – endsige påvise de *afgørende* sammenhænge i kernevåbenkapløbsproblematikken, er dette ikke tilfældet for politikere eller udpræget politiserende forskere. En politiker må nødvendigvis have en forklaring på et fænomen, som han selv anser for uønskværdigt. Det gælder McNamara, når han skulle retfærdiggøre udvidelse – eller neddæmpning i den amerikanske strategiske force posture. Det gælder udenrigsminister William Rogers, som i forbindelse med SALT I kunne udtale, at aftalen var »et brud på aktions-reaktions-mønsteret, som indtil nu har været drivkraften for konkurrencen på de strategiske våbens område«[81]).

Tilsvarende findes der i de høringer, som har forbindelse med kongressens beskæftigelse med ABM, MIRV og SALT en mængde udtalelser, som er baseret på tilsyneladende meget faste, autoritative og uomstødelige forklaringer på eller teorier om dynamikken i det strategiske våbenkapløb. Disse teorier eller forklaringer har ingen »videnskabelig« basis. Det er ekspertudtalelser på et politiserende grundlag[82]). Dette forhold er også gældende i den meget intense debat, som i USA blev ført i massemedierne i forbindelse med anskaffelsen af nye strategiske våbensystemer (MIRV og ABM) samt de sideløbende forhandlinger

80. Se f. eks. M. Leitenberg: »The Race to Oblivion«, *The Bulletin of the Atomic Scientists*, Sep. 1974, nr. 7, p. 8–20.
81. Grey (note 16), p. 121.
82. Grey (note 26), p. 286.

med Sovjetunionen om begrænsninger i de eksisterende strategiske styrker og systemer. (SALT).

Årsagerne til dette »misforhold« er indlysende. Der sker en sammenblanding af *begrebet* »nuclear arms race« og *fænomenet* – dvs. de aktiviteter, den adfærd og de strukturer, som begrebet hævdes at dække. Ansvarlige beslutningstagere anvender begrebet paradoksalt nok for at legitimere fænomenet. Ved f. eks. at anvende aktions-reaktions-fænomenet som forklaringsfaktor legitimeres en ændring i de strategiske våbensystemer som kunne benævnes som kernevåbenkapløb. Politiserede forskere anvender ligeledes begrebet, men for at gøre fænomenet illegitimt. Dette kan også gøres ved anvendelsen af aktions-reaktion-fænomenet, idet man her kan fremhæve arms race som en vanvittig, næsten automatisk dynamik. For begge gruppers vedkommende er brugen af begreb, erkendelsen af fænomenet og anvendelsen af den nævnte forklaringsfaktor aktions-reaktions-fænomenet »taktisk« bestemt[83]). En erkendelsesmæssig eller videnskabelig, kritisk analyse ligger ikke bag. Bag ved ligger snarere et ønske om at løse et problem (f. eks. at fjerne kernevåbenkapløbet) eller udnytte og anvende en »løsning« (de eksisterende strategiske våbensystemer) ved at gøre den til et internationalt og nationalt problem. I det første tilfølde er der tale om eksempelvis de mere eller mindre organiserede grupper af »nedrustere« og »duer« i USA – i det andet tilfælde om supermagternes øverste beslutningstagere.

Det skorter nu også på erkendelsesmæssige, kritiske, videnskabelige analyser hos de »egentlige forskere«. Årsager til kernevåbenkapløbet findes i så forskellige faktorer som imperialisme[84]), modeluner[85]), prestige[86]), rivalitet mellem våbenarterne[87]), det militært-industrielle komplex[88]), »bargaining-chips«-problematikken[89]), »Worst-case«-problematikken[90]), overlegenhedsforestillinger[91]), autismus-opfattelsen[92]), teknologien[93]), anvendelsen som diplomatisk instrument[94]), hemmeligholdelse af strategiske våbendata[95]), frygt for modpar-

83. Senghaas, (note 32), p. 125, note 36.
84. F. eks. i »Problems of War and Peace«, (Forfatterkollektiv), Moscow, 1972.
85. F. eks. Jonh Newhouse: »Could Dawn. The story of SALT«, New York, 1973, p. 263.
86. Gert Borst: »USA und UdSSR-Wettrüsten und Gleichgewicht.« *Osteuropa*, 9, 1974, September, p. 627–643. Her opregnes en række årsager til kernevåbenkapløbet.
87. Se note 86.
88. Documents on Disarmament 1973, p. 687.
89. Se Brezhnev-Address, Oct. 26, 1973, i Documents on Disarmament, p. 686.
90. Se Borst (note 86), M. P. Gallagher and K. F. Spielmann »Soviet Decision – Making for Defense«, New York, 1972 (Wiesner), p. 8.
91. SIPRI Yearbook 1974, Summary of Contents, p. 28.
92. »There has been no arms race: the Soviets have been running forward at full speed all by themselves«. Report of the House Armed Services Committee on April 24, 1970.
93. Gallagher (note 90), p. 8, cit. af H. York.
94. McNamara hævder i »The Essence of Security: Reflections in Office«, London, 1968, at »thermonuclear power ... has proven to be a limited diplomatic instrument«.
95. I Leitenberg (note 7) hævdes det, at den sovjetiske tradition aldrig at offentliggøre noget om udviklingen i egne strategiske våbensystemer »har bidragit till den strategiska kapprustningen ...« (p. 57).

ten[96]), fejlvurderinger[97]), bureaukratiske processer[98]), aktions-reaktions-processer[99]) etc., etc.

En række af disse årsager er allerede blevet omtalt. Ved en rubricering af årsagsmodellerne vil der naturligt blive to hovedgrupper: en gruppe, som primært ser årsagerne til kernevåbenkapløbet i ydre faktorer – altså det, som sker og de vilkår der eksisterer uden for den enkelte stats grænser. Dertil den anden gruppe, som væsentligst ser årsagerne i indenrigspolitiske faktorer eller i specielle samfundsmæssige forhold og processer.

Aktions-reaktions-modellen hører klart til gruppen med de ydre faktorer. Begrænsningen i denne opfattelse ligger i at man her – på næsten spilteoretisk vis – isolerer relationerne mellem to enheder. Det er vekselvirkningen mellem de to dominerende stater, som har interesse. En anden mulighed ville være at se på hele det internationale system, dets processer og struktur, og med dette som udgangsepunkt at analysere kernevåbenkapløbet. Et forsøg på denne fremgangsmåde er antydet i konklusionen.

Den omtalte »Autismus«-model[100]) og »Bureaucratic-Politics-modellen« er begge placeret i den anden gruppe. Hvor den første model focuserer på de økonomiske og de poltiske samfundsstrukturer er den anden model rettet mod de modsætninger, som eksisterer i administrationen eller bureaukratiet. Andre videnskabelige tilgange i denne gruppe er den marxistiske, hvor angrebsvinklen vil være kapitalforholdene (den faldende profitrate), klassekamp og imperialisme. Hertil kan nævnes den »demokratiske model«, som inddrager meningsdannelsesprocessen på et bredest grundlag (den partipolitiske proces, den offentlige mening, pressionsgrupper og vælgerbefolkningen). En snævrere model er den såkaldte »Royal Court« model, som ser beslutningsprocesserne specielt i statens øverste, afgørende magtcenter som det, der determinerer kernevåbenkapløbet[101]).

Som omtalt vil disse forskellige tilgange ikke blive nærmere analyseret. Spørgsmålet lyder nu: er der rent faktisk et kernevåbenkapløb?

96. The Secretary of State: Press Conference, Dec. 7, 1974, p. 2 (kommentar til Vladivostok-aftalerne). »For the first time in the nuclear age the arms race will not be driven by the fear of what the other side might be able to do but only by the agreed ceiling that have been established«.
97. American Militarism, (note 11), p. 62–63. Og J. B. Wiesner i *Center Report*, April 1972, p. 6: »We always undrestimate our own capabilities and overestimate those of the other fellow«.
98. Se diskussion i B. Heurlin: »Notes on Bureaucratic Politics ...« *Cooperation and Conflict*, 4, 1975, p. 237–59.
99. Charles G. Bolte: »The whole history of the arms race in the postwar years is characterized by the action-reaction phenomenon«. *Center Report*, April 1972, p. 7.
100. Senghaas, (note 32).
101. En nærmere redegørelse for Autismus-modellen, Aktion-Reaktion-modellen, Bureaucratic-Politics-modellen og det internationale systems struktur-model se B. Heurlin: »SALT. Våbenkapløb og våbenbegrænsning. Nogle indledende bemærkninger til en undersøgelse«. Institut for Samfundsfag, Arbejdspapir 1976/7, København. Se endvidere Wilfried L. Kohl: »The Nixon-Kissinger Foreign Policy System and US-European Relations. Patterns of Policy Making.« *World Politics*, Oct. 1975, p. 1–43.

V. *Kernevåbenkapløbet: En myte eller en realitet?*

Det foregående kapitel har forudset et kernevåbenkapløb i rimeligt overensstemmelse med begrebsdiskussionen i de indledende kapitler. Men er denne arms race en realitet eller er den en fiktion? Vi har påvist, at begrebet er en i høj grad anvendt og afgørende realitet i relationerne mellem staterne. Som fænomen er det ligeledes en realitet, hvis vi definerer denne arms race som »udviklingen i strategiske kernevåbenstyrker«. Men hvordan er da denne udvikling? Kan man påvise en spirallignende udvikling, hvor en stadig større og større del af de materielle og menneskelige ressourcer går til strategiske udviklingsaktiviteter? Er kernevåbenkapløbet det forhold, at de to supermagter i fortsat kappestrid styrter afsted med fortsatte strategiske landvindinger under løbet, og mod stadig nye mål?

Ingen har afgørende sat spørgsmålstegn ved kernecvåbenkapløbet før Wohlstetter i en artikelserie i Foreign Policy forsøgte at slagte arms-race-begrebets hellige ko[102]).

Det er ikke tanken her i detailler at redegøre for den lange og voldsomme debat, som efter Wohlstetters artikel er blevet fortsat i *Foreign Policy*. Jeg skal blot ridse nogle hovedpunkter op. Wohlstetter fremstår som den gamle realist, som nu vil råbe vagt i gevær over for mere eller mindre rimelige udgydelser fra »arms-control« og »nedrustnings-fronten« i den løbende strategiske debat i USA. Indlæggene er – om ikke altid bevidst – så dog ubevidst polemiske – noget som er helt svarende til de gensvar, som kommer fra den modsatte front. Men debatten har været medvirkende til at stille spørgsmålstegn ved en række hidtil accepterede kendsgerninger – og til at henlede opmærksomheden på hidtil upåagtede kendsgerninger.

Wohlstetter søger for det første at påvise aktions-reaktion-fænomenets uanvendelighed. Dette sker i en kritisk gennemgang af en række arms-race-modeller, hvor de alle afvises. Det der står tilbage bliver, at han ved arms race vil forstå en udvikling, som er karakteriseret af en kvalitativ og kvantitativ spiraleffekt. Med dette udgangspunkt går han igang med – på grundlag af det tilgængelige kildemateriale – at undersøge, *om* en sådan arms race har fundet sted. Han kan konstatere, at der har *ikke* været et sådant kernevåbenkapløb. Han konkluderer: »Siden 1950erne er de amerikanske strategiske offensive og defensive budgetter *ikke* blevet forøget mere og mere. De er ikke engang blevet forøget mindre og mindre. De er overhovedet ikke blevet forøget. De er tværtimod faldet drastisk i løbet af de sidste 18 år. De var over to og en halv gang så store regnet i faste priser i Eisenhower-årene end de er nu ... Dertil kommer, at på ingen andre tænkelige kvantitative måder er de totale strategiske styrker accelereret i 1960erne – det gælder i antallet af strategiske fremføringsmidler, i omfanget af megatons og i antallet af strategiske kernevåbensprænghoveder«[103]).

102. Se note 19 og 34.
103. Wohlstetter, (note 34), p. 10.

Han understreger, at USA strategiske styrker aldrig er vokset ud over alle grænser, som det er blevet hævdet. F.eks. er det strategiske budget gået ned, fordi flertallet af de meget kostbare bombefly fjernedes – og erstattedes med offensive missiler, som var langt billigere at »operere med«, (vedligeholdelsesomkostninger)[104]).

Men også på det kvalitative område mener Wohlstetter, at der har været det modsatte af et kernevåbenkapløb. Han påviser et drastisk fald i den strategiske forskning og udvikling[105]), men nægter naturligvis ikke, at den kvalitative udvikling har været hæsblæsende. Fra den konventionelle bombe til A-bomben og igen til brintbomben synes der at være lige stor afstand. Og når man betragter de første strategiske fremføringsmidler er udviklingen i fart, modstandskraft, skjulthedsgrad, nedslagsnøjagtighed, pålidelighed, kontrolmulighed, forhindring af fejlagtig eller uautoriseret brug, formidabel[106]). Men det er alt sammen sket inden for budgetrammer, som er blevet strammere og strammere. Men den nævnte udvikling har – efter Wohlstetters mening – generelt øget De forenede Staters sikkerhed. De amerikanske »nedrustere«, »duerne«, mener det modsatte: udviklingen har mindsket amerikansk sikkerhed.

En af de væsentligste årsager til, at disse forhold ikke i tilstrækkelig grad er blevet observeret, har været den særlige opmærksomhed, som offentligheden har rettet mod nye og kostbare våbensystemer. Det er *introduktionen*, som har været debatteret, ikke opretholdelsen og »operationen« af systemet, og slet ikke systemets *forsvinden*. (Se Figur B).

Men hvordan passer nu Wohlstetters observationer og analyser med de oplysninger og påstande, som denne artikel blev indledt med: det af alle anerkendte kernevåbenkapløb? Har Wohlstetter ret? Han har ret så vidt som det er påviseligt, at det strategiske budget er gået ned. Han har sandsynligvis også ret i sine øvrige kvantitative påvisninger, omend de kan forekomme uigennemskuelige på visse punkter. Nedgangen på de forskellige områder fremkommer først og fremmest ved, at de noget usikre tal om bombeflyenes last i megatons og warheads indgår med fuld styrke – hvorimod mange opstillinger om de strategiske styrker primært er koncentreret om ballistiske missiler. Men der vil fortsat være en række usikkerheder tilbage. Først og fremmest om the »stocks«. Hvor store lagre, hvor store reserver findes der? Her er tallene helt usikre – og går f.eks. i antallet af kernevåbenwarheads af alle slags fra 20.000 til 100.000 for USAs vedkommende alene[107]). Men et stort spørgsmål vil være den såkaldte kvalitative våbenkapløb, som af alle anses for at være det mest karakteristiske og det mest »farlige«. Hvorledes skal dette bedømmes?

M.h.t. udgifterne til den kvalitative arms race er FN-»arms race«-rappor-

104. Wohlstetter, (note 34), p. 20.
105. Wohlstetter, (note 34), p. 23.
106. Wohlstetter, Rivals, (note 19), p. 72.
107. Jvf. SIPRI Yearbook 1969–70, p. 379–380.

ten ikke optimistisk. Det fremhæves, at i en tid, hvor ingen større lande har været i direkte krig med hinanden, er det nyt for verden at anvende så stor en del af sine ressourcer til militære formål. »Skønt den forholdsmæssige del af verdensproduktionen, som anvendes til militære formål, synes at have været aftagende de sidste par år, er der ingen grund til at drage optimistiske konklusioner heraf, fordi anvendelsen af en bestemt procentdel af en stadig voksende verdensproduktion til militære udgifter netop er en formel for et uophørligt våbenkapløb. Det er ligeledes åbenbart, at en faldende procentdel kunne skjule en absolut forøgelse af militærudgifterne«.

Så vidt FN-rapporten, som jo hermed lægger andre normer for våbenkapløb end Wohlstetter. Men selv ud fra disse normer, må de dalende udgifter til de amerikanske strategiske styrker siges at være overbevisende.

Men synspunktet kan jo være det, at når der først er skabt disse enorme ødelæggelsesstyrker, når man nu engang har etableret disse totale styrker – *er* de der – og har måske en stabiliserende virkning på grund af deres afskrækkelseseffekt, således at kernevåbenkrigen undgås. Det vil så sige, at udgifterne bør falde drastisk, da opretholdelsen af styrkerne kun er en brøkdel af omkostningerne ved anskaffelsen.

Men det er jo netop det der ikke sker. Tværtimod – fortsætter den kvalitative udvikling med utrolig hast og i utroligt omfang. Utrolig er den set i relation til den allerede etablerede – ødelæggelseskapacitet.

Man kan med SIPRI hævde, »at mængden af den ødelæggelseskraft, som USA og USSR kan påføre hinanden vil blive forøget i astronomisk grad i det næste årti, og det selv om der etableres de grænser som er sat for antallet af det totale antal strategiske fremføringsmidler (2400 for hvert land) og for antallet af MIRV'ede missiler (1320) ved den foreløbige rammeaftale for SALT (SALT II, Vladivostok-aftalen af 1974)«[108]).

Afgørende i dette forhold synes at være to faktorer: betyder udviklingen en ødelæggelseskraft, som er mere koncentreret, præcis, partiel? Og – som det næste: hvad er formålet, hvad er intentionerne bag udviklingen?

Vil kernevåbenkapløbet så i øvrigt forløbe i takt med kapløb, konkurrence, modsætningsforhold på andre felter og områder? Eller vil den udvikle sig relativt autonomt?

Jeg skal afsluttende prøve yderligere at belyse og sammenfatte nogle af de problemer, som her er blevet rejst.

V. *Konklusioner*

Hvilke enheder måler vi i? Hvilke grundlæggende anskuelser eller handlingsmodeller vurderer vi ud fra? Disse spørgsmål er ikke alene vigtige i de detail-

108. SIPRI Yearbook 1975, p. 39.

lerede våbenoptællinger og våbenafvejning, men også vigtige på det mere filosofiske eller moralske plan. Hvilken viden, hvilken bevidsthed, hvilken verdensmodel er styrende? Prøv at se på denne påstand: »Over for våbenkapløbets og militærudgifternes lange række af skadelige virkninger er der blevet fremhævet den ene fordel, at de er sporen til teknologisk fremskridt. Hvis der overhovedet er en sådan nyttevirkning, og hvis krig er årsagen til opfindelser, er det åbenbart, at tabet af menneskeliv og nød og elendighed har været en alt for høj pris at betale herfor«[109]). Hvis menneskeliv og nød og elendighed er målestokken – og hvem vil anfægte en sådan (citatet er fra FNs »arms race«-rapport), hvordan skal man så stille sig til denne påstand, fremsat af en fransk konfliktforsker, at efter bilens indførelse, har krige dræbt lige så mange soldater – som biltrafikken har dræbt trafikanter?

At tale om *strategisk vanvid* er altså berettiget og rimeligt ud fra et ønske om en total omlægning af den politiske struktur i verden, ligesom det at tale om *rationel strategi* er berettiget for den, som vurderer en øjeblikkelig strukturbunden situation.

Grey påstår, at »regeringer har en tendens til at ophobe våben inden for rammerne af et konkurrenceforhold, ikke nødvendigvis fordi de sigter mod krig, men fordi de tror, at strategiske våbensystemer er *et* udtryk for politisk styrke, som ikke har nogen helt åbenbare substitutter«[110]). Grey har utvivlsomt ret i denne påstand.

Våben er altså politik. Våbenanskaffelser på det strategiske område – og de tilsvarende afskaffelser drejer sig i sidste instans om politiske beslutninger[111]). Ændringer i udviklingen i de strategiske våben skal ikke – og bliver ikke ændret af forskere. De kan analysere og forudsige. Men væsentlige ændringer i de strategiske våbensystemer er et *svar på, en afspejling af* vigtige ændringer i de sociale, politiske og økonomiske strukturer, som det internationale system er baseret på. Når FN-rapporten fremhæver, at våbenkapløbet »er uforeneligt med en normal økonomisk og social udvikling«, så er det rimeligt heroverfor at hævde, at der i realiteten aldrig har været en sådan »normal udvikling«[112]).

Udviklingen i strategiske våbensystemer er ikke – og kan ikke være autonom. Den afspejler et højt industrialiseret lands teknologiske kapacitet – men er først og fremmest et teknisk middel til politisk indflydelse. Det teknologiske civile race er sammenhængende med den strategiske »arms race«. De forudsætter gensidigt hinanden – men i sidste instans er det en politisk vurdering af muligheder og vilkår i det internationale system om man ønsker at satse på strategiske våben – og i hvilken grad.

Der er ikke noget kernevåbenkapløb i betydningen af en fortsat og aldrig af-

109. Beretning 1971, p. 233.
110. Grey, (note 26), p. 287.
111. Beretning 1971, p. 221.
112. Beretning 1971, p. 225.

sluttet acceleration. Eller et kernevåbenkapløb, som nødvendigvis må afsluttes med en kernevåbenkrig. Det, som sker, er stadige justeringer, et fortsat nivellering op og ned. Der er tale om både en asymmetrisk opbygning og ophobning af våbensystemer og en form for gensidig tilpasning[113]). Dertil kommer stadige overvejelser vedrørende våbensystemernes politiske og militære relevans. Det gælder internt, men først og fremmest gælder det generelt på det internationale systems niveau. Pandoras ænske – hvad enten den er fyldt med ulykker eller med håb – er et anvendeligt billede på kernevåbenkapløbet. Våbensystemerne forfines og differentieres – men begrænses af det teknologisk mulige, af de forhåndenværende og de muligt mobiliserbare ressourcer, og af normer og muligheder i det internationale system. Pandoras æske er ikke ensbetydende med hverken menneskehedens største forhåbninger eller største onder men er snarere én praktisk tilpasning af militære og politiske midler til politiske mål. Når SIPRI hævder, at graden af effektiv ødelæggelse for de to supermagter tager en utrolig himmelflugt, er der i andre måleformer tale om en *nedsættelse* af den samlede megatonnage. Det er nedslagsnøjagtigheden, der forbedres – men er dette egentlig ensbetydende med et kernevåbenkapløb? Ved at forbedre den såkaldte KN-værdi – som er den kapacitet for kernevåbensprænghoveder, som kan ødelægge modpartens interkontinentale raketter i deres siloer – er der sket et kvantitativ våbenkapløb. Dette kan imidlertid samtidig betyde, at den såkaldte overkill-kapacitet reduceres betydeligt. Og spørgsmålet er så: vil det i sidste instans være *kernevåbenkapløb* hvis – som nævnt – man i denne udvikling forfiner sine raketters nedslagsnøjagtighed, således at det kun bliver nødvendigt at udstyre dem med konventionelt sprængstof af en særlig karakter?

En model til belysning af de militære og politiske komplikationer ved »arms race« på kernevåbnenes område er følgende: De totale kernevåben har både *muliggjort* – men dermed også *udelukket* total krig. Der er hos forskernes flertal enighed om, at total krig ikke længere kan anses som et instrument for at opnå nationale mål. Det er en total ny situation. Krigen er ikke længere politikkens fortsættelse med andre midler. Men freden er en fortsættelse af krigen med andre midler. Det, de to supermagter vil er bl. a. den størst mulige indflydelse til at kunne præge struktur og udvikling i det internationale system. Herom står krigen, som føres med andre midler end netop krig. Der bruges politiske midler: og et af disse midler hedder strategiske våben.

Kernevåbenudviklingen – er en del af krigen – men da krigen er langvarig, og da der er adskillige andre midler, som er lige så vigtige, eller vigtigere, kan denne del af krigen både eskalere og deeskalere. I kraft af hvilken vægt, der i systemet lægges på disse våben – dette system, hvor USA og Sovjetunionen er de dominerende magter – bliver de strategiske våben skiftevis vigtige og mindre vigtige. Et våbensystem har ingen værdi i sig selv. Det har kun værdi i kraft af

113. SIPRI, note 76, p. 20.

de intentioner man har med systemet – og de intentioner som besidderen *anses* at have.

Derfor har man strategiske våben. Går man ned på et lidt mere konkret plan, er det en almindelig anerkendt formulering, at stater har strategiske våbensystemer af tre grunde: 1) i afskrækkelsesøjemed, 2) i forsvarsøjemed og endelig 3) i diplomatisk øjemed. Skal man undersøge *udviklingen* i – eller en bestemt *situation* i de strategiske våbensystemer – og vil spørge, hvorfor de netop *er,* som de *er,* vil det være nødvendigt at undersøge tre niveauer: våbensystemet skabes i det nationale system, og er en afspejling af dette system: dets interne muligheder og dets eksterne mål. Et andet niveau er våbensystemet som output i det internationale system, som et stykke udenrigspolitik. En kendt forsker har udtalt: »Våbenkapløbet må ses som en skueplads for udenrigspolitiske manipulationer«[114]). Våbensystemets præsentation er – og vil blive opfattet som et signal, en manifestation – og måske som en trussel. Men det tredie nødvendige undersøgelsesfelt – og tilmed det vigtigste, fordi det er den direkte årsag til våbensystemets eksistens – er det internationale system. Hvilken funktion, hvilken rolle har våbensystemet som element i systemet i relation til systemets struktur, dets processer, dets aktører og dets kontekst?

I analysen af det internationale system findes nøglen til forståelsen af kernereaukravåbenkapløbet. Det internationale system sætter grænser. Men grænserne er vide. Det internationale system sætter vilkår. Men vilkårene er vidt tolkelige. Derfor må en fyldestgørende tolkning og analyse af kernevåbenkapløbet også inddrage en række interne processer. En inddragning af alle de tre ovennævnte analyseniveauer er nødvendig. To forhold er her af betydning. (1) Fordi strategiske våbensystemer er *politiske,* gives der ingen snæver rationel,kvantitativ målestok på begrebet strategisk tilstrækkelighed (sufficiency). (2) Strategiske våbensystemer er *en* politisk udtryksform ud af flere mulige. Derfor er der mulighed for »bureaukratiske«, »demokratiske« og »økonomiske« processer, som påvirkningsfaktorer i forbindelse med udviklingen i og ændringer i strategiske våbensystemer inden for de vide rammer, som sættes af det internationale system.

114. Grey, (note 16), p. 120.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

Udsigterne for den internationale økonomi tegner sig stedse lysere. I USA steg nationalindkomsten i 1. kvartal 1976 realt med 7,5 pct., omregnet på årsbasis. Opgjort på de enkelte efterspørgselskomponenter er det bemærkelsesværdigt, at ikke alene privatforbruget er steget i 1. kvartal, men også den private sektors faste investeringer. På årsbasis steg privatforbruget med 7,2 pct. og investeringerne med 9,2 pct. – begge størrelser målt i faste priser. Den stigende aktivitet i den amerikanske økonomi har nedbragt ledigheden betydeligt. I marts var 7,5 pct. af arbejdsstyrken uden beskæftigelse mod 9,2 pct. i maj 1975, hvor arbejdsløsheden toppede.

Positivt for udviklingen i den amerikanske økonomi er også det forhold, at efterspørgselsstigningen har kunnet finde sted til en stadig lavere prisstigningstakt. Forbrugerprisindekset for marts var 6,1 pct. højere end samme måned året før. De tilsvarende stignings-pct. i januar og februar var henholdsvis 6,8 og 6,3.

Mens produktionen, prisudviklingen og beskæftigelsessituationen udvikler sig i en gunstig retning, er udviklingen på handelsbalancen negativ. Efter et år med betydelige månedlige overskud har handelsbalancen for januar, februar og marts vist underskud på henholdsvis 72,6 mill. $, 140,8 mill. $ og 650,9 mill. $.

I Vesttyskland er produktionen ligeledes stigende. Industriproduktionen var i månederne december, januar og februar henholdsvis 2,1 pct., 4,9 pct. og 6,0 pct. højere end i de tilsvarende måneder året før. Ordreindgangen til industrien steg fra januar til februar med 1,3 pct., men ordreindgangen fra udlandet faldt med 3,2 pct. i den betragtede periode. Set i forhold til året før steg ordreindgangen fra hjemmemarkedet med 15,7 pct. i februar og ordreindgangen fra eksportmarkederne med 9,5 pct. Arbejdsløsheden lå på et stabilt, men meget højt niveau gennem hele 1975 og de første måneder af 1976, men faldt i marts. I januar og februar var 5,9 pct. af arbejdsstyrken uden beskæftigelse, men kun

5,2 pct. i marts, svarende til 1.190.000 arbejdsløse. Prisudviklingen har været meget stabil. I månederne januar, februar og marts var forbrugerprisindekset henholdsvis 5,3 pct., 5,5 pct. og 5,4 pct. højere end i de tilsvarende måneder året før. Som gennemsnit for 1975 steg forbrugerpriserne med 6,0 pct.

Betalingsbalanceoverskuddet blev i januar og februar opgjort til henholdsvis 314 mill. DM og 622 mill. DM. I forhold til de tilsvarende måneder året før var der tale om en markant forværring. I januar og februar 1975 var betalingsbalanceoverskuddet henholdsvis 1,8 mia. DM og 1,9 mia DM.

DEN DANSKE ØKONOMI

I marts/april udsendte Det økonomiske Sekretariat og Det økonomiske Råds formandskab deres halvårsrapporter om udviklingstendenserne i den danske og internationale økonomi. Det økonomiske Råds formandskab pointerere i sin rapport, at de økonomiske balanceproblemer, Danmark er stillet overfor, er de alvorligste og vanskeligst løselige siden 2. verdenskrigs afslutning. Pessimismen begrundes med, at formandskabet ikke forventer et egentlig internationalt konjunkturopsving indenfor en overskuelig fremtid. Dansk eksport vil derfor savne det ekstraordinære efterspørgselspres udviklingen i 60'erne og i begyndelsen af 70'erne i perioder var karakteriseret ved. Det forventede internationale konjunkturforløb vil med andre ord ikke bidrage i et væsentligt omfang til at bringe den danske økonomi ud af den skærpede konflikt mellem hensynet til beskæftigelsen og hensynet til betalingsbalancen.

På linje med Det økonomiske Sekretariat mener formandskabet, at løsningen på balanceproblemerne i dansk økonomi kræver en markant forbedring af Danmarks internationale konkurrenceevne. Indkomstpolitikken bør derfor få en meget central plads i den kommende tids økonomiske politik.

I ti-årsperioden 1965–74 steg det danske lønniveau (korrigeret for valutakursjusteringer) med små 20 pct. i forhold til Vesteuropa under ét og med ca. 40 pct. i forhold til samtlige OECD-lande. Under forudsætning af at produktivitetsstigningen i Danmark i de kommende år vil udvikle sig analogt med produktivitetsudviklingen i udlandet, vil det selv med en forholdsvis lav lønstigningstakt i Danmark tage adskillige år blot at genskabe det relative omkostningsniveau, der var gældende i 1965. En hurtig løsning af både beskæftigelsen og betalingsbalancen vil derfor uundgåelig kræve en nedgang i bruttoreallønnen. Den disponible indkomst kan eventuelt holdes uændret via skattereduktion, mener formandskabet.

Indkomstpolitik og ØD hører sammen. Det er det almindelige synspunkt i den danske fagbevægelse. Dette mener formandskabet dog ikke. I en årrække er det danske lønniveau steget mere end pris- og produktivitetsudviklingen gav basis for. Resultatet har været, at restindkomsternes andel af de totale indkomster er faldet til skade for dansk industris ekspansionsmuligheder og inter-

nationale konkurrenceevne. Formandskabet mener derfor, at den danske fagbevægelse bør acceptere, at restindkomsterne i den kommende tid stiger mere end de totale indkomster. ØD vil pålægge industrien øgede omkostninger, hvilket i den nuværende økonomiske situation yderligere vil hæmme industriens eksportmuligheder, erhvervsinvesteringerne og dermed en bedring i beskæftigelsen.

Formandskabets skøn for udviklingen i den danske økonomi i årene 1976, 1977 og 1978 fremgår af nedenstående tabel. Det er forudsat, at BNP-væksten i OECD-Europa i årene 1976–78 bliver henholdsvis 2½ pct., 4 pct. og 4 pct. realt. Endvidere forudsættes det i prognosen, at den økonomiske politik holdes uændret i hele estimationsperioden.

Hovedposterne på forsyningsbalancen, 1975–1978

	Realstigning				Prisstigning			
Pct.	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978
Privat forbrug	5½	4½	2	4	9½	9	8½	5½
Nyt boligbyggeri	–17½	7½	–10	3	13½	9	10	6
Erhvervsinvesteringer incl. rep. og vedligeholdelse	–14½	5½	1½	8	15	9	7½	6
Off. køb af varer og tjenester	3½	2½	1½	1½	13½	10	9	7½
Indenlandsk efterspørgsel	– 3	6	1½	4	12¼	9¼	8½	6
Vareeksport	– 2¼	2½	8	9	8½	6	4½	3½
Vareimport	– 6½	9½	4½	6½	5½	5	5	5
BNP	– 1½	4½	2	4½	12½	9	8½	5½

Med udgangspunkt i det forventede import- og eksportforløb skønner formandskabet, at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster bliver på 7–8 mia kr. i både 1976 og i 1977 og 7½–8½ mia. kr. i 1978. Alvoren i den danske økonomis balanceproblemer understreges yderligere af formandskabets skøn for udviklingen i arbejdsløsheden. Målt som antal ledige af samtlige lønmodtagere estimeres ledighedsprocenten i årene 1976, 1977 og 1978 til henholdsvis 7,1, 7,0 og 6,0 mod 6,3 pct. i 1975.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Den aktivitets- og forbrugsstigning septemberforligets erhvervsfremmeordninger og den midlertidige momsnedsættelse medførte, øgede som ventet betalingsbalanceunderskuddet markant i 4. kvartal 1975. Således viser Danmarks Statistiks opgørelse af betalingsbalancen for 4. kvartal, at underskuddet på de løbende poster blev på 2,4 mia kr., mod et underskud på 0,6 mia kr. i de 3 foregående kvartaler. For hele 1975 blev underskuddet dermed på ca. 3 mia kr., hvilket i forhold til 1974 er en forbedring på 2,8 mia kr.

Betalingsbalancens løbende poster, 1975

Mill. kr.	Indtægter	Udgifter	Overskud
Eksport (fob) / import (fob)	49.720	57.165	-7.445
Søtransport	8.450	6.090	2.360
Rejser	4.290	3.720	570
Øvrige varer og tjenester	6.360	3.405	2.955
De Europæiske Fællesskaber	2.290	860	1.430
Renter, udbytter og lign.	1.490	3.410	-1.920
Ensidige overførsler	275	1.275	-1.000
I alt	72.875	75.925	-3.050

Betalingsbalanceunderskuddet blev i 1975 finansieret ved en offentlig og privat nettokapitalimport på henholdsvis 866 mill. kr. og 167 mill. kr., samt ved en nedgang i valutareserverne på ca. 2 mia kr.

Forværringen af betalingsbalancen i 4. kvartal skyldes, at importen steg med godt 20 pct. realt i forhold til kvartalet før, mens eksporten steg med ca. 18 pct. Samtidig faldt bytteforholdet i udenrigshandelen med 1 pct. point til 97.

Udviklingen i udenrigshandelen er karakteristisk for den danske økonomi under et begyndende konjunkturopsving. Igennem 1974 og 1975 nedbragte erhvervene lagrene til det lavere aktivitetsniveau, men importudviklingen fra 3. til 4. kvartal tyder på en begyndende lageropbygning. Således steg importen af råvarer til byerhvervene fra 3. til 4. kvartal med 24 pct., målt i faste priser, råvarer til bygge- og anlægsvirksomhed med 26 pct. og råvarer til landbruget med 28 pct. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at importen af maskiner og andet kapitaludstyr steg med hele 31 pct., målt i faste priser.

Målt i mængder steg industrieksporten med 17 pct. fra 3. til 4. kvartal, men lå 4 pct. under 4. kvartal 1974-niveauet. Den animalske landbrugseksport steg ligeledes med 17 pct. både i forhold til 3. kvartal 1975 og i forhold til 4. kvartal 1974.

Handelsbalancen

	Import		Eksport		Merimport	
Mill. kr.	1975	1976	1975	1976	1975	1976
Januar	4.785	5.370	3.655	4.103	1.131	1.267
Februar	4.654	5.933*	4.086	4.326*	568	1.607*
Marts	4.239		3.984		255	
April	5.143		4.295		847	
Maj	4.449		3.986		463	
Juni	4.518		4.390		128	
Juli	4.388		3.533		855	
August	4.313		3.617		760	
September	5.026		4.222		804	
Oktober	5.838		5.454		384	
November	5.786		4.230		1.556	
December	6.374		4.434		1.940	
I alt	59.513		49.886		9.627	

*) Foreløbige tal

Handelsbalanceunderskuddet for februar blev opgjort til 1.607 mill. kr. mod et underskud i februar 1975 på 568 mill. kr. I forhold til året før steg importen med 27 pct., mens eksporten var godt 5 pct. højere. Væksten i importen skyldes primært en voldsom forøgelse i importen af forbrugsgoder, transportmidler og varer til direkte anvendelse i bygge- og anlægsvirksomhed. I forhold til februar 1975 steg importen af disse varegrupper med henholdsvis 71 pct., 38 pct. og 35 pct. Industrieksporten, excl. skibe og fly, lå på samme niveau som i februar 1975, mens den animalske landbrugseksport og kød- og mælkekonserves lå henholdsvis 26 pct. og 45 pct. over.

Produktion og beskæftigelse

Stadig flere indikatorer for konjunkturforløbet viser, at bunden i den danske og internationale recession er passeret. Danmarks Statistiks opgørelse af industriens omsætning af egne varer og tjenester i februar 1976 viser således en omsætningsfremgang i industrien, excl. skibsværfter, på godt 14 pct. i forhold til den samme måned året før. Da industriens salgspriser i den betragtede periode er steget med knap 5 pct., er der tale om en real omsætningsfremgang på ca. 10 pct.

Ordreindgangen og ordrebeholdningen, der er en vigtig indikator for det fremtidige aktivitetsniveau i industrien, var henholdsvis 21 pct. og 1 pct. højere end i februar 1975. Af ordrebeholdningen var 49 pct. bestemt for eksportmarkederne mod 53 pct. i februar 1975. Udviklingen i omsætningen, ordreindgangen og ordrebeholdningen fordelt på de enkelte industrigrupper fremgår af nedenstående tabel.

Industriens ordre- og omsætningssituation
(procentvis forskydning fra februar 1975 til februar 1976)

	Omsætning (løbende priser)	Omsætning (mængde)	Pris-udvikling	Ordre-indgang	Ordre-beholdning
Råstofudvinding	– 15	–21	+ 6	+ 10	.....
Fremstillingsvirksomhed, excl. skibsværfter	+ 14	+10	+ 5	+ 21	+ 1
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	+ 12	+ 2	+ 9	+ 12	–23
Tekstil-, beklædnings- og læderindustri	+ 18	+17	+ 1	+ 41	+50
Træ- og møbelindustri	+ 73	+65	+ 3	+ 84	+57
Papir- og grafisk industri	+ 14	+ 6	+ 6	+ 17	+ 8
Kemisk industri m. m.	+ 10	+ 7	+ 6	+ 17	–
Sten-, ler- og glasindustri	+ 37	+30	+ 5	+ 54	+13
Jern- og metalværker og støberier	– 13	– 9	– 5	+ 15	– 5
Jern- og metalindustri, excl. skibsværfter	+ 7	+ 3	+ 4	+ 17	– 5
Skibsværfter	+268	.....	.....	+411	–13
Anden industri	+ 16	+10	+ 5	– 42	– 8
Opdelt på industrihovedgrupper:					
Investeringsgodeindustri	+ 1	– 3	+ 4	+ 15	– 9
Forbrugsgodeindustri	+ 18	+10	+ 8	+ 15	+21
Mellemprodukter	+ 17	+18	+ 2	+ 30	+ 5

Som det fremgår af tabellen, er omsætningsvæksten især udtalt indenfor forbrugsgodeindustrien og mellemproduktindustrien. Omsætningsvæksten indenfor forbrugsgodeindustrien er afledt af den forbrugsstigning, den midlertidige momsnedsættelse gav, men omsætningsfremgangen dækker også over en øget omsætning med udlandet.

I forhold til februar 1975 steg omsætningen med udlandet således med knap 7 pct., men ordreindgangen fra eksportmarkederne var ca. 3 pct. lavere. Den øgede omsætning indenfor mellemproduktindustrien skyldes udelukkende en øget afsætning på hjemmemarkedet, men ordreindgangen fra eksportmarkederne lå i februar ca. 11 pct. over februar 1975-niveauet. Tilsvarende faldt investeringsgodeindustriens omsætning med udlandet med 9 pct. i forhold til februar 1975, men ordreindgangen steg med knap 5 pct. Det er i øvrigt karakteristisk for udviklingen indenfor investeringsgodeindustrien, at omsætningen i de enkelte måneder i perioden januar 1975 til februar 1976 har ligget under omsætningen i de tilsvarende måneder året før, men ordreindgangen har siden september 1975 ligget over. Udviklingen kan med forsigtighed tolkes derhen, at industrien som helhed har været i stand til at effektuere den øgede omsætning på det eksisterende produktionsapparat, men med stigende kapacitetsudnyttelsesgrad, og at der hersker en noget mere optimistisk stemning i industrien, end blot for et halvt år siden.

Ved udgangen af december 1975 beskæftigede industrien 263.500 arbejdere og 99.800 funktionærer, hvilket var henholdsvis 4,4 pct. og 6,4 pct. færre end i december 1974. I forhold til november 1975 faldt den samlede beskæftigelse i industrien med 3.300.

Den faldende beskæftigelse er især udtalt indenfor industrigrupperne »jern- og metalindustri« og »papir- og grafisk industri«, der ved udgangen af december 1975 beskæftigede henholdsvis 8,3 pct. og 7,4 pct. færre end ved udgangen af december 1974. Derimod steg antallet af beskæftigede indenfor industrigrupperne »råstofudvinding« og »sten-, ler- og glasindustri« med henholdsvis 4,5 pct. og 1,0 pct.

Det er i øvrigt karakteristisk for udviklingen, at den faldende beskæftigelse især rammer de mandlige arbejdere og de kvindelige funktionærer. I forhold til december 1974 beskæftigede industrien således i december 1975 4,4 pct. færre mandlige arbejdere, mens faldet i antal beskæftigede kvindelige arbejdere var 4,2 pct. De tilsvarende tal for industriens funktionærer var for mændenes vedkommende 5,6 pct. og for kvindernes 8,3 pct.

I februar var 12,6 pct. (123.900) af de arbejdsløshedsforsikrede uden beskæftigelse mod 13,7 pct. i januar og 12,0 pct. i februar 1975. Det gennemsnitlige antal registrerede ledige var i februar 143.800, svarende til 7,0 pct. af samtlige lønmodtagere.

Arbejdsformidlingsstatistikken for februar og marts 1976 tyder på, at en fortsat bedring i beskæftigelsen kan forventes i de kommende måneder. Således

blev der i februar og marts anmeldt henholdsvis 18.489 og 21.417 nye ledige pladser til arbejdsformidlingskontorerne. Ved udgangen af månederne stod henholdsvis 1.732 og 2.088 af de nyanmeldte pladser ubesatte, hvilket i forhold til de samme måneder året før svarer til en stigning på 117 pct. og 165 pct. Ca. 30 pct. af de ubesatte pladser var indenfor industrien og ca. 25 pct. indenfor bygge- og anlægsvirksomhed.

Forbrugerundersøgelsen

Som led i et EF-samarbejde udarbejder Danmarks Statistik tre gange om året en forbrugerundersøgelse. Undersøgelsens formål er at indkredse den almindelige forbrugerstemning ved at spørge forbrugerne om deres forventninger til det fremtidige konjunkturforløb, beskæftigelsen, prisudviklingen m.v. Ideen bag undersøgelsen er, at ændringer i forbrugernes forventninger giver et fingerpeg om, hvorledes det private forbrug vil udvikle sig i den nærmest kommende fremtid. Forbrugerundersøgelsen for januar måned er baseret på interviews af 2.500 familier.

Af nedenstående tabel fremgår forbrugernes forventninger til den økonomiske situation i Danmark i januar 1977 i forhold til januar 1976.

Pct.	Jan.	*1974* Maj	Okt.	Jan.	*1975* Maj	Okt.	*1976* Jan.
Meget bedre	1	0	1	1	1	1	1
Lidt bedre	11	9	18	23	29	20	24
Uændret	23	25	27	36	37	41	42
Lidt dårligere	37	35	29	21	17	22	19
Meget dårligere	17	20	15	7	6	5	5
Ved ikke/uoplyst	12	11	11	11	9	10	9
I alt	100	100	100	100	100	100	100

Generelt bør man være varsom med at fortolke undersøgelsesresultater af denne art. Beskedne udsving kan have sin rod i det forhold, at der er tale om udsnitstællinger. Januarundersøgelsen afslører derfor ikke om forbrugerne er blevet mere optimistiske med hensyn til fremtiden end de var i oktober 1975.

Forbrug og investering

I februar, momsnedsættelsesperiodens sidste måned, blev detailomsætningsindekset (mængdeindekset) opgjort til 155, hvilket er en stigning på 12 pct. i forhold til måneden før. I hele momsnedsættelsesperioden – oktober 1975 til marts 1976 – steg detailomsætningen målt i faste priser med ca. 15 pct. i forhold til den foregående 5 måneders periode. Momsnedsættelsen stimulerede

især købet af varige forbrugsgoder. Således var omsætningen indenfor varegruppen »andre forbrugsvarer« godt 30 pct. højere i momsnedsættelsesperioden end i månederne maj 1975 til oktober 1975, varegruppen »beklædning m.v.« havde en real omsætningsfremgang på 21 pct. og varegruppen »nærings- og nydelsesmidler« på 8 pct.

En anden god indikator for udviklingen i det private forbrug er indregistreringen af nye personbiler. Til trods for, at automobiler var undtaget den midlertidige momsnedsættelse, blev der i februar nyregistreret 14.871 personbiler mod 12.135 i januar og 7.815 i februar 1975. Den forøgede købelyst giver sig også udslag i antallet af nyregistrerede campingvogne. Således blev der i februar nyregistreret 951 campingvogne mod 258 året før.

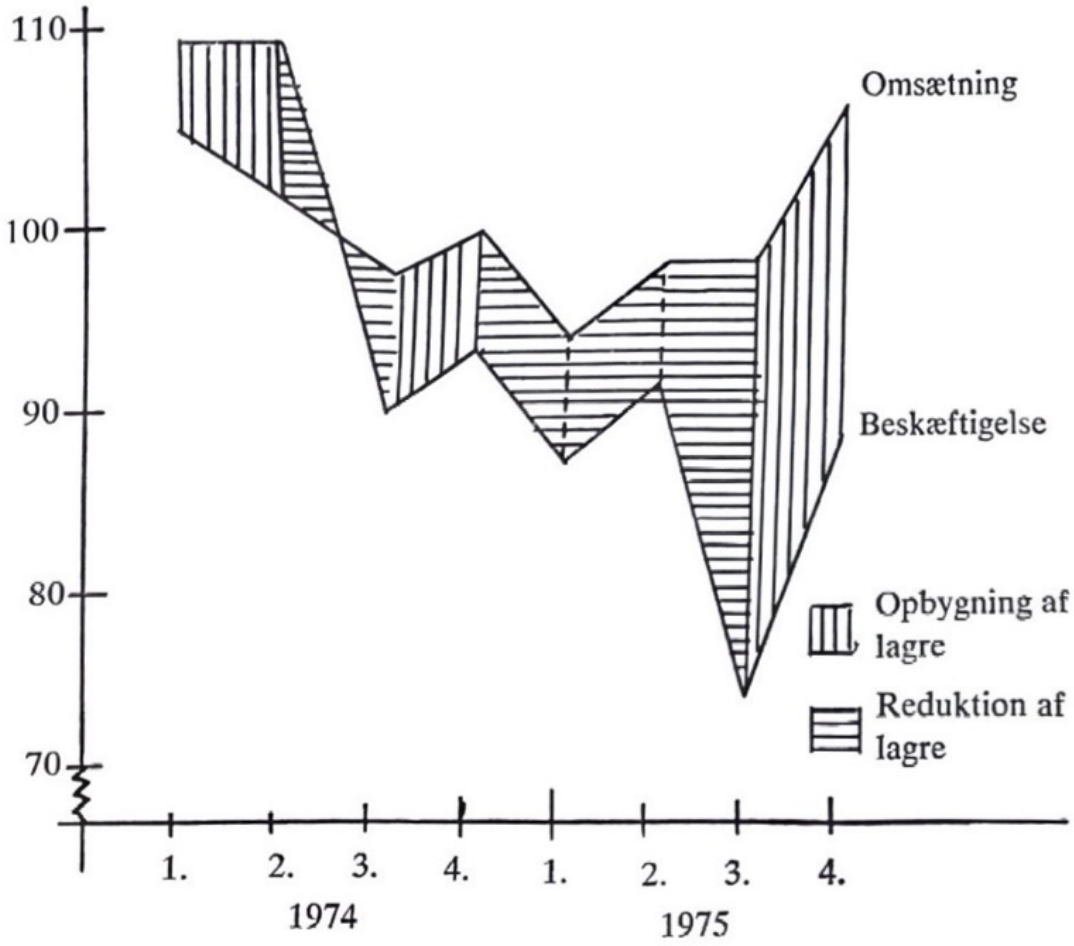
De forskellige indikatorer for erhvervsinvesteringernes omfang tyder på, at faldet i investeringerne blev bragt til ophør i 3. kvartal 1975, og at der i 4. kvartal har været et vist opsving. Således har importen af maskiner og andet kapitaludstyr været faldende siden 1. kvartal 1974, men steg fra 3. til 4. kvartal 1975 med 31 pct., målt i faste priser. Som gennemsnit for hele 1975 faldt importen af kapitaludstyr med 12 pct. i forhold til 1974.

Udviklingen i antallet af nyregistrede lastvogne tyder ligeledes på en øget investeringslyst i erhvervslivet. Fra 3. til 4. kvartal 1975 steg antallet af nyregistrerede lastvogne med en egenvægt over 3.000 kg med 70 pct. til 2.727. I månederne januar og februar 1976 blev der nyregistreret 1.155, hvilket er 39 pct. flere end i samme periode året før.

Udviklingen i påbegyndt erhvervsbyggeri indicerer også, at erhvervsinvesteringerne nåede bunden i 2. halvår 1975. Målt i antal påbegyndt kvm. etageareal toppede erhvervsbyggeriet i 3. kvartal 1973, faldt indtil 2. kvartal 1975, og har siden været svagt stigende. I 4. kvartal 1975 blev der påbegyndt 26 pct. flere kvm. erhvervsbyggeri end i 4. kvartal 1974. I hele 1975 faldt påbegyndelserne med 38 pct. i forhold til året før.

Industristatistikken er på mange måder særdeles mangelfuld i Danmark. Bl. a. findes der ingen statistik for lagerbevægelserne i industrien, selvom netop denne størrelse er en særdeles vigtig faktor ved en vurdering af et konjunkturforløb. Ændringer i efterspørgslen vil på kort sigt ikke normalt manifestere sig i produktionen, men i lagrenes absolutte størrelse. Lagrenes absolutte størrelse og bevægelserne i disse indicerer hvor hurtigt en efterspørgselsændring vil påvirke produktionen og dermed beskæftigelsen og de faste investeringer. Ved at sammenholde beskæftigelsen og den mængdemæssige omsætning i industrien kan man danne sig et indtryk af, hvorledes lagerinvesteringerne i industrien udvikler sig.

Indeks for industrien, 1974 = 100



Under forudsætning af at industriens beskæftigelse, målt i antal præsterede arbejdstimer, bevæger sig parallelt med produktionen vil et fald i den reale omsætning uden et tilsvarende fald i beskæftigelsen indicere, at lagrene bygges op. Modsat vil et fald i beskæftigelsen uden et tilsvarende fald i omsætningen indicere at lagrene reduceres. Det er indlysende, at de forudsætninger, der ligger bag denne betragtningsmåde, er særdeles angribelige. Bl. a. tages der ikke højde for produktivitetsændringer, ændringer i importindholdet i industriens salgsprodukter m.v. Men med de givne forbehold tyder udviklingen i industriens beskæftigelse og omsætning på, at der i det meste af 1974 skete en opbygning af færdigvarelagrene, mens de i de 3 første kvartaler af 1975 er blevet reduceret. For hele 1975 faldt beskæftigelsen i industrien med 15 pct., mens den reale omsætning kun faldt med 2 pct.

På baggrund af denne udvikling i industriens lagerinvesteringer må det forventes, at den mængdemæssige vækst i industriens omsætning, der er registreret i de seneste måneder, vil omsætte sig i en bedring i industriens beskæftigelse og i en fortsat opgang i industriens faste investeringer.

Boligbyggeriet

Aktiviteten indenfor boligsektoren er i relation til 1974/75 fortsat meget stor. I hele momsnedsættelsesperioden blev der påbegyndt 16.071 boligenheder, hvilket er ca. 9 pct. flere end i den foregående fem måneders periode, men ca. 90 pct. flere end i perioden oktober 1974 til februar 1975. Det er udelukkende parcelhusbyggeriet, der har betinget denne vækst i byggeaktiviteten. I momsnedsættelsesperioden blev der således påbegyndt 13.180 énfamiliehuse, hvilket er en vækst i forhold til den foregående 5 måneders periode på 12 pct. og 180 pct. flere end i den samme periode året før. Ultimo februar 1976 var 36.195 boligenheder under opførelse mod 35.889 i den samme måned året før.

Pris- og lønudviklingen

Den afdæmpning i pris- og lønudviklingen, der fandt sted igennem 1975, er tilsyneladende blevet fastholdt i de første måneder af 1976. Således blev månedsprisindekset for marts opgjort til 111,0, hvilket er en stigning på 0,7 pct. point i forhold til måneden før. Omregnet på årsbasis svarer det til en prisstigning på 8,6 pct. I forhold til marts 1976 er indekset steget med 9,0 pct. Med den nuværende prisstigningstakt vil juli-reguleringspristallet helt sikkert udløse én dyrtidsportion. Hvis boligpostens indregning i maj-indekset medfører en stigning på mindst 1,9 pct. point, vil juli-reguleringspristallet udløse 2 dyrtidsportioner. I 1975 medførte den halvårlige regulering af boligposten, at månedsprisindekset for november steg med 1,7 pct. point.

Prisindeks

	Råvare-prisindeks		Engros-prisindeks		Forbruger-prisindeks		Måneds-prisindeks	
	1975	1976	1975	1976	1975	1976	1975	1976
	1968 = 100		1968 = 100		1964 = 100		Jan. 1975 = 100,5	
Januar	261	267	179	187	220,5	231,1	100,5	109,4
Februar	255	274	178	189	221,1	232,7	100,8	110,3
Marts	248	280	177	191	222,8		101,3	111,0
April	250		178		223,5		101,8	
Maj	246		178		226,5		103,3	
Juni	245		181		227,8		103,7	
Juli	248		180		229,0		104,2	
August	255		181		229,7		104,5	
September	255		182		231,8		105,4	
Oktober	254		183		225,9		106,5	
November	265		184		229,6		108,9	
December	265		186		229,8		109,0	

Industriens summariske timeløn for arbejdere og månedsløn for funktionærer var i december 1975 henholdsvis 15,0 pct. og 12,8 pct. højere end i december 1974. Opdelt på industrihovedgrupper forekom størst procentvis stigning i timelønsindekset indenfor »træ- og møbelindustri« og »papir- og grafisk industri« med 19,1 pct. Mindst stigning var indenfor »jern- og metalindustri« med en stigning på 13,0 pct.

Torben Nielsen
23/4 1976