økonomi og politik

Kvartalsskrift udgivet af
Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

49. årgang · Nummer 1 · 1975

Marxistisk Forlag · København 1975

ØKONOMI OG POLITIK

49. årgang nr. 1 1975

Indhold

Hans Bjering: Obligationsrente og obligationsudbud 1

Karsten Hillestrøm: Er der i Danmark behov for at omfordele indkomsterne 7

Bent Elkjær Hansen: Social og anden planlægning 18

Martin Paldam: Nigeria efter fem års fred 26

E. Damsgård Hansen: Om påvirkning af pengeforsyningen.... 66

Peter Føge Jensen: Sovjetisk afrikaforskning, med særligt henblik på internationale relationer 73

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 87

Kvartalsskrift
udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi
Munksgaards Forlag . København 1975

FORFATTERNE

Hans Bjering, fuldmægtig i Danmarks Statistik, cand. polit.
Karsten Hillestrøm, forskningsassistent ved Socialforskningsinstituttet, cand. polit.
Bent Elkjær Hansen, fuldmægtig i Socialministeriet, cand. scient. pol.
Martin Paldam, lektor ved Økonomisk Institut, Århus Universitet, cand. polit.
E. Damsgård Hansen, lektor ved Institut for nationaløkonomi, Handelshøjskolen i København, cand. polit.
Peter Føge Jensen, adjunkt ved Nørre Gymnasium, København, cand. mag.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af fuldmægtig, cand. polit. *Svend Lundgren,* Privatbanken.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 75 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 23 kr. incl. moms. Ansvarshavende redaktør: Kontorchef, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN, tlf. (01) 13 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, tlf. (01) 12 70 30. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Tryk: Anton Nielsens Bogtrykkeri, København.

Udsendt i boghandelen juni 1975.

Obligationsrente og obligationsudbud

Hans Bjering

I en artikel under overskriften »Er obligationsmarkedet et jordbærmarked?« i Økonomi og Politik nr. 3, 1974, affyrer Lars Lund en bredside, generelt mod forestillingen om at obligationsudbudet er bestemmende for obligationsrenten og specielt mod nogle bemærkninger i Nationalbankens årsberetning 1973 og Det økonomiske Sekretariats oversigt fra marts 1974. I begge publikationer anføres den stigende obligationstilgang i begyndelsen af 1974 som en af de væsentlige årsager til rentestigningen. Lars Lunds hypotese er, at da obligationsudbudet »skaber sin egen efterspørgsel« vil renteniveauet principielt ikke blive påvirket af obligationstilgangen.

For dette synspunkt fører Lars Lund en række argumenter i marken, argumenter, hvis rimelighed skal drøftes nedenfor. Det vil dog være rimeligt at forudskikke, at Lars Lund selv mod slutningen af sin artikel synes at modificere sit synspunkt med en bemærkning om, at det ved vurdering af rente- og kursdannelsen vil være »udsigtsløst at hæfte sig *alene* ved forudsete ændringer på udbudssiden af obligationsmarkedet«. At der på den anden side heller ikke er nogen der gør det, og da navnlig ikke Nationalbankens og DØS's oversigtsforfattere turde være indlysende blot ved gennemlæsning af de i Lars Lunds artikel citerede uddrag af de to institutioners rapporter.

I den argumentation der går forud for den ovenfor citerede slutbemærkning, tager Lars Lund imidlertid ikke hensyn til at obligationsudbudet må betragtes *som én af flere faktorer* der bestemmer den lange rente; han frakender obligationsudbudet enhver betydning.

Teorien.

Lars Lunds udgangspunkt er, at ændringer i obligationsrenten kan tages som udtryk for ændringer i renteniveauet i almindelighed, eller, mere specifikt, at der i praksis er parallelitet mellem bevægelser f. eks. i byggelånsrenten og obli-

gationsrenten. Der er formentlig her tale om en temmelig heroisk antagelse: Et enkelt blik på forholdet mellem den kortsigtede udvikling i obligationsrenten og i byggelånsrenten ville have kunnet overbevise forfatteren om, at dette i praksis ikke er tilfældet.

Lars Lund lægger imidlertid denne antagelse til grund for en analyse af en byggesag. Han skriver, at i forbindelse med den endelige prioritering af byggeriet må det antages, at »sker der ikke samtidig med at obligationerne udbydes andre ændringer, vil denne afløsning (byggelånets afløsning med obligationslån) kunne ske til det *gældende* renteniveau«. Dette skal formentlig forstås på den måde, at Lars Lund antager at en forøget efterspørgsel efter korte byggelån vil slå igennem på den lange rente. Synspunktet kan muligvis finde en vis støtte i forventningsteorien for rentestrukturen, såfremt denne teori anvendtes helt mekanisk og i sin allermest forenklede form.

Lars Lund tager imidlertid ikke disse spørgsmål op, men søger en teoretisk begrundelse for sin hypotese, at udbudet skaber sin egen efterspørgsel, bl. a. i en artikel af professor Carl E. Sørensen, hvori denne skal have illustreret afhængighed mellem udbud og efterspørgsel på kreditmarkederne med følgende eksempel: En opsparingsforøgelse hos forbrugerne, der på kort sigt medfører en utilsigtet lagerforøgelse hos detailhandlerne, medfører et forøget udbud af kredit fra forbrugerne og en tilsvarende forøgelse af kreditefterspørgselen hos detaillisterne, således at forbrugerne reelt kommer til at finansiere detailhandelens forøgede kreditefterspørgsel. Det er vanskeligt at se, at dette eksempel illustrerer andet end den trivielle nationalregnskabsmæssige sammenhæng mellem opsparing og investering.

Lars Lund søger også støtte for sine synspunkter i en artikel af Duelund Nielsen, hvor denne nævner, at et byggeris påvirkning af økonomien finder sted i forbindelse med selve opførelsen. Ved prioritering og obligationsudbud, der vedrører byggeri der for længst er afsluttet, sker der blot en ombytning af lån. »Et eventuelt behov for en rentestigning må begribeligvis foreligge i forbindelse med en låneombytning«. Den »låneombytning« Duelund Nielsen omtaler er imidlertid ikke en ombytning mellem to identiske finansieringsformer, men en ombytning fra kortfristet finansiering til langfristet finansiering. De institutionelle forhold på det danske penge- og kapitalmarked er af en sådan karakter, at mens bygherren kan vælge om han under de gældende renteforhold vil iværksætte byggeriet eller ej, har han ved den endelige prioritering ingen mulighed for at udskyde sin optræden på det lange marked nævneværdigt. Han er tvunget til at udbyde sine obligationer på et tidspunkt hvor markedsforholdene muligvis er helt andre end de var da han optog det kortfristede lån. Der er altså ikke tale om nogen simpel, rent teknisk ombytning, men om en fornyet prisfastsættelse på den finansiering bygherren skal have. I parentes bemærket, er det jo netop disse forhold der ligger bag diskussionen om betimeligheden af at indføre en forhåndslåneordning.

Virkeligheden.

Artiklens hovedvægt lægges da også på at illustrere at obligationsudbudet i *praksis* skaber sin egen efterspørgsel.

Den praktisk-institutionelt betonede argumentation for at obligationsrenten ikke i nævneværdig grad påvirkes af obligationsudbudet, sker på det grundlag, at det hævdes, at ved afløsning af byggelånene efter en »byggepukkel«, står pengeinstitutterne i den situation ikke at kunne placere den ledigblevne likviditet andre steder end i obligationer. Og efter Lars Lunds mening er pengeinstitutterne endda så heldige at de ikke behøver at ulejlige sig ned på børsen for at købe disse obligationer: Deres tidligere byggelånskunder kommer selv med obligationerne som pengeinstituttet overtager til dagspris, formentlig ud fra den betragtning, at »det skulle de jo alligevel have givet for dem«! Bankers og sparekassers obligationsefterspørgsel skulle altså øges i takt med obligationsudbudet, således at overskudsudbud på obligationsmarkedet med deraf følgende pres på renten ikke skulle kunne forekomme.

Fejlargumentationen i det ovenfor refererede skyldes først og fremmest Lars Lunds opfattelse af bankers og sparekassers normale adfærd. Lad os først se på postulatet om at pengeinstitutterne ved afløsning af byggelån efter en byggelånspukkel står i den situation ikke at kunne finde andre rimelige placeringsmuligheder end fortsat at finansiere det selvsamme byggeri, denne gang blot ved køb af de nytrykte obligationer. I langt de fleste tilfælde vil alternative placeringsmuligheder være lige så attraktive. F. eks. vil substitution med andre indenlandske udlån være en nærliggende mulighed. Ikke mindst i en periode med udlånsloft, hvor der ofte vil være utilfredsstillet låneefterspørgsel, og hvor der yderligere gennem kreditformidlingslov og aftaler mellem pengeinstitutterne og Nationalbanken er lagt pres på banker og sparekasser for at få dem til at øge deres erhvervsmæssige udlån, vil udlån til andre formål end byggeri være aktuelle.

Der er imidlertid ingen grund til at opholde sig ret længe ved rent spekulative løsninger på det problem pengeinstitutterne står med når byggelånene mindskes. Bankers og sparekassers obligationskøb, byggelån og udlån til andre formål er statistisk ret velbelyst. I tabel 1 er gengivet tal for disse størrelser. Ser man alene på de måneder, hvor der har været tale om absolutte fald i byggelån, obligationskøb og udlån til andre formål, finder man, at byggelånene har udvist et sådant fald i januar, februar, april, maj, juli, august og oktober 1974. Pengeinstitutternes obligationsbeholdninger er faldet i månederne januar, april og juli, og deres udlån til andre formål er steget i månederne januar, februar, maj og august. I seks ud af syv måneder i 1974 er faldet i pengeinstitutternes byggelån således ledsaget enten af en stigning i deres udlån til andre formål eller af et fald i deres obligationsbeholdninger eller af begge dele. Der er således intet i tallene der kan støtte en hypotese om en automatisk substitution mellem byggelån og obligationskøb.

Det er imidlertid åbenbart, at man teoretisk kan forestille sig en situation, hvor placeringsmulighederne tørrer sådan ind, at placering af overskudslikviditet i obligationer bliver eneste aktuelle mulighed for de midler, der frigives ved byggelånenes forfald.

I denne mulighed kan der blot heller ikke hentes støtte for Lars Lunds synspunkter. For det første af den simple grund, at en meget væsentlig del af prioriteringen af ejerboliger sker i form af kontantlån. Banker eller sparekasser ser således aldrig disse obligationer. For det andet, fordi normal praksis for flertallet af danske banker og sparekasser ved forvaltning af en byggelånssag er sådan, at de modtagne obligationer praktisk taget altid handles i kommission på børsen, også når pengeinstituttet selv ønsker at forøge sin fondsbeholdning. Set fra pengeinstituttets side har denne fremgangsmåde to indlysende fordele: For det første vil kunden aldrig kunne henvise til ureel behandling fra pengeinstituttet med hensyn til den kurs han har opnået for sine obligationer. Prisdannelsen finder sted udenfor pengeinstituttet, og kunden kan, om han ønsker det, selv overvære salget på børsen og se at alt går rigtigt til. For det andet vil pengeinstituttet, i de tilfælde hvor det ønsker at erhverve obligationer selv, samtidig med at det har en større post obligationer til salg for kundes regning, kunne erhverve de papirer det måtte ønske til en lidt lavere kurs end normalt: Pengeinstituttet ved nemlig, at udbudet af en stor, samlet mængde obligationer af nogenlunde ensartet type, let vil få kursen til at skride f. eks. ¼ til ½ point, et kursfald, der med al sandsynlighed vil blive justeret dagen efter når det store samlede udbud er opsuget.

Kursdannelsen på obligationer sker således under alle omstændigheder på børsen, hvor en væsentlig del af efterspørgerne er andre end de der har likviditet i overskud efter afviklingen af en byggelånspukkel. Der er således intet pres på disse købere for at handle anderledes end til lavest mulige kurs . . . og »lavest mulige kurs« vil alt andet lige være lavere jo flere og jo mere »sultne« obligationsudbyderne er. Og i det omfang pengeinstitutternes fondschefer skulle nære ønske om at øge obligationsbeholdningen, vil de formentlig indkassere en alvorlig reprimande såfremt de begynder at drive filantropi på egen hånd og ikke selv udnytter muligheden for at handle til »lavest mulige kurs«.

Erfaringerne.

Det er klart, at en lang række forhold udover obligationsudbudet påvirker kursdannelsen, herunder selvsagt forholdene på efterspørgselssiden. I de uddrag af Nationalbankens og DØS's rapporter, Lars Lund citerer, kan man som nævnt ikke finde støtte for en antagelse om, at man i disse to institutioner ikke fuldt ud er opmærksom herpå. Det er naturligvis korrekt når Lars Lund nævner, at foråret 1974 var karakteriseret bl. a. ved ændringer på eftespørgselssiden. Obligationsefterspørgselen må antages bl. a. at afhænge af udviklingen i det inter-

nationale renteniveau, af udviklingen i forventningerne til det fremtidige kursniveau, af prisforventningerne og de indenlandske likviditetsforhold. For så vidt angår forventningerne til det fremtidige kursniveau, føres der i Lars Lunds artikel ikke argumenter i marken der kan sandsynliggøre, at det ikke netop var »byggepukkelen« i 1973 der betingede de pessimistiske forventninger.

Det må under alle omstændigheder forekomme ualmindelig forenklet når Lars Lund erklærer, at det der var galt i foråret 1974 ikke var et stort udbud, men en unaturlig lav efterspørgsel. Et forsøg på at isolere udbuds- og efterspørgselsvirkningerne på denne måde forekommer temmelig urimeligt, navnlig når et blik på tallene for obligationstilgangen for første og andet kvartal 1974 afslører, at der faktisk skete en betydelig stigning i obligationstilgangen (13,3 mia. kr. i 1. halvår 1974 mod 11,9 mia. kr. i 1. halvår 1973 og 11,3 mia. kr. i 2. halvår 1973).

Lars Lund hævder, at den »traditionelle« forklaring på rentedannelsen, nemlig at obligationsudbudet spiller en rolle, er forkert, men nok vil være sejlivet at få has på, da den er så dejlig letfattelig (underforstået: At selv Nationalbanken og Det økonomiske Sekretariat er i stand til at forstå den?). Mon ikke snarere årsagen er den, at teorien, anvendt med rimelighed, i praksis har vist sig ikke at være så dårlig endda?

Tabel 1. Obligationstilgang, pengeinstitutternes obligationsbeholdning og udlån, mill. kr.

	1973						1974									
	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Maj.	Jun.	Jul.	Aug.	Sep.	Okt.
Obligationstilgang til nominel værdi, netto	1465	1963	1886	2099	2585	1267	1760	2233	2606	1953	2043	2670	1610	2069	2828	3715
Obligationstilgang til kursværdi, netto	894	1483	1401	1436	1903	722	1007	1494	1721	1176	1236	1613	536	1263	1851	2328
Kursværdi af pengeinstitutternes obligatiooskøb	÷452	357	228	÷29	548	408	÷446	153	160	÷181	89	12	÷348	283	534	501
Pengeinstitutternes udlån	58505	58913	60564	60363	61356	62191	62481	63573	65296	64645	65359	66930	65349	65159	66377	65017
Heraf byggelån	10291	10293	10830	10857	10978	11491	11272	11263	11528	11436	11377	11620	11292	10908	11022	10292
Lån til andre formål	48214	48620	49734	49506	50378	50700	51209	52310	53768	53209	53982	55310	54057	54251	55355	54725

Kilde: Danmarks Statistik: Konjunkturoversigt, dec. 1974, og Nationalbankens kvartalsoversigt, februar 1975.

Er der i Danmark behov for at omfordele indkomsterne?

Karsten Hillestrøm

1. Problemstilling.

Fra tid til anden drøftes i Folketinget og andre steder behovet for en omfordeling af indkomsterne fra de økonomisk mere velstillede til de økonomisk mindre velstillede. Som grundlag herfor benyttes bl. a. statistikken om og beregningerne over indkomsternes fordeling. Spørgsmålet er imidlertid, om de hidtil gennemførte beregninger af spredningen i indkomtsfordelingen er så gode, at de kan anvendes som grundlag for en politisk vurdering af behovet for at omfordele indkomsterne. Efter min mening er dette *ikke* tilfældet. Som følge heraf hviler diskussioner om indkomstomfordeling, herunder først og fremmest indkomstudjævning, på et utilstrækkeligt grundlag. I det efterfølgende skal jeg prøve at redegøre for nogle af disse utilstrækkeligheder.

2. Beregninger af indkomstfordelingen.

Beregninger af indkomstfordelingen falder i praksis stort set i to grupper[1]). Ved de horisontale beregninger tager man udgangspunkt i de enkelte års *ansatte indkomster,* dvs. bruttoindkomsterne minus de fradrag, som skatteyderne har foretaget på selvangivelserne (og som er accepteret af ligningsmyndighederne). Ved de vertikale beregninger tager man udgangspunkt i *livsindkomsterne* for forskellige faggrupper som fx kvindelig fabriksarbejder, maskinarbejder, politibetjent, jurist, læge osv.

2.1. Horisontale beregninger af indkomstfordelingen.

Lad os primært se på de beregninger, der tager udgangspunkt i de enkelte års ansatte indkomster. Med denne form for beregninger deler man som bekendt indkomsterne op i en række intervaller og undersøger derpå hvor mange procent af de ansatte indkomster, der ligger inden for de pågældende intervaller. Den følgende tabel er et eksempel på en sådan beregning.

1) For en nærmere omtale af den terminologi, der anvendes, se Karsten Hillestrøm: *Om beregning af indkomst- og andre velstandsfordelinger.* Socialt Tidsskrift nr. 1–2, 1974.

Tabel 1. De ansatte indkomster, fordelt efter stigende indkomst. Udvalgte år. Procent.

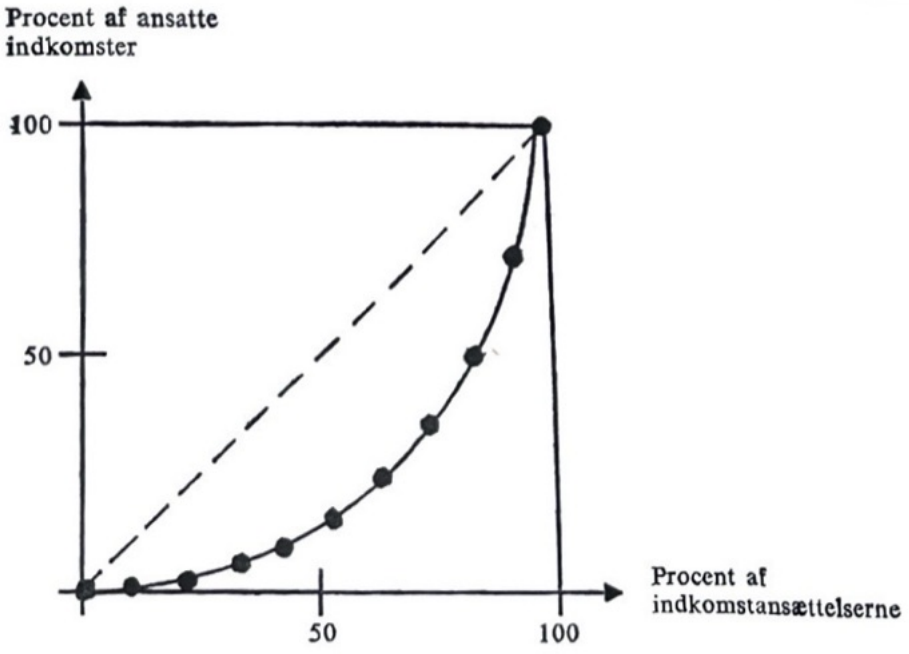
	1960	1963	1965	1968	1970
1. decentil	1,7	1,6	1,5	1,0	0,0
2. decentil	3,5	3,5	3,6	3,1	0,3
3. decentil	4,6	4,6	4,7	4,3	1,5
4. decentil	6,1	6,1	6,2	5,2	4,3
5. decentil	7,6	7,6	7,6	7,1	6,1
6. decentil	9,4	9,3	9,6	9,1	9,0
7. decentil	11,0	11,0	11,3	10,9	11,8
8. decentil	13,0	13,1	13,1	13,1	15,0
9. decentil	16,0	16,2	16,0	16,2	17,7
10. decentil	27,1	27,0	26,4	30,0	34,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 1973, pg. 80.

I tabel 1 er de ansatte indkomster for årene 1960, 1963, 1965, 1968 samt 1970 opdelt i decentiler efter stigende indkomst. Tabellen skal læses på den måde, at i den 1. decentil befinder fx for året 1968 1,0 pct. af de ansatte sig, i den 2. decentil 3,1 pct. af de ansatte indkomster og så fremdeles.

På grundlag af fordelingen af de ansatte indkomster kan der ved addition konstrueres en Lorenz-kurve, jf. fig. 1.

Fig. 1. Indkomstfordelingen 1970. Ansatte indkomster.



Af fig. 1 ses at de første 50 pct. af de samlede indkomstansættelser for 1970 tegner sig for 12,2 pct. af de samlede ansatte indkomster, således at de reste-

rende 50 pct. tegner sig for de øvrige 87,8 pct. af de ansatte indkomster. Af fig. 1 fremgår også, at de »første« 90 pct. af indkomstansættelserne tegner sig for 65,7 pct. af alle ansatte indkomster, mens de resterende 10 pct. omfatter 34,3 pct. af de samlede ansatte indkomster.

For en økonomisk ikke-trænet læser vil det være naturligt herefter at slutte, at uligheden i indkomstfordelingen er meget stor. Ved at betragte tabel 1 kunne man endvidere let drage den slutning, at uligheden i indkomstfordelingen tilsyneladende er blevet større i tidsrummet 1960–1970 incl. Nu er forholdet imidlertid, at man ikke kan drage sådanne slutninger af bl. a. følgende grunde:

a) For det første er det ikke muligt at sammenligne beregningerne for årene før 1967 med senere år, fordi retten til at trække betalte skatter fra i indkomsten blev fjernet med virkning fra indkomståret 1967. Desuden er det ikke muligt at sammenligne årene 1967–1969 incl. med senere år, idet Danmark som bekendt fik kildeskat pr. 1. januar 1970. Dette betød bl. a., at de gifte kvinder i forhold til tidligere blev selvstændigt skatteansat, således at antallet af indkomstskatteansættelser pludselig voksede ganske betydeligt, heraf for hovedpartens vedkommende med ansatte indkomster under landsgennemsnittet.

b) For det andet tager beregningerne udgangspunkt i de ansatte indkomster, således at bruttoindkomsterne er beskåret med de fradrag, som skatteyderne har foretaget på selvangivelserne. Dette er ensbetydende med, at indkomstgrundlaget er lavere end det ellers ville være.

c) For det tredie omfatter materialet personer, der befinder sig i vidt forskellige faser i livsforløbet. Såvel unge under uddannelse som midaldrende og pensionister. Dette betyder, at en beregning af indkomsterne i et bestemt år giver et højst tilfældigt billede af indkomstfordelingen.

d) For det fjerde kan fremhæves, at materialet ikke er standardiseret med hensyn til arbejdstidens omfang. Man kan jo have en lav indkomst, fordi man kun arbejder fx 10 timer ugentligt.

e) For det femte omfatter de ansatte indkomster også en række sociale tilskud, der er indkomstskattepligtige, fx dagpengeydelser og folkepension. Principielt er de sociale tilskud opgørelser af indkomstfordelingen uvedkommende. Forholdet bliver imidlertid lidt inkonsekvent, når de ansatte indkomster *ikke* omfatter en række sociale tilskud, der ikke er indkomstskattepligtige, fx boligsikring og tilskud til pasning af børn i daginstitutioner. Forestiller man sig fx, at boligsikringen pludselig blev gjort indkomstskattepligtig, ville det antagelig, alt andet lige, medvirke til et fald i den maximale udjævningsprocent.

Alt i alt må man derfor konkludere, at de ovenstående beregninger af indkomstfordelingen er fyldt med mange fejlkilder, så nytteværdien er ret ringe.

Om man skal gå så vidt som Jørgen S. Dich mener[2]) og »lade glemselens slør sænke sig« over denne type indkomstfordelingsstatistik er måske så meget sagt. Man *kunne* bibringe beregningerne større nytteværdi, hvis man prøvede at foretage en yderligere opdeling, fx på alders- og faggrupper. Dette ville højne nytteværdien, men helt godt ville det næppe blive alligevel.

2.3. Vertikale beregninger af indkomstfordelingen.

Ser man dernæst på beregninger af livsindkomsterne for forskellige faggrupper, rettes der en hel del op på de forannævnte mangler, men efter min mening er livsindkomstberegninger heller ikke uden visse fejlkilder, som der vil blive redegjort for i det følgende. Med udgangspunkt i beregninger foretaget af Det økonomiske Råds Formandsskab er livsindkomsterne (i 1970-indkomster) for en række udvalgte faggrupper vist i tabel 2.

Tabel 2. Livsindkomst for forskellige faggrupper. Bruttoindkomster (1970). Simpel addition.

Faggrupper	Livsindkomst – 1000 kr.
Kvindelig tektilarbejder	1,412.1
Lagerarbejder	1,621.7
Maskinarbejder	2,066.6
Politibetjent (nettoløn)	2,370.5
Murerarbejdsmand	2,567.2
Jurist (nettoløn)	3,821.9
Gymnasielærer (nettoløn)	3,922.2

Kilde: Det økonomiske Råd. Formandsskabet: *Dansk økonomi foråret 1972. Den økonomiske situation. Livsindkomstberegninger.* København, marts 1972, pg. 61.

På grundlag af tabel 2 skulle man tro, at livsindkomsten for fx en jurist var næsten dobbelt så stor som livsindkomsten for en maskinarbejder. Så enkelt forholder det sig imidlertid ikke. Livsindkomsterne i tabel 2 er nemlig fremkommet ved at indkomsterne i de enkelte år simpelthen er adderet. Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan fremgangsmåde stemmer overens med almindelig opfattelse, »idet de fleste – også ved stabilt prisniveau – må formodes at foretrække nutidig indkomst fremfor en fremtidig indkomst af samme størrelse«[3]). Sagt med andre ord vil de fleste individer foretrække at få 1 krone i dag fremfor 1 krone i morgen.

Men hvordan får man så taget højde for den individuelle utålmodighed? »Dette gøres på den i økonomiske kalkuler helt sædvanlige måde, at man ved hjælp af en diskonteringsfaktor (rentesats) henfører rækken af betalinger til samme tidspunkt«[3]). Det afgørende bliver i denne henseende hvilken diskon-

2) Jf. Jørgen S. Dich: *Den herskende klasse.* København 1973, pg. 205.
3) Jf. Det økonomiske Råd. Formandsskabet: Op. cit., pg. 64.

teringsfaktor man skal anvende. For en umiddelbar betragtning kunne det synes rimeligt at anvende markedsrenten. I denne forbindelse er det blevet fremhævet[3]), at i markedsrenten indgår et inflationsdækningselement, som der må korrigeres for, hvorved realrenten fremkommer. – Er realrenten så den relevante diskonteringsfaktor? Ikke ifølge Det økonomiske Råd[4]), der mener, at realrenten heller ikke uden videre kan anvendes, idet den anvendte realrentesats må reduceres med et antal procenter, svarende til den fremtidige procentvise vækst i realindkomsterne. Det økonomiske Råds Formandsskab[4]) fremhæver dernæst, at den diskonteringsfaktor, man *herefter* vælger, bliver et *subjektivt* valg.

Om den samme problematik fremhæver Dich[5]), at fremfor at foretage en nedskrivning af de fremtidige indkomster burde man foretage en opskrivning, bl. a. fordi der gennem tiden finder en produktivitetsstigning sted, der bliver til størst fordel for de personer, hvor de største indkomster falder sent i livsforløbet. Som slutresultat når Dich frem til, at man bør anvende en diskonteringsfaktor på 0, hvilket er ensbetydende med at foretage en simpel addition af indkomsterne i de enkelte år.

Diskussionen om valget af niveauet for diskonteringsfaktoren skal ikke forfølges her, men diskussionen har – efter min opfattelse – afdækket en af svaghederne ved beregninger af livsindkomster, nemlig at man er nødsaget til at opstille en række forudsætninger om den fremtidige udvikling i produktivitet, lønninger og priser. Forudsætninger, der kan forekomme en smule »stokastiske«, når de kommende års labile økonomiske udvikling tages i betragtning.

Betydningen af valget af niveauet af diskonteringsfaktoren er illustreret i tabel 3.

Tabel 3. Livsindkomster for udvalgte grupper med en diskonteringsfaktor på henholdsvis 0,3 og 5 pct. Bruttoindkomster 1970. Index: Livsindkomst for maskinarbejder = 100.

Faggrupper	Livsindkomst Diskonteringsfaktor – pct. 0	3	5
Kvindelig tekstilarbejder	68	72	75
Lagerarbejder	78	82	86
Maskinarbejder	100	100	100
Politibetjent (nettoløn)	115	117	117
Murerarbejdsmand	124	129	133
Jurist (nettoløn)	185	159	141
Gymnasielærer (nettoløn)	190	161	142

Kilde: Det økonomiske Råd. Formandsskabet: Op. cit., pg. 61 og 66.

4) Jf. Det økonomiske Råd. Formandsskabet: Op. cit., pg. 64–65.
5) Jf. Jørgen S. Dich: Op. cit., pg. 239–240.

Af tabel 3 ses at jo større diskonteringsfaktor, der anvendes, desto mindre bliver den relative forskel i livsindkomster mellem de forskellige grupper – på en enkelt undtagelse nær. Specielt er der grund til at bemærke, at ved at anvende en diskonteringsfaktor på 5 pct. fremfor på 0 reduceres den relative forskel i livsindkomst mellem en maskinarbejder og en jurist (nettoløn) med 44 pct. Som supplement til tabel 3 kan fremhæves, at hvis man vælger en diskonteringsfaktor på 9 pct., reduceres den relative forskel mellem en maskinarbejders og en jurists livsindkomst til 29 pct. Vælges en diskonteringsfaktor på 16 pct., reduceres forskellen til 12 pct. etc. Ved at vælge en tilstrækkelig stor diskonteringsfaktor kan man alt andet lige komme i den situation, at livsindkomsten for en jurist bliver *mindre* end livsindkomsten for en maskinarbejder.

Som det første usikkerhedsmoment ved beregninger af livsindkomster kan der følgelig peges på valget af niveauet for diskonteringsfaktoren og dermed direkte på de forudsætninger, der er opstillet for beregningerne.

Det økonomiske Råds beregninger af livsindkomsterne omfatter for hver af de betragtede faggrupper indkomsterne i alderen 15–69 år incl. ud fra den betragtning, at indkomsterne i en eventuel uddannelsestid bør indgå i beregningerne. Samtidig har man dog i beregningerne forudsat, at fx jurister og gymnasielærere ingen indkomst har i alderen 15–18 år incl., at en politibetjent ingen indkomst har i alderen 15–16 år, samt at den kvindelige tekstilarbejder, lagerarbejderen, maskinarbejderen samt murerarbejdsmanden mv. har en indkomstindtjening fra og med det fyldte 15. år[6]).

Spørgsmålet er imidlertid, om det er relevant alene at betragte en diskonteringsperiode for aldersintervallet 15–69 år incl. Vil det ikke også være af værdi at få beregninger for alderstrinnene 0–69 år incl.? Under forudsætning af at de nyfødte individer (eller deres forældre) har den målsætning med det erhvervsmæssige forløb, at det økonomiske afkast[7]) skal være så stort som muligt, må bestræbelserne for opfyldelsen af denne målsætning teoretisk begynde allerede ved fødslen (måske endda allerede i fosterstadiet). Det kan jo ikke nytte, at et individ forlader skolen som 17-årig for at tage et (permanent) job som lagerarbejder, hvis målet er at blive civilingeniør. – Den direkte vej til målet er det i alle tilfælde ikke.

Hvilke konsekvenser vil det have, hvis de samlede fremtidige indkomster tilbagediskonteres til tidspunktet umiddelbart efter fødslen? Diskonteringsperioden forlænges, og alt andet lige vil de fremtidige indkomsters nutidsværdi blive mindre, end hvis diskonteringsperioden er aldersintervallet 15–69 år incl. Dette vil specielt gælde høje indkomster, der falder sent i den erhvervsmæssige løbebane. Under forudsætning af en diskonteringsperiode på 0–69 år incl. og med

6) Jf. Det økonomiske Råd. Formandsskabet: Op. cit., pg. 83 ff.

7) Selve valget af faggruppen med det størst mulige økonomiske afkast er i sig selv vanskeligt, jf. indholdet af denne artikel.

en diskonteringsfaktor på 16 pct. bliver livsindkomsten for en maskinarbejder en smule *større* end livsindkomsten for en jurist.

Som det andet usikkerhedsmoment ved beregningen af livsindkomster kan der følgelig peges på længden af diskonteringsperioden. I relation hertil kan der tillige være grund til explicit at nævne det forhold, at indkomsternes fordeling over det erhvervsmæssige forløb øver indflydelse på størrelsen af livsindkomsten.

Forudsat en diskonteringsfaktor, der er større end 0, kan en ændring af indkomsternes fordeling over det erhvervsmæssige forløb ændre størrelsen af livsindkomsten. Forestillede man sig fx, at der for de akademiske faggrupper, der er kendetegnet ved at have høje indkomster sent i det erhvervsmæssige forløb, skete en tidsmæssigt *mere jævn* fordeling af indkomsterne over det erhvervsmæssige livsforløb, ville det alt andet lige bevirke, at livsindkomsterne for disse grupper blev større end de nuværende, forudsat at man ikke kun benyttede sig af en simpel addition.

Udover de nævnte kritikpunkter kan man pege på de svagheder, der ligger i, at beregningerne ikke omfatter extraindkomster udover de overenskomstmæssige, ligesom kapitalindkomster heller ikke er omfattet. Man kan tillige begræde, at det ikke er muligt at foretage livsindkomstberegninger for de selvstændige næringsdrivende. Endelig kan man se det som en svaghed, at beregningerne ikke bygger på nyere tal end 1970-indkomsterne. Den relative indkomststigning efter 1970 har fx været relativt mindre for jurister og økonomer end for arbejdere i industrien og funktionærer ansat under Dansk Arbejdsgiverforening, jf. tabel 4.

Tabel 4. Relativ indkomststigning 1971–72, 1972–73 og 1971–73 for arbejdere, funktionærer og jurist og økonomer.

	1971–72	1972–73	1971–73
Arbejdere, mænd	11,8	15,0	28,6
Arbejdere, kvinder	13,9	19,1	35,6
Arbejdere, i alt	12,1	15,6	29,6
Funktionærer, mænd	10,2	15,1	26,8
Funktionærer, kvinder	9,8	17,2	28,7
Funktionærer i alt	10,5	16,3	28,5
Jurister og økonomer: Privat ansatte	10,3	8,2	18,3
Jurister og økonomer: Offentligt ansatte	9,2	8,8	19,1

Kilde: Juristen og Økonomen, nr. 28, 1974, pg. 230.

Udover at der er foretaget beregninger af livsindkomster på grundlag af bruttoindkomsterne, er der også foretaget beregninger af de *disponible livsind-*

komster[8]). Grundlaget for disse beregninger er de af Det økonomiske Råds Formandsskab foretagne beregninger. Det er ved disse beregninger forudsat, »at de ligningsmæssige fradrag (eksklusive skattefradraget) udgør 10 pct. af årsindkomsten«[9]). Resultatet af beregningerne er gengivet i tabel 5.

Tabel 5. Livsindkomst 15–70 år hos forskellige faggrupper. 10 pct.'s fradrag. Simpel addition. Index: Disponibel livsindkomst for maskinarbejder = 100.

Faggrupper	Livsindkomst
Kvindelig tekstilarbejder	76
Lagerarbejder	84
Maskinarbejder	100
Politibetjent (nettoløn)	109
Murerarbejdsmand	118
Jurist (nettoløn)	152
Gymnasielærer (nettoløn)	152

Kilde: Erik Gørtz og J. Vibe-Pedersen: Op. cit., pg. 43.

Sammenholdes beregningerne i tabel 5 med tabel 3, ses at med de opstillede forudsætninger er de relative forskelle i de disponible livsindkomster mindre end de relative forskelle i bruttolivsindkomsterne for de her betragtede faggrupper.

Beregningerne af livsindkomster for forskellige faggrupper kan imidlertid føres endnu længere frem. Inden der redegøres nærmere herfor, skal problemstillingen illustreres med et enkelt beregningsexempel, jf. tabel 6.

Tabel 6. Udregning af »disponibel« indkomst for forskellige niveauer af skattepligtig indkomst.

Skattepligtig indkomst	27.000	37.000	47.000	60.000	80.000	100.000
Direkte skat	5.169	9.414	14.544	21.963	34.103	46.183
Husleje	14.400	14.400	14.400	14.400	14.400	14.400
Boligsikring	9.930	7.920	5.640	1.920	–	–
Daginst. betaling	13.740	13.740	13.740	13.740	13.740	13.740
Tilskud til daginstitutioner	13.740	8.244	5.496	–	–	–
»Disponibel« indkomst	17.361	15.610	15.412	11.777	17.757	25.677

Talexemplet i tabel 6 er møntet på en kommune i Hovedstadsområdet: Der er tale om en familie bestående af 2 voksne og 3 børn i alderen 2, 5 og 8 år. De 3 børn er anbragt i henholdsvis vuggestue, børnehave og fritidshjem. Den

8) Jf. Erik Gørtz og Vibe-Pedersen: *Livsindkomstberegninger og deres betydning.* National-økonomisk Tidsskrift 1973, nr. 1.
9) Jf. Erik Gørtz og J. Vibe-Pedersen: Op. cit., pg. 42.

samlede betaling herfor androg pr. 1. april 1974 årligt kr. 13.740,–. Familien bebor en udlejningslejlighed med en årlig husleje på kr. 14.400,– excl. varme. Kommune- og amtskommuneskatteprocenten + kirkelige afgifter mv. er tilsammen 20. I tabel 6 er for skattepligtige indkomster på henholdsvis kr. 27.000,–, 37.000,–, 47.000,–, 60.000,–, 80.000,– samt 100.000,– udregnet familiens »disponible« indkomst efter følgende formel: skattepligtig indkomst ÷ direkte skat ÷ husleje (korrigeret for boligsikring)[10]) ÷ betaling for børns ophold i daginstitutioner (korrigeret for tilskud hertil).

Under hensyntagen til de opstillede forudsætninger fremgår det klart, at den »disponible« indkomst stort set er den samme for skattepligtige indkomster under 80.000,– kr. Selv om det ovenstående exempel ikke skal tages for mere, end det er[11]), viser det dog tydeligt, at det må være rimeligt ved den ene eller den anden type beregninger af indkomstfordelingen også at inddrage virkninger af de forskellige former for sociale tilskud, herunder ikke mindst de indkomstafhængige tilskud.

De første beregninger af denne karakter er blevet foretaget[12]). Bl. a. har Dich[12]) gennemført nogle beregninger i forbindelse hermed. Dich's udgangspunkt er et begreb, der benævnes den *totale livsindkomst,* der kan defineres som summen af de årlige disponible indkomster (gennemsnit for de enkelte erhverv) efter fradrag af indirekte skatter og med tillæg af de individuelle offentlige ydelser. Ved beregningen af den totale livsindkomst i forskellige fag tager Dich udgangspunkt i de gennemsnitlige *ansatte* indkomster i 1970, der er kortlagt af Danmarks Statistik[13]). Fra de beregnede gennemsnitlige ansatte livsindkomster for hvert erhverv fratrækkes de direkte skatter. Af de herved fremkomne disponible beløb fradrages de indirekte skatter, der udgør ca. 18 pct. af de disponible indkomster. Hertil »lægges de offentlige transferings- og realydelser, som tilfalder hele befolkningen«[14]). Dette giver – ifølge Dich – i gennemsnit et årligt beløb på kr. 10.500,– pr. skatteyder. I denne forbindelse fremhæver Dich selv, at afgrænsningen af de af opgørelsen omfattede offentlige udgifter »bliver naturligvis i nogen grad vilkårlig«[15]). Dich's resultater skal ikke

10) Beregningen af boligsikringsydelsen er gennemført med de pr. 1. april 1974 gældende regler.

11) Den problematik, der er afdækket i tabel 6, arbejdes der som bekendt med i det af Folketinget nedsatte udvalg evdrørende samordning af skatter og sociale ydelser. Dette udvalg skønner i sin første betænkning, »at et betydeligt antal familier (formentlig ikke under 175.000, selv når der ses bort fra pensionistfamilier) modtager boligsikring, institutionsfripladser og/eller uddannelsesstøtte på grundlag af forældreindtægt«, jf. Betænkning nr. 713. *Skatter og indkomstafhængige ydelser.* Betænkning fra udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m. v. København 1974, pg. 50.

12) Jf. a. J. Vibe-Pedersen: *Om livsindkomster og levestandard.* Finanstidende nr. 57, 23. marts 1973. b. Jørgen S. Dich: *Den herskende klasse.* København 1973, pg. 206, ff.

13) Jf. Danmarks Statistik. Statistisk Tabelværk 1973: IV. *Indkomster og formue ved slutligningen 1970.* København 1973.

14) Jf. Jørgen S. Dich: Op. cit., pg. 211.

refereres her, blot skal det nævnes, at anvendelsen af begrebet den »totale livsindkomst« bevirker en endnu mindre spredning i livsindkomsterne end ved de disponible livsindkomster. Der bør i denne forbindelse tillige erindres om, at Dich anvender en diskonteringsfaktor på 0 i sine beregninger. Anvendelsen af en diskonteringsfaktor, der var større end 0, ville alt andet lige have betydet, at spredningen i fordelingen var blevet endnu mindre.

Der er ikke foretaget en sammenligning mellem Dich's beregninger på den ene side og Gørtz og Vibe-Pedersen's beregninger på den anden side, idet indkomstgrundlaget er forskelligt, jf. ovenfor.

Som konklusion kan fremhæves, at også beregninger af livsindkomster er behæftet med en række usikkerhedsmomenter. Her skal blot resumeres: (a) Valg af niveau for diskonteringsfaktoren, (b) diskonteringsperiodens længde, (c) fordelingen af indkomsterne over livsforløbet, (d) beregningsvanskeligheder i forbindelse med korrektion for direkte og indirekte skatter samt andel i de forskellige offentlige udgifter mv. Samtlige disse punkter er med til at sætte spørgsmålstegn ved, om man på baggrund af de gennemførte beregninger af livsindkomster mm. kan udtale sig (1) om spredningen i indkomstfordelingen er blevet større eller mindre, (2) hvilke politiske tiltag, der skal gennemføres for at gøre spredningen henholdsvis større eller mindre. Efter min opfattelse kan det nuværende materiale ikke danne grundlag herfor.

3. *Afsluttende kommentar.*

De seneste års bestræbelser på at nuancere og detaljere beregninger af indkomstfordelingen bør naturligvis ses som store og nyttige fremskridt. Disse bestræbelser bør imidlertid udbygges. Exempelvis er det blevet foreslået[16]), at man skulle benytte sig af en række af de beregninger, der er gennemført i det af Folketinget nedsatte udvalg vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser mv. Tillige kunne man lade *husstanden* være den relevante fordelingsenhed.

Der må således gennemføres mange detaljerede beregninger, før man med rimelig sikkerhed kan udtale sig om spredningen i indkomstfordelingen og dermed om et eventuelt behov for at udligne indkomstmæssigt mellem forskellige befolkningsgrupper.

15) Jf. Jørgen S. Dich: Op. cit., pg. 241.

16) Jf. Karsten Hillestrøm: *Om beregning af indkomst- og andre velstandsfordelinger.* Socialt Tidsskrift nr. 1–2, 1974.

Litteraturliste.

1. Betænkning nr. 713: *Skatter og indkomstafhængige ydelser.* Betænkning fra udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser mv. København 1974.
2. Bjerke, Kjeld: *Indkomst- og lønfordelinger.* København 1965.
3. Det økonomiske Råd. Formandsskabet: *Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser.* København 1967.
4. Det økonomiske Råd. Formandsskabet: *Dansk økonomi foråret 1972. Den økonomiske situation. Livsindkomstberegninger.* København 1972.
5. Dich, Jørgen S.: *Den herskende klasse.* København 1973.
6. Dich, Jørgen S.: *Social lighedspolitik.* Publiceret i Danske Økonomers Forening: *Fremtidens socialpolitik.* København 1970.
7. Dich, Jørgen S.: *Om mulighederne for at måle den personlige indkomstfordeling.* Nationaløkonomisk Tidsskrift 1968, 5.–6. hæfte.
8. Dich, Jørgen S.: *Socialpolitikens teori:* Bind I. København 1964.
9. Gørtz, Erik og J. Vibe-Pedersen: *Livsindkomstberegninger og deres betydning.* Nationaløkonomisk Tidsskrift 1973, Bind III. 1.
10. Hansen, E. Damsgård: *Fordelingspolitikken ved skillevejen.* Socialpolitik nr. 1, 1973.
11. Hansen, E. Damsgård: *Omfordeling – hvorfra og hvorhen.* Nationaløkonomisk Tidsskrift 1968, 5.–6. hæfte.
12. Hillestrøm, Karsten: *Om beregning af indkomst- og andre velstandsfordelinger.* Socialt Tidsskrift nr. 1–2, 1974.
13. Højsteen, Arne og G. Viby Mogensen: *Demokrati, socialpolitik og fordelingspolitik.* Socialt Tidsskrift nr. 11, 1973.
14. Juristen & Økonomen nr. 28, 1974.
15. Jørgensen, Erling: *Indkomst, levestandard, velfærd. Om mulighederne for sammenlignende målinger af levestandarden i forskellige befolkningsgrupper.* Socialt Tidsskrift nr. 6–7, 1971.
16. Milhøj, Poul: *Om opgørelse af generationsindkomster.* Publiceret i: *Festskrift til Carl Iversen.* København 1969.
17. Statistisk Tabelværk 1973: IV. *Indkomster og formue ved slutligningen for 1970.* København 1973.
18. Statistisk tiårsoversigt. København 1973.
19. Steenstrup, Jens Erik: *Menneskelig kapital og den personlige indkomstfordeling.* Nationaløkonomisk Tidsskrift 1968, 3.–4. hæfte.
20. Vibe-Pedersen, J.: *Om livsindkomst og levestandard.* Finanstidende nr. 57, 23. marts 1973.
21. Viby Mogensen, G. og Johs. Noordhoek: *Befolkningens holdning til indkomstfordelingen.* Socialt Tidsskrift nr. 2, 1972.
22. Ølgård, Anders: *Om Lorenz-kurver m. m.* Socialt Tidsskrift nr. 6–7, 1971.

Social og anden planlægning

Bent Elkjær Hansen

Der har i tidens løb været knyttet ikke så få modeord til overvejelserne om, hvordan den offentlige administration skal arbejde. Det er ikke så særligt længe siden, at man let kunne få det indtryk, at en forøget offentlig anvendelse af EDB måtte være alfa og omega med hensyn til administrationens funktionsduelighed. Man kan uden tvivl også få næsten hvem som helst til at skrive under på, at en rationalisering af centraladministrationens dunkle krinkelkroge er kolossalt påtrængende. Endelig kan man være næsten sikker på publikums applaus, hvis man står op og fastslår, at nu er det på høje tid at styrke den offentlige planlægning – i hvert fald hvis man udsøger sig et publikum, der ikke i for høj grad kommer fra centraladministrationen.

Ønsket om bedre planlægning passer altså smukt ind i den rige flora af besværgelseslignende krav til den offentlige administrations virksomhed. Det har naturligvis ikke styrket frugtbarheden af den spredte offentlige debat på området, og man har af og til været tilbøjelig til at glemme, at centraladministrationen selvfølgelig altid har varetaget visse planlæggende funktioner. Kravet om planlægning er derfor ikke et krav om noget principielt nyt. Det må snarere tolkes som et krav om en betragtelig intensivering af en virksomhed, som centraladministrationen i spredt fægtning har syslet med i mange år.

Sagen er vel i en nøddeskal, at man indtil de seneste år har savnet en tilstrækkelig dramatisk ansporing til at sætte fart i centraladministrationens systematiske planlægningsvirksomhed. Pp[1]'s hypotese om voldsomme stigninger i det offentliges aktivitet, ønsket om tilbageholdenhed i den offentlige udgiftspolitik og det deraf flydende behov for en mere bevidst ressourceanvendelse har formentlig endelig givet stødet til en intensivering af planlægningen.

Man kan imidlertid ikke kraftigt nok understrege, at en planlægning i og for sig er lige så egnet til at styre i retning af en udvidet offentlig aktivitet. Planlægningen er i princippet et politisk neutralt arbejdsredskab, hvis vigtigste funktion er at gøre ressourceanvendelsen i samfundet mere *bevidst* – hvad enten der er tale om en oppustning eller en neddæmpning af den offentlige aktivitet.

Når man har været med til at tage nogle af de første spæde skridt til opbyg-

ningen af planlægningsredskaber på det sociale område, føler man et behov for at få gjort op, hvilke formål der kan opnås med den planlægning, som nu så sagte er i gang, og hvilke opgaver der venter forude. Jeg tænker i denne forbindelse både på den virksomhed, som man kan forestille sig igangsat som led i planlægningen inden for en enkelt sektor som den sociale, og på de planlægningsmæssige relationer til det sociale områdes omverden.

På det sociale område udføres hovedparten og på længere sigt formentlig alle aktiviteter i marken i kommunalt og amtskommunalt regi. Det forekommer derfor rimeligt at koncentrere interessen om det led i den sociale planlægning, hvorved man knytter forbindelsen mellem det statslige og det kommunale/amtskommunale niveau, og dermed bringes udbygningsplanlægningen i henhold til den sociale styrelseslovs § 11 ind i billedet.

De planlægningsskemaer, som kommunerne og amtskommuner som led i udbygningsplanlægningen skal have indsendt til socialstyrelsen senest den 15. maj 1975, er i princippet ganske enkle. Man skal blot svare på, hvor mange pladser og hvor meget personale, man har for de enkelte foranstaltningstypers vedkommende og derpå angive, hvorledes man agter at lade dette billede udvikle sig igennem en 5-årig planperiode.

Det er imidlertid ikke så enkelt, at planlægningen på det kommunale niveau slet og ret skal bestå i en mekanisk udfyldelse af skemaerne. Man kan med rimelighed opdele arbejdet i 3 faser :

En *behovsvurderingsfase,* hvor man vurderer omfanget af de befolkningsgrupper, som man i planperioden skal betjene med en given social og sundhedsmæssig indsats.

En *målsætningsfase,* hvor man fastlægger en politik med hensyn til, hvorledes man vil dimensionere og sammensætte indsatsen af de institutions- og foranstaltningstyper, der findes i det sociale og sundhedsmæssige serviceapparat. Det må indgå i disse overvejelser, at flere foranstaltningstyper ofte kan opfylde det samme formål, og at forskellige foranstaltningstyper undertiden kan supplere hinanden.

En *planlægningsfase,* hvor man på grundlag af målsætningsovervejelserne og behovsvurderingen udmønter en kommunal social- og sundhedspolitik i tal, som sættes ind i skemaerne.

Socialministeriet lægger megen vægt på, at udbygningsplanlægningen er indpasset i kommunernes og amtskommunernes tværgående planlægning. Herved vil man først og fremmest søge at undgå, at udbygningsplanen blot bliver en socialpolitisk ønskeseddel, som sprænger alle realistiske økonomiske rammer, og som derfor er uden betydning for en rationel styring af kommunens løbende arbejde. Men denne indpasning skal samtidig trække i retning af overvejelser om målsætningen med hensyn til kommunens eller amtskommunens samlede servicepolitik. Som nævnt er der en sammenhæng mellem de forskellige sociale

foranstaltninger. Men det er også klart, at en ringe udbygning af plejehjemsområdet vil forøge presset på hospitalsvæsenet, ligesom en udbygning med ungdomsklubber i henhold til undervisningsministeriets regler vil formindske behovet for fritidshjem. Der er altså tale om påvirkning på tværs af de traditionelle sektorområder, og indpasningen i den tværgående planlægning skal derfor også tjene til en faglig koordinering på tværs af sektorerne.

Endelig kræves det, at udbygningsplanerne skal forhandles mellem amtskommunen og de enkelte kommuner, således at kommunerne får mulighed for en indbyrdes tilpasning af deres planer samt for en tilpasning mellem de kommunale udbygningsplaner og amtskommunens planlægning for så vidt angår dens egne institutioner og foranstaltninger.

Ved en vurdering af udbygningsplanlægningens rolle i den fremtidige offentlige planlægning må man tage udgangspunkt i de to samarbejdslinier, der set med socialministerielle øjne stråler ud fra socialministeriet: For det første *den vertikale samarbejdslinie,* d.v.s. samarbejdet mellem den centrale socialforvaltning og de kommunale og amtskommunale myndigheder, og for det andet den *horisontale samarbejdslinie,* hvorigennem man gerne skulle sikre det harmoniske samspil mellem den sociale sektor og de andre samfundssektorer, herunder sikre en politisk acceptabel indpasning af socialvæsenets ressourceforbrug i den samlede offentlige anvendelse af penge, personale og arealer.

For så vidt angår de vertikale samarbejdslinier giver udbygningsplanlægningen i statslige instanser et indblik i den poltik, som man på kommunalt og amtskommunalt plan på planlægningstidspunktet forventer at skulle føre i de nærmeste 5 år og det ressourceforbrug, der i denne anledning vil blive tale om. Udbygningsplanerne vil derfor blive et væsentligt grundlag for den statslige budgettering af de procentrefusioner, som man på det sociale område må forvente at skulle yde kommunerne. Endvidere kan man foretage et overslag med hensyn til den kapacitet, som de sociale uddannelser skal have for at gøre kommunernes planer realisable.

Udover disse formål vil udbygningsplanlægningen kunne tjene som led i honoreringen af den pligt, som den centrale socialforvaltning må have til at følge udviklingen inden for sit område. Med planerne vil man kunne belyse, på hvilket *standardniveau* den enkelte kommune eller amtskommune har tænkt sig at lægge sit sociale servicetilbud, idet standardniveauet vel endnu næppe kan belyses på anden vis end ved en sammenligning af de enkelte kommuners og amtskommuners forventede ressourceforbrug set i forhold til relevante demografiske data.

Derudover vil man kunne få et indtryk af, hvorledes den enkelte kommune eller amtskommune planlægger at *sammensætte* sin sociale indsats på alternerende institutioner og foranstaltninger. F. eks. på daginstitutionsområdet m. v. vil det således kunne belyses, om man satser på aldersopdelte eller -integrerede

institutioner, eller om man foretrækker at dække behovet for pasning af børn i dagtimerne ved at lægge hovedvægten på kommunal dagpleje frem for på institutioner.

Udbygningsplanlægningens igangsætning vil derfor snart betyde en systematisering og intensivering af informationen »opad«, d.v.s. fra kommuner/amtskommuner til staten. Det er klart, at staten opnår en tiltrængt opfyldelse af informationsbehovet på social- og sundhedsområdet.

Det er imidlertid også indlysende, at udbygningsplansystemet endnu ikke fungerer som en kanal for information fra staten til kommunerne. En sådan information findes selvfølgelig inden for rammerne af centraladministrationens traditionelle hjælpemidler – jeg tænker i denne forbindelse på lovgivning og cirkulærer m.v. samt på den rådgivende og vejledende virksomhed, som centraladministrationen i betydeligt omfang udfører over for kommunerne i forbindelse med behandlingen af enkeltsager.

Imidlertid må man påpege, at der som hovedregel ikke er tale om en systematisk informationsvirksomhed, der sigter på en løbende stillingtagen til og revision af den lidt bredere prioriterng. For lovgivningens og cirkulærernes vedkommende er der endvidere principielt tale om énvejskommunikation, idet tilløbene til en tovejskommunikation – i bedste fald – ikke er systematiske.

Man må derfor stille sig tvivlende over for, om den traditionelle kommunikation fra stat til kommune er tilstrækkelig som led i de nødvendige planlægningsprocesser. Man må vel endog tvivle på, om den overhovedet er tilstrækkelig i et administrativt system som det sociale, hvor der som nævnt er tale om en høj grad af kommunalisering af arbejdsopgaverne. Jeg tror, at man i langt højere grad må indrette kommunikationen med henblik på en arbejdsdeling, der på den ene side er præget af kommunernes nære kontakt i marken til klienterne, og på den anden side er præget af centraladministrationens nære kontakt til den overordnede prioriteringsproces, der bør foregå omkring regering og folketing.

Med dette udgangspunkt forekommer det rimeligt, at de sociale myndigheder løbende forsyner kommunerne med et materiale, der kan tjene som et beslutningsgrundlag med hensyn til planernes indhold. Dette materiale kunne man for eksempel udsende én gang om året som led i eller i forbindelse med den vejledning, der skal ligge til grund for kommunernes og amtskommunernes revision af deres udbygningsplaner for det pågældende år.

Det må være indlysende, at *bindende* retningslinier – hvis de overhovedet kommer på tale – må være lidet detaillerede, hvis en udlægning af sociale opgaver til kommuner og amtskommuner overhovedet skal have nogen mening.

Dette udelukker dog ikke, at man i princippet kunne anvende bindende retningslinier til at angive rammer for de kommunale dispositioner med hensyn til foranstaltningsudbuddets *sammensætning*. Hvis man ønskede at erstatte institutionsydelser med anden service, kunne man f. eks. angive en maksimal

dækningsprocent med vedkommende institutionsydelse og eventuelt i forbindelse hermed en minimal dækningsgrad med den alternerende serviceydelse.

Hvis man sigter mod en bevidst og afbalanceret anvendelse af de offentlige ressourcer, så må det være klart, at sådanne centrale påvirkninger med hensyn til foranstaltningsapparatets sammensætning må respektere det til enhver tid politisk fastlagte *udgiftsniveau*. Hvis den nævnte synsvinkel anlægges, må beslutninger om den enkelte sektors ydelsesniveau formentlig tages som led i en systematisk tværgående planlægning, der bl. a. indeholder en vurdering af planlægningens økonomiske aspekter.

Sådanne bindende retningslinier, der altså næppe kan blive andet end et undtagelsesvis anvendt styringsmiddel, vil altså helt overvejende kunne bruges til at påvirke kommunernes valg mellem alternative foranstaltninger. Jeg kan kun forestille mig to undtagelser herfra. Hvis man inden for et afgrænset geografisk område bruger så meget af en knap ressource som f. eks. uddannet personale, at andre områder berøves muligheden for at opbygge en tilfredsstillende service, kunne dette tale for at fastsætte maksimumsgrænser for dækningen ved de pågældende foranstaltningstyper. Hvis man endvidere finder, at enkelte kommuner klart ikke opfylder lovgivningens forpligtelser til at tilvejebringe social service kunne dette tale for, at man for vedkommende kommune fastsatte minimale dækningsgrader. Det må i denne forbindelse nævnes, at sociallovgivningens krav til det kommunale serviceniveau som hovedregel er yderst vage, og fastsættelse af minimale dækningsgrader vil derfor formentlig kun i meget ringe omfang kunne komme på tale og med yderst begrænsede økonomiske konsekvenser på landsbasis.

Talen om eventuelle bindende retningslinier må imidlertid ikke bortlede opmærksomheden fra, at den rådgivende og vejledende virksomhed formentlig vil blive statens vigtigste bidrag til den kommunale udbygningsplanlægning.

Den decentralisering, der i høj og stigende grad præger det sociale område, bliver som nævnt meningsløs, hvis man ikke vil acceptere ganske vide rammer for de kommunale dispositioner og i den forbindelse forskelle fra kommune til kommune med hensyn til opgavernes løsning. Dette indebærer imidlertid ikke nødvendigvis, at man fra statens side glædestrålende kan vaske sine hænder i tanken om, at alle de intrikate problemer nu er kommunernes sag, og at de ikke behøver at give centraladministrationens folk grå hår i hovedet.

Decentraliseringen indebærer selvfølgelig, at kommunerne får en betydelig frihed til at vælge, hvorledes de intrikate problemer skal løses. De kommunale problemer er imidlertid ofte af en så vanskelig men ensartet karakter, at det forekommer mig at være en klar statslig opgave over for kommunerne at pege på, hvorledes opgaverne *kan* løses, eller staten kan i det mindste bidrage til beslutningsgrundlaget med henblik på løsningerne.

Statens rolle i så henseende vil i høj grad kunne blive af informationsformidlende karakter. Gennem udbygningsplanerne vil man få mulighed for at belyse

forskellige kommuners måder at udbygge den sociale service på, og det vil uden tvivl forekomme, at visse kommuner skiller sig ud ved en særlig elegant løsning af sociale problemer. Det vil være rimeligt, at staten videregiver sådanne oplysninger, så de kan udnyttes af andre kommuner.

Betydningen af staten som en slags informationsbank må formentlig vurderes som væsentlig, men der er ingen grund til, at den centrale socialforvaltning skal blive stående ved rollen som velkvalificeret postkontor. Staten har større muligheder for at anvende sin forvaltning som analyseapparat, end kommunerne har, og en sådan service over for de kommunale beslutningstagere vil jeg anse som én af statens vigtigste opgaver inden for et decentraliseret administrativt system.

Sådanne analyser kunne rumme oplysninger om udgifterne ved alternative foranstaltninger, således at kommunerne kunne afbalancere sådanne oplysninger med deres viden om de enkelte foranstaltningers nytte for klienterne, og på denne baggrund kunne man så tage de lokalpolitiske beslutninger om udbygningen af den sociale service.

Disse analyser bør formentlig ikke i det lange løb stå alene. De bør efter min opfattelse suppleres med modeller for, hvorledes kommunen kan styre det sociale område, således at udbygningsplanlægningens målsætninger i det ønskede omfang kan realiseres. F. eks. på omsorgsområdet kunne man tænke sig en rubricering af klientellet efter plejebehov suppleret med beskrivelse af de til rådighed stående foranstaltninger, idet man inden for rammerne af lovgivningen tilstræber en situation, hvor foranstaltningerne udviser et kontinuum fra den letteste til den tungeste pleje. Man kunne yderligere forestille sig, at staten stillede forslag om, i hvilket omfang de enkelte klientkategorier kunne visiteres til de forskellige foranstaltningstyper. Endelig kan disse vejledende retningslinier udbygges med forslag til de fornødne styringsprocesser på kommunalt plan.

Der er altså en mulighed for, at udbygningsplansystemet kan udvikles til en formaliseret udveksling af oplysninger og synspunkter mellem staten, amtskommunerne og kommunerne. Resultatet må formodes bl. a. at blive en statslig påvirkning af kommunernes dispositioner og dermed i realiteten en styring. Intensiteten i denne styring vil i det væsentligste være afhængig af de centrale embedsmænds og politikeres dygtighed.

Gensidigheden i systemet vil desuden formentlig betyde, at man via udbygningsplanlægningen kan opnå et mere smidigt og gnidningsfrit statsligt/kommunalt samarbejde, end man har kendt det i relation til andre statslige styringsformer over for kommunerne.

Selv om disse overvejelser først og fremmest tager sigte på det sociale område, rummer de formentlig en model, der kan anvedes på andre ressourcekrævende decentraliserede områder.

Desuden kan modellen udmærket anvendes inden for rent statslige områder, fordi den i realiteten er fuldstændig fleksibel med hensyn til intensiteten i den

styring, som man fra ministeriernes side ønsker at udøve. Jeg tror, at udbygningsplanlægningen vil være et hensigtsmæssigt middel til at løse op for det erfaringsmæssigt vanskelige samarbejde mellem centraladministrationens »bureaukrater« og »eksperterne« i marken.

Hvis der imidlertid som foreslået skal udarbejdes et statsligt grundlag for den kommunale udbygningsplanlægning, kræver det en indsats fra statens side med henblik på løbende justering af målsætningen inden for de enkelte ministeriers område.

På det sociale område tænkes dette problem løst under inspiration fra principperne bag Pp², d.v.s. gennem en rullende 15-årig planlægning. Det betyder, at man skitserer alternativer med hensyn til den målsætning, som man på planlægningstidspunktet vil sigte på at have opnået ved planperiodens slutning. Disse målsætningsbeskrivelser må endvidere suppleres med konsekevnsanalyser, hvor man belyser det enkelte alternativs konsekvenser for pengeforbruget, personaleforbruget samt konsekvenserne for de tilgrænsende ministeriers områder.

Hvis man centralt skal tage stilling til spørgsmålet om valg af målsætning på det sociale område kommer man imidlertid ikke i det lange løb uden om en systematisk indpasning af sektorplanlægningen i en systematisk samordnet offentlig planlægning.

Dermed kommer man nødvendigvis ind på det spørgsmål om tværgående eller sammenfattende planlægning, som kommunerne forståeligt nok er stærkt interesseret i.

Ønsket om tværgående planlægning er i realiteten et ønske om en bedre central koordinering, og en stillingtagen til spørgsmålet forudsætter derfor en klarlæggelse af, hvad det er, der skal koordineres.

Med henblik herpå kunne man f. eks. opdele planlægningsvirksomheden i følgende 3 typer:

a. *Økonomisk planlægning,* d.v.s. planlægning med hensyn til de målsætninger, der kan beskrives i rent økonomiske termer (indtægter, udgifter, beskæftigelse, inflation, betalingsbalance etc.).

b. *Fysisk planlægning,* d.v.s. planlægning med hensyn til udnyttelsen af landets areal.

c. *Ydelsesplanlægning,* der stort set bliver et resedual efter a og b – d.v.s. planlægningen med hensyn til indholdet af de ydelser, der skal stilles til borgernes rådighed.

Det er imidlertid vigtigt at gøre sig klart, at der ikke hermed er opstillet 3 afgrænsede selvstændige former for planlægning. Planer om udbygning af undervisningsforanstaltningerne har såvel økonomiske som arealmæssige konsekvenser, medens en beslutning om nedskæring af alle statslige udgifter med 3,4 pct. naturligvis har både ydelsesmæssige og arealmæssige implikationer.

Der er således tale om 3 forskellige aspekter, der med forskellig indbyrdes vækst er impliceret i al offentlig planlægning. Den tværgående planlægning

kunne derfor tage sit udgangspunkt i bestræbelser på koordinering af de statslige målsætninger med hensyn til hvert af de nævnte aspekter.

En *økonomisk* koordinering vil sige, at man sikrer sig, at ydelsesplanlægningens og den fysiske planlægnings ideale fordringer ikke indefører et uhensigtsmæssigt højt (eller – i princippet – lavt) offentligt udgiftniveau. Denne koordinerende virksomhed kunne f. eks. foregå i budgetdepartementet, således som det allerede sker i betydeligt omfang.

Det er vel ret indlysende, hvad der ligger i en *arealmæssig* koordinering. Enhver kan vist indse det uhensigtsmæssige i, at man placerer en svovlsyrefabrik og et lungesanatorium klods opad hinanden midt i et rekreativt område. Den arealmæssige koordinering ligger vel allerede hensigtsmæssigt i miljøministeriet.

Problemet om en *ydelsesmæssig* koordinering synes i sig selv at rumme to aspekter. For det første et *substitutionsaspekt,* idet ydelser inden for to forskellige ministeriers områder i et vist omfang kan erstate hinanden. Det gælder f. eks. indlæggelser på henholdsvis plejehjem og sygehus. For det andet rummer koordinatinsproblemet et *komplementaritetsaspekt,* idet virksomheden på ét område forudsætter en bestemt grad af virksomhed på andet ministeriums ressort. Til en given udbygning af børnehaver (socialministeriet) svarer således et nogenlunde givet behov for børnehavepædagoger (undervisningsministeriet). Den ydelsesmæssige koordinering finder vel egentlig sted i meget begrænset omfang, selv om indenrigsministeriet, undervisningsministeriet og socialministeriet, der er opmærksomme på problemet, forsøger at afhjælpe det ved nedsættelse af koordinationsgrupper.

Medens der altså er mere eller mindre håndfaste bestræbelser på at klare koordineringen inden for hvert af de 3 aspekter, findes der mig bekendt ingen forsøg på systematisk at dække det indlysende koordinationsbehov mellem de 3 aspekter indbyrdes.

Hvis man ad anden vej kan klare koordineringen inden for de 3 aspekter hver for sig, har man formentlig banet vejen for den indbyrdes koordinering. Det er imidlertid også givet, at man derved har fået en ubehagelig klar beskrivelse af så store og sprængfarlige prioriteringsproblemer, at disse spørgsmål meget hurtigt lander på regeringsmødet. På denne baggrund forekommer det rimeligt at placere denne koordinationsfunktion så nær regeringens chef som vel muligt, og den er vel i øvrigt mindst ligeså væsentlig som hovedparten af de opgaver, der i dag beskæftiger statsministeriet.

Nigeria efter fem års fred

Martin Paldam

I. Indledning.

På 13 års dagen for Nigerias selvstændighed, den 1. oktober 1974, holdt dets statsoverhoved, general Yakubu Gowon, sin vigtigste tale i de senere år. I denne tale blev fire centrale beslutninger annonceret: (1) Militæret vil ikke – som oprindelig lovet – tilbagegive magten til en civil regering i 1976, men fortsætte på ubestemt tid. (2) Der vil blive oprettet flere end de nuværende 12 delstater. (3) Såvel den føderale regering som alle tolv militærguvernører vil blive udskiftet samt beslutningerne vedrørende (4) hovedtrækkene i den gigantiske Tredje Nationale Plan fra 1/4-75 til 31/3-80.

Talen gav et klart og meget bevidst indtryk af, at Nigeria nu 5 år efter Borgerkrigens afslutning står rede til at spille sin rolle som Afrikas førende stat. Gowons nylige perlerad af statsbesøg i UK, USSR og Kina samt forskellige afrikanske lande, De Panafrikanske Lege i Lagos i januar 1973 og nu til sommer »The Black Arts Festival« (hvor et milliardbeløb vil blive givet ud), giver det samme indtryk af selvsikkerhed og vitalitet. Der er gode grunde til, at Nigeria nu står som Afrikas vigtigste stat. Befolkningsmæssigt er Nigeria så langt den største sorte stat med måske 70 mill. indbyggere, hvad der næsten udgør 25 % af alle verdens negre. Selv om de 70 millioner er delt i mindst 200 forskellige stammer, hvoraf mindst fire er større end den danske, så har man nu et regime, der uden anvendelse af mere end et minimum af tvang er i stand til at holde fred indadtil. Dernæst har man et anseligt, økonomisk boom kørende på femte år. Man er finansielt uafhængig af støtte udefra, og siden oliepriserne tog deres store spring, har man ligefrem levet i en tilstand af finansiel eufori.

Når man som undertegnede har tilbragt to år i en af de fattigste og mest afsides beliggende statshovedstæder, Sokoto, er det imidlertid klart, at det kun er med afrikansk målestok, at Nigeria er en kæmpe.[1]) Landet er stadig meget

1) Jeg har fra 6/1–73 til 5/1–75 beklædt posten som FN's økonomiske rådgiver for NW State. Det er klart, at alle synspunkter og vurderinger står for egen regning. Jeg bør desuden tilføje, at selv om jeg har besøgt alle Nigerias stater og tilbragt omkring to måneder i alt i Sydnigeria, er det Nordnigeria, jeg kender til, og jeg har ikke nogen seriøs viden om de komplicerede stamme-politiske forhold i de to små sydstater, Rivers og South East.

fattigt. Der er konstante stammespændinger, og med en mindre betydelig mand end Gowon i spidsen kunne det meget vel gå galt igen. Der er stor mangel på kompetent, indfødt personel på næsten alle planer, en mangel, der tit fører til, at der opstår helt patetiske gab mellem, hvad man gerne vil gøre (og kan finansiere), og hvad man kan udføre i praksis. Dertil kommer, at militærstyret har haft ringe fremgang med at opfylde sine erklærede målsætninger om at udrydde korruptionen og om at skabe en mere ligelig indkomstfordeling – to mål, der i Nigeria er forbløffende nært beslægtede.

I det følgende skal der fremdrages nogle vigtige sider ved den nyere udvikling, både økonomisk og politisk. For at sætte tingene i perspektiv og fordi borgerkrigen (i Danmark ofte kaldet »Biafrakrigen« og i Nigeria som regel »Begivenhederne«) stadig optager en så helt dominerende position i de fleste interesserede danskeres bevidsthed om Nigeria, skal der imidlertid først bringes et statistisk og et historisk baggrundsafsnit, som læsere med en mere grundig viden om landet kan springe over.

II. Nogle hovedtal.

Nigerias folketal og dettes nærmere sammensætning er et særdeles kontroversielt emne, hvor ingenting er rigtig sikkert. I et land, hvor stammetilhørsforhold og politik er to sider af samme sag, er det klart, at enhver gruppe har en dyb, politisk interesse i at være så »stor« som muligt.

Det er naturligvis meget svært at gennemføre en folketælling i et land på Nigerias størrelse og udviklingstrin, hvor langt de fleste er analfabeter og kun taler et eller to lokale sprog. En tælling kan i hvert tilfælde kun gennemføres i snævert samarbejde med lokale myndigheder, hvad der vil sige, at man i betydeligt omfang er nødt til at lade grupperne tælle sig selv. Det kan derfor ikke undre, at alle de tre tællinger, man har gennemført, siden landet blev selvstændigt, er stærkt kontroversielle og har givet anledning til betydelige, politiske spændinger.

Den sidste folketælling, gennemført af englænderne, var i 1953, og i 1962 og igen i 1963 forsøgte man så selv. I 1962 opgav man at publicere resultaterne; men fra 1963-tællingen er hovedtallene offentliggjort. Resultatet var et betydeligt større folketal, end man havde ventet, især i Vestregionen. Det er klart, at man i alle tre regioner hævdede, at tællingen i 1953 var dårlig[2]), og at de andre regioner havde snydt. Der fremkom da også ret hurtigt en hel del veldokumenterede historier om folketællingssvindel; men man vedtog dog offi-

2) Der er nok grund til at tro, at man ikke helt fik talt alle med i 1953, da mange – især i Norden – var vanskelige at overbevise om, at folketællingen ikke havde noget med opkrævning af skatter at gøre. På den anden side var lokale myndigheder også indblandet i tællingerne den gang, så det er lidt farligt at antage, at 1953-tællingen undervurderer folketallet virkeligt meget.

cielt at anvende 1963-tællingen suppleret med en antagelse om, at befolkningen vokser med 2.5 % om året. Man kan herefter projicere folketallet for alle større områder, og de herved fundne tal udgør den dag i dag det statistiske grundlag for Nigerias administration.

Det er velkendt fra mange demografiske analyser, at ingen befolkning over en flerårig periode kan vokse med over 3½ %, og at selv 3 % er en sjælden foreteelse. I Nigeria er man såvel officielt som privat tilhængere af en stor befolkningstilvækst[3]); men sundhedsvæsenets tilstand tillader næppe befolknin-

Tabel 1. Nigerias folketal 1953, 1963 og iflg. foreløbige tal fra 1973.

Stat:	Indbyggertal 1953	1963	1973	Gnm. årlig vækst 53/63	63/73	53/73	Andel af samtlige 1953	1963	1973
	mio.	mio.	mio.	%	%	%	%	%	%
North West	3.40	5.73	8.50	5.4	4.0	4.7	11.2	10.3	10.7
North Central	2.35	4.10	6.79	5.7	5.2	5.5	7.7	7.4	8.5
Kano	3.40	5.77	10.90	5.4	6.6	6.0	11.2	10.4	13.7
North East	4.20	7.79	15.38	6.4	7.0	6.7	13.8	14.3	19.3
Nordstater	13.35	23.39	41.57	5.8	5.9	5.8	43.9	42.0	52.1
Kwara	1.20	2.40	4.64	7.2	6.8	7.0	3.9	4.3	5.8
Benue-Plateau	2.30	4.01	5.17	5.7	2.6	4.1	7.6	7.3	6.5
Middelbælte	3.50	6.41	9.81	6.2	4.3	5.3	11.5	11.5	12.3
Gl. Nordregion	16.85	29.80	51.38	5.9	5.6	5.7	55.4	53.5	64.4
West	4.36	9.49	8.92	8.1	÷0.6	3.7	14.3	17.0	11.2
Lagos	.50	1.44	2.47	11.2	5.5	8.3	1.6	2.6	3.1
Mid-West	1.49	2.54	3.24	5.5	2.5	4.0	4.9	4.6	4.1
Gl. Vestregion	5.35	13.47	14.63	7.8	.6	4.3	20.9	24.2	18.3
East Central	4.57	7.23	8.06	4.7	1.1	2.9	15.0	13.0	10.1
Rivers	.75	1.54	2.23	7.5	3.8	5.6	2.5	2.8	2.8
South East	1.90	3.62	3.46	6.7	÷0.5	3.0	6.2	6.5	4.3
Gl. Østregion	7.22	12.39	13.75	5.5	1.1	3.3	23.7	22.3	17.3
Nigeria i alt	30.42	55.67	79.76	6.2	3.7	4.9	100.0	100.0	100.0

Note: Tællingen i 1953 foregik tildels allerede i 1952. De foreløbige 1973-tal er citeret fra dagbladet New Nigerian (9/5–74).

3) Jeg har ikke under to års ophold i Nigeria, hvor jeg dagligt læste to aviser, mødt noget tegn på forståelse for børnebegrænsning – tværtimod. Ledende politikere har udtalt sig kraftigt imod »visse europæiske landes forsøg på at holde den sorte mand nede ved hjælp af bistand til familieplanlægning«. Rent personligt ville en landsbykvinde også opføre sig meget uklogt (med hensyn til prestige i samfundet, sikring af sin alderdom, reduktion af skilsmisserisikoen o.s.v.), hvis hun ikke forsøgte at få så mange børn som muligt.

gen at vokse med mere end 2–2½ % pr. år. De 2½ % blev fundet ud fra en række partielle undersøgelser, men er nok for høje til at dække de store områder af landdistrikterne, hvor moderne medicin ikke er tilgængelig, og læger aldrig kommer.

I november 1973 forsøgte man så igen. Efter en enorm propagandakampagne udkommanderedes alle statsindfødte embedsmænd til deres hjemsted til den fem uger lange kampagne. Det er ingen overdrivelse at sige, at Nigerias hele administration lammedes i november 1973. Allerede i maj 1974 kunne man offentliggøre hovedtallene, der fremgår af tabel 1. Det er værd at notere, at de foreløbige resultater er frigivet af landets øverste organ, SMC (jfr. senere), med den udtrykkelige tilføjelse, at tallene ikke måtte anvendes af administrationen, før en række kontroltællinger var taget i betragtning, og tallene revideret. Efter min vurdering af de mange rygter om tællingen, der er i omløb, vil tallene blive revideret noget ud fra kontroltællingerne. Nordens befolkning bliver nok reduceret lidt, og Lagos bliver nok til gengæld forøget, da alle ikke blev talt her. Der er i øvrigt ikke mere nogen tvivl om, at Lagos nu er en betydeligt større by (måske to gange) end Ibadan, der så kun er det sorte Afrikas næststørste by. Det officielle folketal bliver derfor nok af størrelses-

Tabel 2. Sammenligning af de tre tællinger ud fra antagelsen om en befolkningstilvækst på 2.5 % pr. år.

Alle tal i millioner	1953	1963	1973	2000
1953-tællingen	*30.42*	38.94	49.85	97.10
1963-tællingen	43.25	*55.67*	71.26	138.80
1973-tællingen	48.68	62.31	*79.76*	155.36

Note: Alle andre tal beregnede ud fra de tre *kursiverede* tællingsresultater.

ordenen mellem 70 og 75 millioner, men det er svært at gætte, for man kan, som det fremgår af tabel 2, argumentere for alle tal mellem 50 og 80 millioner. Der er dog efter min vurdering mange grunde til, at man nok vil vælge et officielt folketal, der er noget større end det sande folketal.

Det første skridt på vejen til at forstå Nigeria er at lære de tre hovedstammer, Hausa, Yoruba og Ibo, at kende. Disse tre folk taler tre forskellige sprog, der hedder det samme som stammen. Der er vel 20 millioner hausaer i Nigeria og måske 5 millioner i Niger og ud over Sudanbæltet, og måske 50 millioner mennesker, hvoraf henimod 40 millioner i Nigeria, taler hausa. Der er ca. 12 millioner yorubaer i landets sydvestlige sjettedel og måske 10 millioner iboer i den sydøstlige sjettedel. Både på yoruba og ibo er der trykt en hel del mere end der er på hausa; men både ibo og yoruba er svære at lære og lidet udbredte uden for de respektive stammer, ligesom de to stammer stort set er rent nigerianske stammer – der er dog også yorubaer i Dahomey.

De fire nordstater øverst i tabel 1 er de traditionelle muhammedanske emiraters område. Her er befolkningen først og fremmest agerbrugsdyrkende hausaer med de lyshudede kvægnomader fulanierne (5–6 mill), og kanurierne (3–4 mill.) mod øst som de to vigtigste minoriteter. Selv om der er væsentlige, sproglige og etniske forskelle mellem disse tre grupper, er der en betydelig religiøs, kulturel og politisk enhed over for Syden. I de sydlige dele af North West og North Central samt omkring Benue-floden i North East findes en lang række mindre folk, som hidtil har været ret villige til at følge deres hausa-fulani emirer.

Kwara og Benue-Plateau udgør en slags mellemzone til Syden. Kwara er således domineret af muhammedanske yorubaer, medens de fleste andre yorubaer er kristne, og i BP-staten er der en masse forskellige folk, hvoraf de vigtigste er Tiv og Idoh, begge på et par millioner. For det følgende kan man mærke sig, at Tiv-området var det eneste i Nordregionen, hvor nordpartiet NPC (Sardaunaens parti, jfr. det følgende) aldrig fik kontrol.

Den gamle Vestregion var domineret af yorubaerne, som nu har deres egen stat, Western, der er en ren yorubastat. Også Lagos er i praksis blevet en helt yorubadomineret stat; men de er derimod ingenlunde yorubaer i Mid-West, hvor Edofolket (1½ mill.) omkring Benin dominerer. I Mid-West, der er den største oliestat, er der også en del iboer i den østlige del, og en række andre stammer i den sydlige og olierige del af staten.

Den gamle Østregion var på samme måde domineret af Ibofolket, der nu har deres rene ibostat, East-Central, der er Nigerias tættest befolkede landbrugsområde. Den anden oliestat er Rivers. Her er der et sandt mylder af småstammer i deltaet, hvor olien findes, og et kraftigt ibopres i den nordligste tredjedel. South East er domineret af Ewfik omkring Calabar, men der er også en lang række andre folk her, hvoriblandt iboerne kun udgør en ubetydelig minoritet.

Udviklingsmæssigt er de fire nordstater langt bagefter på praktisk talt alle områder. Middelbæltet og South-East er også noget bagefter, idet det er i de resterende fem stater, at det kraftige boom foregår. De seks sydstater har tropisk skov som deres naturlige vegetation. I den nordlige del af Western og tværs igennem til den sydlige del af Benue Plateau går bevoksningen over til savanne, der bliver stadigt mere tør, jo længere man kommer op imod nordgrænsen, hvor der er meget varmt og tørt.

Der findes forskellige stærkt afvigende opgørelser af Nigerias nationalprodukt. Hovedtallene fra den nyeste opgørelse (og efter min mening også den hidtil rimeligste) fremgår af tabel 3. Der er grund til at advare mod at tage disse tal alt for bogstaveligt – de er ikke blot foreløbige tal, men også konstrueret ud fra et yderst beskedent primærstatistisk grundlag. De tilsvarende tal for Danmark er hhv. 130 og 240 mia. kr. for 1970 og 1975, hvad der tydeligt viser, at Nigeria stadig er et meget fattigt land.

Tabel 3. Nigerias nationalindkomst 1970 og 1975.

Mia. kr. *)	1970	1975	Gmsnl. vækst pr. år
Landbrug	22.1	35.6	10 %
Oliesektor	4.0	64.7	74½ %
Anden minedrift	.4	.8	15 %
Industri og håndværk	3.4	5.8	11½ %
El- og vandværker	.3	.6	15 %
Bygge- og anlægssektor	2.6	8.6	27 %
Handel	6.0	10.6	12 %
Vejtransport	.8	1.6	15 %
Andre transporterhverv	.6	.8	6 %
Undervisning	1.1	4.4	32 %
Andet offentligt erhverv	3.6	9.0	20 %
Serviceerhverv	1.2	2.2	13 %
I alt	46.2	144.8	26 %
excl. oliesektor	42.2	80.1	13½ %

*) Opgjort fra produktionssiden i årets markedspriser og på finansårsbasis, d.v.s. for 1970 fra 1/4–31/3 1971. En kurs på 9,10 kr. pr. nigeriansk Naira er anvendt. »Andre transporterhverv« omfatter også telekommunikation og radio. »Serviceerhverv« omfatter bl. a. pengeinstitutter, liberale erhverv o. l.. Kilde: Foreløbige tal fra FMEPR.

Det mest slående ved tabellen er, at olien fra at udgøre under 10 % af den samlede produktion for fem år siden, nu udgør næsten 45 %. Nigeria har en inflationsrate, der nok ligger i overkanten af den danske – det bliver vel til 8–10 % i snit for de fem år. Når dertil lægges befolkningsvæksten på de 2½ % pr. år, så skal en sektor altså vokse med over 10 % pr. år, for at der bliver nogen real stigning pr. indbygger[4]). Man kan derfor se af tabellen, at det først og fremmest er olien og den offentlige sektor, der er inde i en kraftig vækst, medens de store, private sektorer (især landbruget) ikke har ret meget at prale med.

Nu er det velkendt, at store, offentlige udgiftsstigninger (og især sådanne, der betales af udenlandske »skatteydere«, jfr. senere) er stærkt konjunkturstimulerende, idet de så at sige trækker hele den private sektor med op. Det er nu let at vise, at den offentlige ekspansion udelukkende er finansieret af stigningen i olieprovenuet. Det er derfor alt for optimistisk at betragte den nederste linie i tabel 3 som et udtryk for, hvordan den nigerianske økonomi ville have udviklet sig uden olie. Der er faktisk grund til at tro, at der ikke ville have været nogen realvækst pr. indbygger uden olien.

Der kan derfor være grund til at se lidt nærmere på oliesektoren, og det er gjort i tabel 4. Det ses, at medens den producerede mængde er vokset pænt, så

4) Det forudsættes her, at prisstigninger i alle sektorer er omtrent ens. Desværre beregnes der ingen brugbare prisindeks for Nigeria, så de ovenfor anførte betragtninger er af skønsmæssig karakter og i mangel af bedre!

Tabel 4. Oliesektorens hovedtal.

	1970	1971	1972	1973	1974
Produktion i mia. liter	72.7	76.8	107.9	123.6	132.7
Pris pr. liter i øre	6.6	10.1	10.3	13.8	45.2
Herfra i mia. kr.:					
Bruttoproduktion	4.80	9.38	11.20	17.13	60.31
÷ køb fra andre sektorer	.79	.61	.67	.71	1.66
Værditilvækst	8.01	8.77	10.53	16.41	58.65
Der går til:					
Lokale lønninger	.09	.10	.13	.14	.20
Udlandet	2.21	3.20	3.91	5.56	10.45
Afgifter m. m.	1.71	5.47	6.49	10.72	48.00

Note: I »Afgifter m. m.« er indregnet alle betalinger til den nigerianske regering, herunder fra 1973 profit af nationaliseret del af produktionen. Kilde: Foreløbige tal fra FMEPR.

har prisen pr. l råolie taget et virkeligt imponerende opsving i det sidste års tid. Man bemærker også, at de løbende omkostninger i form af køb af varer og tjenesteydelser fra andre sektorer (incl. udlandet) og lønninger kun udgør en forsvindende og stærkt faldende andel af bruttoproduktionsværdien – i 1970 var det 18 %, og nu er det 3 %. Det helt afgørende skift er, at medens den nigerianske stat tidligere fik 35 % af salgsprisen, så får man nu 80 %.

Simplificeret kan man sige, at oliesektoren består i, at nogle få udlændinge ved hjælp af en højtudviklet og helt igennem udenlandsk teknik finder et materiale (der i øvrigt er ganske uden værdi i den traditionelle økonomi), som de herefter selv transporterer ud af landet og sælger til udlændinge! Hvis det ikke var, fordi disse »udlændinge« lagde en betydelig afgift i den nigerianske statskasse, og fordi staten derefter gav sig til at bruge de penge, så ville det praktisk taget ikke have nogen virkning på økonomien.

Hidtil har Nigeria importeret hovedparten af sine færdigraffinerede olieprodukter, men grundstenen er nu lagt til landets andet olieraffinaderi. Man kræver nu, at olieselskaberne ansætter en vis procent nigeriansk arbejdskraft på alle niveauer, og man har opkøbt en del af aktiemassen (det bliver snart over 50 %) i de internationale olieselskabers nigerianske datterselskaber, man vil oprette en tankskibsflåde o.s.v.. Dette er i øvrigt et led i den *indigniseringspolitik*[5]), man har vedtaget for et par år siden. Denne politik går ud på ved lov at sikre, at en vis procent af ethvert firma ejes af nigerianere, og at det beskæftiger et vist mindstemål af nigerianere på ethvert niveau; dette mindstemål ligger mellem 100 % for små virksomheder incl. det meste af detailhandelen, landbruget etc. og ned til en snes procent for de ledende og specialiserede funktioner i rådgivende ingeniørvirksomheder o. lign.. Det er en meget vanskelig

5) Dette snurrige lange ord betyder ordret »at gøre indfødt« og benyttes i det følgende af mangel på et dansk ord – også i Nigeria har mange forvredet tungen på dette ord.

administrerbar lov med mange undtagelser, og den er for ny til, at dens virkninger virkelig kan vurderes. Hovedproblemet for denne lov er, at den yderligere har forøget efterspørgslen efter kvalificeret, indfødt arbejdskraft, som i forvejen var den værste flaskehals for den økonomiske udvikling.

Endelig kan der være grund til at nævne, at den skildrede udvikling indtil videre har ført til en meget stor stigning i reserverne af udenlandsk valuta, svarende til det enorme overskud på betalingsbalancen, der alene er fremkaldt af olien. De øvrige eksportartikler har ikke udvist nogen tilfredsstillende udvikling.

III. Historiske rids frem til 1970.

På trods af den betydelige interesse for Afrikas historie før europæernes indtog er det stadig meget begrænset, hvad man ved om Nigeria, før europæerne begyndte at rejse og bosætte sig i området. Så vidt man ved, har der imidlertid aldrig eksisteret et land som Nigeria før 1914, men derimod en række forskellige mindre riger med helt andre grænser – jfr. f. eks. Davidson (67), Crowder (66) og Hatch (70). I Norden havde man indtil 1800 en række små hausabystater med Kano som den vigtigste, omend det gik op og ned for de forskellige; mod nordøst var der forskellige kanuri-småstater.

Iboerne havde et meget fragmenteret samfund med noget i retning af »landsbystater«. I deltaet var der en lang række småstater, og i Yorubaland et stadigt skiftende system af bystater. Her lykkedes det i 16–17 hundredtallet for Alafinen af Oyo (gl. Oyo lige syd for det nuværende Illorin), takket være sit rytteri at få skabt et større rige, omfattende de nordligste to trediedele af Yorubaland. Omkring Benin eksisterede ligeledes en større statsdannelse, der desuden omfattede det meste af resten af Yorubaland[6]), i hvert tilfælde i 14–17 hundredtallet. Denne stat var et teokratisk-militært samfund, styret af en »gudekonge«, Obaen. Takket være handelskontakt med Portugal og et højtudviklet kunsthåndværk med støbning af de berømte broncefigurer og træskærearbejder er dette rige relativt velkendt.

Der er ingen grund til at forestille sig denne tid som særlig paradisisk. – De utallige småstater lå vist i nogenlunde uafbrudt krig med hinanden. Men det er klart, at ufredeligheden fik en betydelig opblomstring, da europæerne fik organiseret et af Afrikas ældste erhverv på mere effektiv vis i international målestok. Det var ganske vist stadig lokale handelsmænd, der organiserede indfangningen og transporten af slaver ned til de europæiske handelsstationer, men da handelsmændene fik europæiske våben for varerne, bevirkede hande-

6) Benin-riget var strengt taget ikke noget Yorubarige, men et Edorige. På højden var imidlertid en del af rigets undersåtter yorubaer, og hofsproget var også yoruba. Bortset herfra var den politiske struktur helt anderledes i Benin end i Yoruba-staterne, der havde et svagt demokratisk islæt.

len, at en række nye handelsstater opstod i deltaet. Jo længere nordpå, man kom, jo mindre omfang tog imidlertid slavehandelen, og det var uden tvivl få hausaer, der blev solgt. Men som de gode muhammedanere, hausaerne allerede dengang var, indfangede de naturligvis de »buskhedninge«, de kunne få fat på, og solgte dem. Århundredet efter Napoleonskrigene, da europæiske nationer pludseligt begyndte at gå aktivt ind for bekæmpelsen af slaveriet, blev en politisk meget omskiftelig tid, der endte med skabelsen af den engelske koloni, Nigeria; en erobring, der dog først tog rigtig fart fra 1860–1903. Hovedbegivenhederne i århundredets første halvdel er igen helt separate i Norden og Syden.

I Syden skete hovedbegivenhederne i Yorubaland, hvor Oyo-riget såvel som Benin-riget brød sammen, hvad der førte til en næsten uafbrudt krig med skiftende koalitioner mellem de forskellige bystater – jfr. Smith (69) og Smith and Ajayi (71). Forskellige af de lokale grupper bad ligefrem englænderne om at komme ind og skabe fred, og der er ingen tvivl om, at vide kredse var meget tilfredse med at komme under Pax Britannica i Yorubaland.

Mod nord var den store begivenhed skabelsen af Sokoto Sultanatet i årene 1804–20. Jfr. her Last (67), Johnston (67) og Adeleye (71). Riget opstod efter en vækkelsesbevægelse, der begyndte blandt fulanierne. De producerede mærkeligt nok også lærde og hellige mænd, heriblandt Usman Dan Fodio, der i perioden fra 1775 opnåede en betydelig position i hausaland. Hans bror, Abdullah, og hans søn og efterfølger, Ahmadu Bello, var begge glimrende militære organisatorer, så da hausakongerne omsider i 1804 besluttede sig til at bringe Dan Fodio's bevægelse under kontrol, udviklede denne sig først til en hellig flugt (Jihad) og dernæst til et formeligt militært triumftog, hvorunder Vestafrikas hidtil største rige blev skabt på under 20 år. I de vigtigste centre indsattes emirer med vidtgående, lokale beføjelser. Emirerne var alle fulanier, og emiraterne er siden forblevet i de oprindelige emirers familie. Emiraterne udviklede sig snart til små kongeriger, idet emirerne hurtigt fik anlagt nogle hausavaner og nogle hausakoner. Så selv om Nordnigeria i dag har en fulaniadel, der stadig er særdeles vigtig, så ligner adelsfamilierne stort set hausaerne mere, end de ligner fulani-nomaderne, der stadig lever, som de gjorde det før Dan Fodio, jfr. Hoppen (58) og Stenning (59).

Denne udvikling forklarer, hvorfor der er så fuldkomment forskellige, traditionelle politiske systemer ud over det sydlige Nigeria og et langt mere homogent (og helt anderledes) system i Nordnigeria. I Sydnigeria havde man heller ikke en stærk samlende religion, men mange forskellige animistiske religioner, båret oppe af forestillinger, der ikke let kunne modstå energiske missionsforsøg. Syden blev erobret tidligst af englænderne, begyndende med Lagos, og de mange eksisterende politiske og religiøse systemer smuldrede hurtigt, således at der i dag kun er lidet tilbage. Norden blev derimod først erobret i årene fra 1899–1909 af den kristne, viktorianske helt, F. Lugard. Denne stadig meget kontroversielle general og hans propagandist og hustru, Flora Shaw, gennemførte i

årene 1914–19 oprettelsen af kolonien Nigeria under én guvernør, omend der stadig forblev to administrationer, hvoraf den i Syden var langt mere talrig og på en ganske anden måde blandede sig i de lokale forhold. Begivenhederne omkring Nigerias oprettelse er skildret dels af Lugard (20) og Shaw (05), dels af Lugards biograf, Perham (60), og af mere kritiske iagttagere, Muffett (64) og Nicolson (69). Om årsagerne til og dynamikken i englændernes erobring af Nigeria kan der siges meget; men for ikke at bringe diskussionen for langt på afveje blot dette, at det er vanskeligt at forklare denne ud fra rationelle, økonomiske overvejelser, og den drivende kraft, Lugard, var absolut ingen ven af »erhvervsinteresser«.

Økonomisk var slavernes efterfølger som eksportartikel palmeolie fra Sydnigerias mest fugtige dele, og fra slutningen af 1920'erne kom dertil kakao fra den vestlige region og jordnødder fra Norden. Med baggrund i indtægterne fra disse eksportartikler opbyggedes i mellemkrigsårene rudimenterne til et undervisningssystem i Syden, stærkt hjulpet frem af de forskellige missioner. Der blev på samme måde åbnet en række hospitaler, og fra 1898 blev et såre beskedent system af jernbanelinier bygget. Størrelsesordenen af de samlede, offentlige budgetter i årene 1930–49 lå på mellem 5 og 6 mio. £ sterling årligt. I selvstændighedsåret 1960 lå tallet oppe på ca. 70 mio. £, fordelt på ca. 20 i Norden, ca. 16 i Østen og ca. 14 i Vesten og med næsten ingenting i fællesudgifter.

Efter 2. Verdenskrig begyndte industri ganske langsomt at vokse frem; men, som det fremgår af tabel 3, giver industrien stadig i dag kun et lille bidrag til nationalindkomsten. I november 1953 stødte Shell-BP Petroleum Development Company of Nigeria så på olie efter at have boret i nogle år – ja, man havde endog boret før krigen omend uden held.

Efter krigen fik Nigeria også sin frihedsbevægelse, der startedes af sydnigerianere, hvoraf især to bør fremhæves: »Dr. Zik« (Dr. Nnamdi Azikiwe), en amerikansk uddannet ibo, der begyndte som avisudgiver og forretningsmand. »Awo« (Chief Obafemi Awolowo), en sagfører fra en af de små yorubaklaner. Ret hurtigt opløstes frihedspartiet i et yoruba- og et iboparti.

Da man i Norden opdagede, hvad der var ved at ske, fik man også dannet et nordparti. Det blev snart domineret af Sardaunaen – en skolelærer af sultanfamilien med det historiske navn, Ahmadu Bello, og den traditionelle titel, Sardauna af Sokoto. Alle de tre ledere var jævnaldrende, født omkring århundredskiftet.

Det var naturligvis et stort problem, under hvilken forfatning et sådant land kunne gøres selvstændigt, og i det hele taget et stort problem, om Nigeria burde være en eller flere selvstændige stater. De komplicerede forhandlinger endte med, at landet blev selvstændigt som en føderation med en meget svag centralregering og en endnu svagere præsident. Præsident blev Dr. Zik, men fra først til sidst forblev magten i hænderne på Nordens parti, hvis næstformand blev føderal statsminister. Selv foretrak Sardaunaen at blive statsminister i Nord-

regionen, hvad der yderligere befæstede indtrykket af, hvor svag føderalregeringen var.

Sardaunaen var en figur, som det er svært at forstå uden et betydeligt kendskab til Nordnigeria. Udadtil fremtrådte han som en statelig, traditionelt muhammedansk emirskikkelse, men ser man nærmere efter, opdager man, at han var en dynamisk og hårdtarbejdende politiker af betydelig smidighed. Hans hovedmål var at få lukket gabet mellem Nord og Syd gennem så kraftig en »modernisering« af Norden som muligt. Det er på den anden side klart, at man i Syden så ham som en magtsyg, reaktionær, religiøs fanatiker, der lumskeligt havde franarret Sydens langt mere kompetente ledere deres rette plads, efter at disse havde gjort alt arbejdet. Man havde også grund til at være noget fortørnet over, at han først forsinkede selvstændigheden så meget, han kunne, for at få tid til at få uddannet nogle nordnigerianere, og siden konsekvent foretrak englændere frem for sydnigerianere i sin administration – »europæerne rejser hjem igen«, sagde han.

Takket være den føderale statsminister Tafawa Balewas smidighed og takt, gik det til at begynde med fint for den nye stat; men snart begyndte de tre partimaskiner at udvikle de for partimaskiner så velkendte ubehagelige træk – og i den frodige, afrikanske grobund gik denne proces vældig hurtigt, da den først kom i gang. Det gjorde heller ikke sagen bedre, at de tre partier hver for sig var »enepartier« i deres region. De regionale administrationer og partiapparater gik snart op i en højere enhed, og næsten alle midler blev anvendt af administrationerne for at forhindre andre partiers udbredelse i deres område. Efter folketællingsskandalerne i 1962 og 1963 eksploderede det politiske parti i Vestregionen i 1964 som følge af en bitter strid mellem partiets statsminister Akintola og partiets leder i det føderale parlament Awolowo, der ikke blot var personlige rivaler, men tilhørte hver sin yorubaklan. I deres kamp udslyngede de to varmblodede politikere allehånde korruptionsanklager imod hinanden, og da begge parter uden tvivl havde ret i de fleste af deres anklager, virkede det særdeles demoraliserende. Akintola var bedst placeret rent magtmæssigt, og det lykkedes for ham at gennemføre en retssag mod Awolowo og få ham fængslet. Dette medførte at lokalvalgene i Vestregionen i dec. 65 opløstes i voldsuroligheder og et fuldkomment kaos.

I januar 1966 gjorde en lille gruppe ibomajorer militærkup på et program om at udrydde de korrupte og reaktionære ledere, stoppe tribalismen og skabe lov og orden. Det lykkedes faktisk for den lille sammensværgelse at få skudt en god del af landets ledende militærpersoner og politikere ned (Sardaunaen, Tafawa Balewa og Akintola bl. a.), omend man ikke selv fik erobret magten, som gled over til hærens øverstkommanderende, iboen Ironsi, som var undsluppet blodbadet, selv om han formentlig var på kupmagernes udryddelsesliste. Det var den næsthøjeste ibo i officerskorpset – den Oxforduddannede millionærsøn, Ojukwu – imidlertid ikke, hvorimod alle ledende nordofficerer var på

listen, og kun to undslap. Den ene var oberstløjtnant Gowon, der ikke var hjemme, da kupmagerne ankom. Kort efter blev Gowon udnævnt til generalstabschef, og Ojukwu blev militærguvernør i Østregionen. Takket være, at Ironsi var ibo, at så mange iboofficerer undslap kuppet i live og snart efter blev forfremmet til de ledige poster, og takket være den lemfældige behandling af kupmagerne og utallige ubegrundede rygter, opstod der stærke antiibostemninger i landet.

Ironsi viste sig hurtigt helt uegnet i den politisk meget spændte situation, og snart var alle i Nord- og Vestregionen overbevist om, at begivenhederne var et rent ibokomplot. For at få et vist hold over situationen besluttede Ironsi sig til at afskaffe regionerne og indføre en stærk centralregering. Dette fik imidlertid den modsatte effekt, idet man i vide kredse i Norden og Vesten opfattede dette skridt som det afgørende forsøg på at overtage hele landet fra iboernes side. Heraf fulgte to bølger af voldsuroligheder i maj og juli, hvor mange tusinder af ibohåndværkere og -handlende i Norden blev brutalt myrdet. Resultatet blev, at den million iboer, der boede ud over Norden og i mindre grad i Vesten, flygtede til Iboland. I juli indtraf så det andet militærkup, hvor underofficerer og menige myrdede så mange af deres iboofficerer, som de kunne komme til, herunder også Ironsi. Under det betydelige kaos, der opstod, dukkede Gowon frem som den eneste mulighed. Han var da 32 år gammel og fra Norden, men vel at mærke fra en lille, kristen stamme i middelbæltet.

Den nye regering stod over for uhyre problemer: nødvendigheden af at standse den uhyggelige dynamik i myrderierne, genoprettelsen af disciplinen i hæren, hvor ingen officer kunne føle sig sikker, hvis han ikke var fra den samme stamme som sine soldater, og desuden skabelsen af en ny forfatning. Det lykkedes kun langsomt at få genoprettet ro og orden, og først efter at en faktisk etnisk opdeling af hæren havde fundet sted. I forfatningsspørgsmålet viste Gowon sin politiske vurderingsevne, idet han erstattede de tre oprindelige stater med 12 nye og styrkede centralregeringens rolle i føderationen i forhold til den gamle forfatning. Det lykkedes Gowon at få Nordens og Vestens ledere til at gå med til dette kompromis, men Østens ledere, herunder Ojukwu, stillede meget vidtgående krav, og efter mange og komplicerede forhandlinger erklærede Ojukwu Østregionen for en selvstændig stat den 30. maj 1967[7]), og borgerkrigen begyndte.

Borgerkrigen varede helt til den 15. januar 1970. En hovedårsag hertil var

7) Østregionen (Biafra) bestod som nævnt af tre nuværende stater, hvoraf kun en, East-Central, har ibomajoritet; men iboerne var langt den største stamme i regionen og kunne let dominere. Så vidt jeg har kunnet forstå, er det imidlertid netop i de øvrige småstammer, man finder de kraftigste fordomme imod iboer selv den dag i dag. På den anden side var det naturligvis helt udsigtsløst for de rene iboområder at rive sig løs, idet de ville have ligget fuldkomment omgivet af Nigeria. Dertil kom så olien, hvoraf en del findes i den sydlige del af River State, hvor der er få iboer. De største oliekilder er dog i Mid-West, som Biafra ikke gjorde krav på.

den betydelige mangel på organisation, der prægede krigshandlingerne. Når tabel 5 studeres, bliver det klart, at man ikke rådede over mere end nogle få håndfulde af lidet erfarne officerer på de to sider, og det siger sig selv, at nigerianske tropper kræver særdeles meget ledelse for at kunne anvendes i moderne krigsbegivenheder udkæmpet med moderne våben. Troppestyrkerne blev hurtigt bragt op på 250.000 mand på den føderale og 150.000 mand på den biafranske side. Militært var krigshandlingerne derfor prægede af kaotiske og langsomme fremrykninger over meget brede fronter med store troppestyrker, hvorunder der blev affyret uhyre megen ammunition i alle retninger. Det lykkedes ret hurtigt for de føderale tropper at få afskåret Biafra fra havet gennem erobringen af østregionens to havne, Port Harcourt og Calabar. Heri var man stærkt hjulpet af den lokale befolknings modvilje mod iboer. Herefter var det kun et spørgsmål om organisation og dermed den nødvendige tid, før Biafra bukkede under. Det tog uhyggelig lang tid, og mange døde af sult i det indesluttede, tæt overbefolkede Centralbiafra, før det omsider skete.

Tabel 5. Officerskorpsets størrelse.

	1/1–60	1/1–66	1/5–66	Føderale*) 1/8–66	Biafra*) 1/8–66
Oberst eller derover	–	7	3	0	0
Oberstløjtnant	–	14	21	0	5
Major	–	32	17	9	16
Lavere officersrang	–	278	234	175	72
I alt nigerianere	61	331	275	184	93
Udlændinge	223	0	0	0	0
I alt	284	331	275	184	93

*) Der er kun medtaget aktive og ikke militærguvernører og ministre. Kilder: Luckham (71) og Miners (71).

Der er særdeles mange interessante facetter, man kan komme ind på i forbindelse med borgerkrigens internationale konsekvenser. Nævnes bør den rolle, som forskellige lande og landegruppers stilling til konflikten stadig spiller for den nigerianske udenrigspolitik. Man kunne komme ind på de sande følelsesstorme, som Biafras reklamebureau (i mangel på udenrigstjeneste ansatte man et internationalt PR bureau) så dygtigt fik rejst på et grundlag, vi i dag kan se, var helt forkert. Fredsslutningen efterfulgtes ikke af massakrer eller processer. Jeg kan ikke forestille mig, at sårene efter sådanne begivenheder i et land på Nigerias udviklingstrin kunne være lægt bedre, end de faktisk er.

Det var uden tvivl de rene tilfældigheder, der satte den uhyggelige dynamik i gang. Når der i et land er kraftige, stammemæssige spændinger, vil voldsomme begivenheder næsten uundgåeligt blive fortolket stammemæssigt. Dernæst vil stammerne hurtigt isolere sig fra hinanden, og så vil alle de gamle fordomme, man har imod hinanden, let blusse op. Efter min bedste vurdering kunne et andet sæt af begivenheder lige så let have antændt lunten til en anden af Nige-

rias krudttønder. Man kan så spørge, om ikke et føderalt parlament med stammemæssige partier derefter snarere vil virke som benzin end som vand på lunten. Det kræver i hvert tilfælde en overordentlig modenhed og moderation at forhindre et sådant parlament i at blive et forum for forstærkelse af stammestridigheder. Dette er sikkert lige så vigtigt som landenes lave udviklingstrin når man skal forklare demokratiets almindelige skæbne i Afrika.

IV. Nigerias styreform og administration.

Nigerias forfatning er klart opbygget: i spidsen står det »Øverste Militærråd« SMC (Supreme Military Council), hvis formand er general Yakubu Gowon. Desuden er de tolv militærguvernører, værnenes og politiets chefer medlemmer. SMC mødes to–tre gange om måneden til møder af i snit 1½ dags varighed, og dets beslutninger går forud for alle andre beslutninger.

Teoretisk er alle medlemmer af SMC militærpersoner, udlånt fra deres egentlige militære stilling, hvori de fortsætter deres normale karriere. Kun to guvernører er blevet udskiftet hidtil. Den ene var naturligvis Ojukwu. I stedet for ham udnævntes en civil administrator for East Central, og han fungerer stadig som »militærguvernør« og er SMC's eneste civile medlem. Guvernørerne er så godt som alle guvernører i deres hjemstater (undtagelserne er et par hausaer, der er guvernører i andre hausastater). De fleste er fra hæren, men der er dog to fra luftvåbnet og en fra flåden, desuden tre politimænd, der alle er stationeret i Norden, hvor det var svært at finde kvalificerede soldater.

Hver af de tolv militærguvernører er formand for sin stats EXCO (Executive Council, d.v.s. eksekutivråd eller regering), bestående af 15–22 civile ministre, som – for at skelne fra den præ-militære tid – kaldes »commissioners«. Det er en ret enkel sag for en guvernør at udskifte en af sine ministre. Der er også et føderalt EXCO, hvor Gowon er formand.

Gowon er således formand for de to vigtigste regeringsorganer, SMC og det føderale EXCO. Desuden er han statsoverhoved og ikke mindst chef for de væbnede styrker. Han bærer som oftest uniform og bor i Lagos' militærforlægning »Dodan Barracks«. Hans centrale rolle understreges også af de bebudede omflytninger og udskiftninger af alle regimets øvrige topfigurer. Gowon er som sagt lige fyldt 40. Hans fader var lægprædikant, og hele hans karriere var i hæren. Når man læser beretninger om, hvor sky og usikker hans fremtræden var, da magten for otte år siden gled over til ham – jfr. Swartz (71) – må man sige, at han har udviklet sig. Han optræder i dag som en amerikansk præsident, der lægger vægt på at komme ud blandt folk og trykke hænder. Han virker ungdommelig, selvsikker og charmerende og har i forbløffende grad undgået den luksuriøse »big boss«-stil, som mange af hans guvernører holder så meget af. Der er få ubehagelige rygter i omløb om ham. Der er ingen tvivl om, at han personligt har en stor del af æren for fredsslutningen efter borgerkrigen og re-

gimets hele milde karakter. Det er da en smuk ting at kunne sige om en general, at selv om han måske ikke var særlig vaks til at føre krig, så har han været aldeles fremragende til at slutte fred! Politisk afgørende for hans stærke position er det måske ikke mindst, at han for tiden synes ret uundværlig, da han som den eneste af regimets topfolk forener store politiske evner med en stammemæssigt neutral baggrund.

I det føderale EXCO optog man fra begyndelsen embedsmænd og oppositionspolitikere fra den civile tid, såsom Awolowo, hans tugthuskollega Enahoro, tiv-lederen Joseph Tarka og Amino Kano, der ledede et andet lille oppositionsparti mod Sardaunaen i Nordregionen. Også her har der været få udskiftninger, bortset fra at Awolowo gled ud efter afslutningen på borgerkrigen. Ude i staterne har det ikke været let at finde de nødvendige EXCO-medlemmer, og stort set alle, der ragede op, har haft en chance – forhenværende politikere og topembedsmænd samt medlemmer af den traditionelle overklasse har nok besat de fleste af de over 200 poster, men manglen på kvalificerede og erfarne folk til sådanne poster var (og er) et stort problem.

Under ministrene står så Nigerias 200–250 ministerier, delt i 13 adskilte administrationer, idet såvel den føderale som de 12 statslige administrationer er opbygget på næsten samme måde. Hvert ministerium er ledet af en departementschef (»permanent secretary«), og herefter er der en fint leddelt rangstige ned til de underste undermænd: kontorbudene og de løst ansatte kontorassistenter. Der er ca. tre gange så mange trin på rangforordningen, som der er her i landet, og lønforskellene er over tre gange så store fra top til bund. Et kontorbud begynder med at tjene ca. 3.000 kr., og en departementschef får ca. 90.000 kr. i løn[8]).

Det store spring i lønningerne er mellem kontorfolk (clerical staff) og embedsmænd (»officers«, der har enten »bachelor« grader eller har opnået at blive »executive officers«). Dette spring, der er 5–6 gange større end det tilsvarende herhjemme, svarer til springet mellem indfødt og engelsk arbejdskraft i kolonitiden og har kunnet opretholdes på grund af den betydelige mangel på uddannet arbejdskraft; d.v.s. at nigerianske akademikerlønninger er næsten lige så høje som engelske og måske dobbelt så høje som indiske og pakistanske.

Arbejdsindsatsen pr. beskæftiget i offentlige kontorer ligger vel på under 20 % af den tilsvarende herhjemme, men det er naturligvis en generel ting, at produktiviteten er meget lav i Nigeria og andre udviklingslande. Man må vist sige, at de fleste embedsmænd mest af alt opfatter deres job som et privilegium, de bør nyde, så længe det varer – pensionsalderen er 55 år, ligesom den var det for englænderne, dengang Nigeria var »den hvide mands grav«.

8) Disse angivelser er omtrentlige, da de er forsøgt angivet netto, d.v.s. incl. hustilskud, biltilskud o.s.v. samt excl. de beskedne indkomstskatter. Tallene er de gældende indtil 1. januar 1975, hvor der er sket betydelige lønstigninger til kompensation for de senere års prisstigninger.

En særlig stilling i hver administration indtages af SMG'en (Secretary to the Military Government), der dels er militærguvernørens egen overdepartementschef, og dels har den mere formelle opgave at være chef for hele administrationen. I praksis er SMG'en ofte mere magtfuld end de fleste ministre.

Alle de 13 administrationer foregår principielt på engelsk – og i hvert tilfælde er alle officielle skrivelser på engelsk. Dette gælder også de tre stater, der er helt ensprogede: Kano, Western og East Central. Folk i de lavere stillingskategorier kan oftest utilstrækkeligt engelsk, så megen forvirring kommer ind i sagerne ad den vej, og befolkningen som helhed forstår naturligvis ikke, hvad der foregår.

Endnu en væsentlig årsag til den lave effektivitet må omtales, og det er den vidt udbredte korruption. Den reducerer effektiviteten, dels fordi den lægger sig som en ekstra omkostning på frygtelig mange ting, og dels fordi den ofte forvrider selve beslutningsprocessen, sådan at projekter, der ikke tjener noget rimeligt formål, bliver vedtaget, og kostbare løsninger tit bliver foretrukket frem for billige o. lign. Årsagen til mange af de bekendte »hvide elefanter« (kostbare prestigeprojekter) er altså ikke altid bare ønsket om at have nogle projekter, der er lige så fine som i England. Det er ifølge sagens natur svært at give tal for størrelsen af effektivitetsspildet på grund af korruptionen, men at det er et meget stort problem, lægger ingen i Nigeria skjul på.

Det er på den anden side vigtigt at gøre sig klart, at de fleste af de foranstaltninger, man kan nævne mod korruptionen, også er effektivitetshæmmende. Omfattende gensidig kontrol med mange underskrifter, stempler og kopier af skrivelser er såvel dyrt som komplet initiativdræbende. Det er kun de lavere geledder i administrationen, der kan kontrolleres på disse måder, og det er indlysende, at en sådan kontrol kun er effektiv, hvis der er nogen, der indsamler og efterfølgende kontrollerer alle de utallige bilag, der derved fremkommer. Samtidig langsommeliggøres sagsbehandlingen, og korruptionen kommer ind ad bagvejen, idet embedsmænd vil kunne erhverve små »dashi« for at fremskynde sagernes gang gennem møllen, selv om selve sagens behandlinger bliver reel nok.

På højere niveauer er man nødt til at give et vist råderum for det frie skøn og dermed for korruptionen. Jo højere op man kommer, jo mere politisk belastende for regimet bliver »sager«, hvis de bliver opklaret, og jo sværere bliver de dermed at opklare. På den anden side er det utroligt, så demoraliserende[9])

9) Det er nok den vidt udbredte korruption, der giver vesteuropæerne det største »kulturchok« ved mødet med Vestafrika. Det kolossale antal historier, en nyankommer straks får fortalt, kombineret med et par små selvoplevede episoder – som f. eks. lægen, der stempler ens vaccinationsbog og beder én om at betale til ham direkte uden kvittering, så skal han til gengæld nok lade være med at stikke én – ryster mange mere idealistiske nyankomne. Dertil kommer så de specielle problemer som u-landsfrivillige, engelske skolelærere og andre lavtlønnede idealister har i et så materialistisk samfund, hvor ingen forstår eller respekterer folk, der vil arbejde for så lidt.

det virker nedad rangstigen, hvis alle tror, at de er korrupte i toppen. Der er ingen tvivl om, at den udbredte tro på Gowons hæderlighed er et stærkt kort i såvel hans egen som i militærstyrets hånd. Men så må det også siges, at militærstyret ikke som helhed giver korruptionsbekæmpelsen en særlig høj prioritet. Politiske balancehensyn og effektivitetshensyn rangerer højere. For den brede befolkning gælder, at der er en betydelig tolerance – ja, beundring – over for alle (incl. embedsmænd), der stiller deres nyvundne rigdom til skue.

Et andet væsentligt træk ved administrationen er dens fåtallighed. Til belysning skal jeg anføre nogle tal fra »min« stat, hvor der er en rimelig god statistik på disse områder. Her i Danmark er der omkring ½ million mennesker i det offentlige til at betjene og administrere 5 millioner mennesker. I »min« stat i Nigeria er der vel 6 millioner indbyggere, og der er i de forskellige, offentlige organer måske 15–20.000 ansatte, hvoraf 3–5.000 i militæret. Den største gruppe er statens ansatte, der er opgjort i tabel 6. Bemærk det store antal udlændinge i de mere kvalificerede stillinger.

Den udtalte mangel på personel på alle kvalificerede niveauer og den meget lave og ineffektive arbejdsindsats er naturligvis, hvad man mener, når man

Tabel 6. Den offentlige sektors personel i NW State.

	Antal normerede still.	Heraf besatte: i alt	med NW indfødt	med andre niger.	med udlænd.
Ingeniører, arkitekter m. v.	110	77	10	3	64
Læger, tandlæger, farmaceuter	98	61	15	5	41
Realskole- og seminarielærere	415	348	76	119	153
Dyrlæger, landbrugskandidater	107	46	22	11	13
Jurister, økonomer o. lign	127	82	36	29	17
Andre med højere uddannelse	20	11	10	1	–
i alt højere uddannelser	877	625	169	168	288
Sygeplejere o. lign.	x*)	ca. 600	–	–	–
Folkeskolelærere	x*)	ca. 3100	–	–	5
Faglærte arbejdere	x*)	ca. 130	–	–	ca. 20
Andre mellemuddannelser**)	x*)	ca. 500	–	–	0
i alt mellemuddannelser		ca. 4330	–	–	ca. 30
Ufaglærte		ca. 7000	–	–	–
Samtlige		ca. 12000	–	–	ca. 300

*) De kommunale myndigheder (Local Authorities, d.v.s. Sultanen og emirerne) driver i princippet folkeskolen og et system af lokale klinikker – dog med væsentlig statsstøtte. De har praktisk taget ingen »akademikere« og beskæftiger kun et minimum af udlændinge. Deres forhold er statistisk dårligt belyst.

**) Heriblandt kontorpersonale. Kilde: NWEPD (74) og egne skøn.

henviser til administrationens meget begrænsede eksekutive kapacitet. Nigerias problemer er heller ikke væsensforskellige fra andre afrikanske landes, men de betydelige midler, man pludselig har fået i hænde, accentuerer naturligvis problemerne, idet der fremkommer det vældige gab, mellem hvad man kan styre i praksis, og hvad man har råd til.

Det har flere gange været nævnt, at det nigerianske regime er et mildt militærdiktatur. Folk er normalt ikke bange for at udtale sig, og der er ingen systematisk forfølgelse af regimets fjender. Praktisk taget alle Biafras ledere og de tidligere regimers topfolk lever fredeligt og ofte i højtstående, offentlige stillinger. Landets ganske gode engelsksprogede dagspresse (90 % af pressen er på engelsk) har hyppigt moderat kritiske ledere mod regeringens politik, omend man sjældent går tæt på højtstående personer som SMC-medlemmer .

Nigerias føderale struktur er tydeligvis et kompromis mellem den tidligere meget løse føderation og Ironsis centralisering. Ved at oprette 12 stater har man sikret sig, at ingen stat er stærk nok til at dominere de øvrige, og at mange projekter bliver for store for hver enkelt stat at påtage sig. Når dertil kommer Gowons stærke personlige stilling, er det klart, at centralregeringen har en meget stærk position over for statsregeringerne. Dette skyldes endelig også, at oliemilliarderne er føderale midler, som uddeles til staterne, sådan at de hele tiden må rejse med hatten i hånden ned til Lagos.

Man tager dog meget fejl, hvis man tror, at den føderale struktur er uden betydning. I praksis er det begrænset, hvor meget de centrale myndigheder kan gribe ind i staternes indre anliggender. Også den føderale administration er nemlig underbemandet, og hele kommunikationssystemet er underudviklet og stærkt overbelastet.

Hvor væsentligt dette punkt er, gør man sig som indbygger i et lille og velordnet land som Danmark ingen forestillinger om, og det fortjener derfor nogen omtale. Det tager i snit lidt over en uge at få et almindeligt brev frem mellem Lagos og en af statshovedstæderne. Hvis man sætter en mand på opgaven, og han ikke laver andet, kan han som oftest på 4–6 timer få et telefonopkald igennem. Telegrammer tager af grunde, som det er svært at trænge til bunds i, normalt mindst lige så lang tid som breve. Der er et udmærket flynet, der forbinder alle statshovedstæder (bortset fra Illorin, hvortil man i øvrigt heller ikke kan telefonere!) med mindst to ugentlige fly, men dels er denne service meget kostbar, og dels er den ret overbelastet.

Når man tager sagsbehandlingens almindelige langsommelighed i betragtning, medfører sådanne kommunikationsproblemer, at sager, der indebærer 5–10 kommunikationer mellem en statsadministration og den føderale administration, let trækker ud i både halve og hele år. Dette udelukker i praksis den føderale administration fra at kontrollere staterne. Dertil kommer så, at militærguvernørerne med deres stærke stilling kan beskytte deres administrationer mod indblanding fra føderale ministerier.

V. Lagos – en hovedstad med problemer.

Intetsteds viser Nigerias kraftige udvikling sig stærkere end i Lagos, en by, der er inde i en eksplosiv vækst, både hvad angår befolkning og velstand, og som derfor er et usædvanligt dynamisk og fascinerende bysamfund. Samtidig er det vanskeligt at undgå stærkt følelsesladede negative ord i beskrivelsen af denne fugtigt-varme og utroligt snavsede gigant-landsby. For selv om byen ikke er håbløst fattig – den er ludfattig, men der er jo netop håb – og selv om niveauet af voldskriminalitet ikke er særlig højt, så må Lagos ud fra mange betragtninger være verdens værste storby.

Jeg har i hvert tilfælde ikke mødt nogen, der har oplevet en værre trafik end i Lagos. Har man tre–fire ærinder forskellige steder i byen, kan man let bruge en hel dag i de fantastiske trafikpropper, der hele tiden opstår på det utilstrækkelige vejnet. Der er intet offentligt massetransportsystem i byen, så alle, der på nogen måde kan, køber en bil, og det giver ca. 50.000 nye biler om året. Ellers anvendes de utallige taxier og minibusser, der altid er propfulde og kører på en måde, der næppe kan overgås i hensynsløshed[10]). Det medvirker også til den almindelige trafikusikkerhed, at bilparken holdes i en meget ringe vedligeholdelsestilstand. Der er ingen forståelse i Nigeria for, at man kan kræve andet af en bil, end at den på en eller anden måde kan køre, og at den ser ud af noget. Alle den slags blødsødne betragtninger, som at biler er farlige og forurener, at de skal holdes ude fra bykernen, at der skal være to bremser, sikkerhedsseler o.s.v., det er altsammen noget, Nigeria overhovedet ikke er begyndt på. Det kan derfor ikke undre, at man ser særdeles mange ulykker, og at forsikringspræmierne gennemgående er et par gange højere i Nigeria end i Danmark for den samme bil.

Lagos' havn, Apapa, ligger lige syd for byen, og da ca. 80 % af landets import går igennem havnen, er den af vital betydning for landets økonomi. Det er formentlig netop på grund af sin beliggenhed ved en af Guineabugtens få gode, naturlige havne, at Lagos har fået sin betydning, for ellers er byen naturligvis meget dårligt placeret som hovedstad i Nigeria. Den voldsomme stigning i godsmængden har (også) bragt havnen ud over sammenbruddets rand[11]). Den

10) Den specielle trafik i Lagos og tildels Ibadan er så meget mere bemærkelsesværdig, når den sammenlignes med den civiliserede måde, hvorpå der køres i sådanne nabohovedstæder som Accra og Abidjan; men sådan set helt i pagt med en tradition for larmende aggressivitet, der præger yoruba-kulturen – vel nok den mest egenartede og dynamiske af Nigerias kulturer. Støjniveauet i en yorubaby er bemærkelsesværdigt højere end i andre nigerianske byer – og naturligvis specielt højt i den største yorubaby, Lagos.

11) I de nødkontorer, der er indrettet i forskellige af frihavnens pakhuse, ligger sagerne vitterligt som meterhøje stabler af krøllet, fugtigt og snavset papir, som ingenlunde bevæger sig af sig selv. Der er naturligvis opstået en blomstrende industri af »clearing agents«, som lever af at få varer igennem havnen, og det er anseelige honorarer, der kræves. Importerer man f. eks. en bil, må man i snit slippe 1.000 kr. for at få den igennem, og hertil kommer så nye sidespejle, vinduesviskere o. lign. Endelig er der så tolden på 25 %.

vældige, snavsede »papirmølle« virker formentlig kun, hvis den »smøres«, og omfanget af tyverier er så stort, at de fleste internationale forsikringsselskaber nægter at dække transporters gang gennem havnen.

Fra Apapa transporteres Nigerias import på lastbiler ind gennem nogle af Lagos' tættest befolkede bydele til industrikvartererne nord for byen eller ud ad landets hovedfærdselsåre: Lagos–Ibadan-vejen. Den er i øvrigt et andet mareridt på grund af den tætte trafik og de talrige bilvrag langs vejkanten. Man er dog heldigvis nu vidt fremme med en omkørselsvej fra Apapa til Nordlagos og med en fire-sporet motorvej fra Lagos til Ibadan, så om et par år bliver der en betydelig aflastning af den tunge trafik.

Det er ikke bare rent kommunikationsmæssigt, at Lagos er noget af et mareridt. Byen savner totalt venlige træk i form af åndehuller som parker, seværdigheder og monumenter af enhver slags, kafeer og fortovsrestauranter o.s.v. Ja, der er kun få fortove i det hele taget i byen, og de, der er, bruges til parkering. Der er naturligvis intet kloaksystem i Lagos, og affald indsamles kun i meget begrænset omfang, så papir og alle mulige uhumskheder flyder overalt. Der iagttages ingen byggerestriktioner, sundhedsvedtægter el. lign. i byen (de regler, der er, kan man let få en uofficiel dispensation fra formedelst et mindre, kontant beløb). Grundet de sumpede jordbundsforhold og det lave niveau af teknisk kunnen er der relativt få bygninger med mere end to etager uden for den egentlige bykerne med dens internationale forretningsejendomme. Størstedelen af byområdet er dækket af – eller man skulle måske kalde det »bevokset med« – meget tæt, lav bebyggelse af landsbykarakter. Også på de dyre grunde i det fashionable kvarter på den vestlige del af Ikoye øen ligger herskabsvillaerne med 1–2 m's mellemrum.

Når man læser om Lagos' historie – f. eks. i Geary (27) og den mere journalistiske Thorp (60) – kan man undre sig over, at det skulle gå så galt. Som nævnt i det historiske afsnit var Lagos den første engelske koloni i Nigeria, idet den allerede blev erobret i 1850'erne og udråbt til koloni i 1861, hvor den blev gjort til centrum for de engelske forsøg på at undertrykke slavehandelen. Der er to afgørende begivenheder i byens historie under englænderne, som gav byen dens forspring for andre byer i landet. Den første er gennembruddet i malariabekæmpelsen omkring århundredskiftet, hvor den energiske læge McGregor var guvernør. Han forstod omgående Ross og Mansons påvisning af, at myg overfører denne plage, og han gennemførte derfor en lang række foranstaltninger mod myg. Man kan kun gisne om, hvad det betød for de indfødtes sundhedstilstand, men det nedbragte dødeligheden blandt europæerne fra ca. 10 % pr. år (!) til under 2 % på 10 år, hvorved Lagos som den første vestafrikanske by ophørte med at være »den hvide mands grav«. Den anden begivenhed var gennemgravningen af »Lagos Bar« – en revle lige uden for havneindløbet, der udgjorde en stadig trussel for skibsfarten. Gennemgravningen

skete i perioden fra 1907–18, hvor også den første mole til regulering af strømforholdene blev bygget.

I perioden fra 1918 til 1950 voksede byen derfor støt med ca. 3 % pr. år fra 75.000 til ca. 200.000 indbyggere. Efter beskrivelserne var byen da en ganske hyggelig, omend lidt søvnig tropeby med skyggefulde alleer og mange smukke haver. Fra engang i 50'erne begyndte så den kolossale vækst i folketallet med 10–15 % pr. år, som nu har bragt byens folketal op over de tre millioner. Samtidig overgik bystyret på uerfarne, indfødte hænder. Dertil kom så velstandseksplosionen i 70'erne og den stadig uafklarede kompetencestridighed mellem de tre hold myndigheder, der har ansvaret for byen: de føderale, statslige og kommunale administrationer, hvor dog de sidste skal lades helt ude af betragtning i det følgende, da de er stærkt splittede og forarmede.

I Lagos er der foregået en usædvanlig hård konkurrence mellem den private sektor (herunder alle de internationale erhvervsvirksomheder) og de to hold offentlige myndigheder om de alt for få kvalificerede folk, og der er ingen tvivl om, at statsregeringen har været taberen. Dertil kommer så den andetsteds omtalte skæve fordeling af de finansielle ressourcer mellem de føderale og statslige kasser. Det er også meget dyrt at bygge i Lagos på grund af de meget restriktive ekspropriationslove og byens beliggenhed på nogle øer i en sumpet lagune. Den fattige og lidet kompetente statsregerings eneste mulighed har derfor været at forsøge at få de føderale myndigheder til at tage affære (eller som man udtrykker det: »erkende deres særlige ansvar over for den føderale hovedstad«), hvad disse – af grunde som er svære at forstå – har vist sig ret uvillige til indtil nu. Resultatet er, at byens vækst har fået lov til at løbe fuldkommen løbsk, og at meget radikale indgreb nu er blevet nødvendige.

Den mest radikale ændring ville naturligvis være at flytte den føderale hovedstad til et andet sted midt i landet. Dette ville uden tvivl reducere byens vækst en hel del og i det hele taget ud fra mange betragtninger være udgifterne værd. Militærregeringen har imidlertid fornyligt lagt sig fast på at forblive i byen med sin beslutning om at opføre – med rekordfart – et kæmpestort nyt administrationskompleks midt i byen.

Man kan næppe bygge en undergrundsbane i sumpen, så de forbløffende få projekter, der er til at gøre noget ved byens situation, er derfor koncentreret om at bygge nogle nye veje. Der synes ikke at være noget forslag fremme om radikale byfornyelsesprojekter, om udtynding af visse bydele eller om skabelse af grønne områder o. lign. Der er kort sagt intet tegn på, at man er ved for alvor at tage fat på at løse byens hovedproblemer med fornøden energi og radikalitet, men selvfølgelig kan man håbe, at den næste guvernør vil vise sig at være tilstrækkeligt dynamisk og fremsynet. I mellemtiden fortsætter byens vækst, og jeg tror næppe, at det kan hindres (eller virkelig vil blive forsøgt hindret), at Lagos runder de 10 mill. indbyggere en gang midt i 80'erne, og at den når over 25 mill. i år 2000. Det er meget svært at forestille sig, hvordan Lagos vil

være at leve i med blot 10 mill. indbyggere – de tanker, man kan gøre sig, kan vist ikke undgå at blive så temmelig rædselsvækkende.

VI. Undervisningssektoren og UPE.

Som fremhævet mange steder i det foregående, er manglen på kompetent, indfødt arbejdskraft på næsten alle niveauer det største problem for Nigerias udvikling. Dette er også det officielle standpunkt, og man har derfor valgt at give undervisningssektoren første prioritet i såvel 2. Plan som 3. Plan. Gowon har i høj grad personligt identificeret sig med denne politik. Langt det største projekt i den 3. Plan, der begynder den 1/4-75, er da også indførelse af almindelig skolepligt (Universal Primary Enrolment) kendt som *UPE,* hvor det er vedtaget, at alle 7-årige allerede i 1977 skal optages i 1. klasse. Før UPE-projektet omtales, kan der være grund til kort at opridse hovedtrækkene i undervisningssystemet samt dettes største problemer. Der er tre trin i skolen ligesom i dens engelske forbillede. De svarer også nogenlunde til vores tidligere tredelte skole med folkeskole, realskole og gymnasium.

Folkeskolen (primary schools) er 5-årig og leder op til »Common Entrance« eksamen. Dette skolesystem drives af de kommunale myndigheder, omend der også findes enkelte statslige og private folkeskoler af højere standard end den normale. De kommunale myndigheder ha rtypisk ikke råd til at drive skolerne, hvorfor der har måttet laves støtteordninger, så staterne betaler omkring halvdelen eller mere – dette varierer dog fra stat til stat. Som det vil fremgå senere, er læreruddannelserne ret svage, og standarden i folkeskolen er derfor lav. Allerede i folkeskolen finder undervisningen sted på engelsk efter 2–3 år, selv om lærerne typisk vil tale elevernes sprog. Eksamen er altid helt på engelsk.

Sprogproblemet er et af de helt centrale, for selv om der efterhånden er en hel del transistorradioer, hvorfra der lyder engelsk tale, så må man nok spørge om, hvordan en lærer med en beskeden uddannelse bag sig kan drage ud i en landsby, hvor ingen taler engelsk, og år efter år fortsætte med at undervise på engelsk. Det er heller ikke let at forestille sig, hvordan en 10-årig, der aldrig har lært at læse og skrive ordentligt på sit eget sprog, og som aldrig uden for klasseværelset taler engelsk, skal kunne tilegne sig alle normale skolefærdigheder på dette meget fremmedartede sprog. Dertil kommer så, at mange skoler mangler alt – bøger, papir, tavler, kridt o.s.v. Det bør derfor ikke undre, at mange forlader folkeskolen uden virkeligt at få lært at læse og skrive.

Der er meget stor forskel på såvel skolegangsprocenter som skolernes kvalitet og den lokale befolknings indstilling til uddannelse fra stat til stat. Den store forskel er fra Syden til Norden, hvor de nominelle skolegangsprocenter groft taget er hhv. 50 og 15 (de faktiske skolegangsprocenter er noget lavere). Det er interessant, at før englænderne rykkede ind, var Syden fuldkommen analfabetisk, medens man i Norden havde en fåtallig gruppe af skriftkloge »malla-

mer«, der kunne læse og skrive på arabisk. Ja, der findes endog enkelte dokumenter på hausa skrevet med arabisk skrift.

Allerede i forbindelse med slavehandelen fik mange i Syden øjnene op for europæernes effektivitet, og dernæst rykkede som sagt missionærerne ind – de var aldrig velkomne i Norden, selv efter at Norden var blevet erobret, jfr. her Temple (18). Dertil kom, at missionsselskaberne naturligvis selv vidste, at de havde langt større chancer i Syden, hvorfor hovedparten af den betydelige indsats blev koncentreret her.

Mange steder i Syden er der en indstilling til uddannelse, som må være enhver lærers drøm. I tusindvis af skoler og gymnasier er således bygget på lokalt initiativ efter indsamlinger, eller ved at alle har ydet medarbejde til bygningen – noget, der ellers er såre sjældent i Nigeria. Det er heller ikke ualmindeligt, at man har haft indsamlinger for at finansiere, at landsbyens dygtigste dreng kunne studere videre, endog i udlandet.

I Norden er der stadig mange landsbyer, hvor der er en udtalt fjendtlighed mod »kristen« uddannelse, og det er stadig kun en lille minoritet af forældre, der tror, at der kan komme noget godt ud af at lære piger at læse og skrive. Helt galt bliver det, når pigerne når den giftemodne alder på 12–14 år. For i den traditionelle kultur er det en meget stor skam for familien, hvis en pige bliver 14 år uden at være gift. Man gør en hel del fra ansvarlig side for at udrydde denne modstand. Man understreger de muhammedanske fags store placering på timeplanerne i Norden og yder betydelig finansiel støtte til enhver form for videregående uddannelse. Specielt for pigernes vedkommende forsøger man at give gode eksempler fra højtstående personers side ved at sende sine yngre koner i skole og sørge for, at det bliver kendt. Der er ingen tvivl om, at der er ved at ske en ændring i indstillingen, men det er en langsommelig proces.

Efter »Common Entrance« har man en hel del muligheder. De fleste forlader simpelthen skolesystemet, men 20–30 % går videre. En forsvindende del går i den tekniske realskole, og resten deler sig nogenlunde ligeligt på realskolen (secondary schools) og seminarierne (teacher training colleges). Alle tre steder er videreuddannelsen 5-årig og giver eksaminer, der minder stærkt om hinanden. I realskolen svarer eksamen WASC (West African School Certificate) stort set til engelsk O-level og den danske realeksamen, omend standarden nok er noget lavere i Nigeria. Den væsentlige forskel mellem WASC og læreruddannelsen er, at eksamenskravene er lavere i læreruddannelsen, og at man alligevel bliver lærer, selv om man dumper, og kun med en lidt lavere løn. Mange af dem, der dumper til WASC, bliver i øvrigt også lærere.

I realskolen foregår al undervisning på engelsk, og dette er indtil videre uundgåeligt i Norden, da lærerne her typisk ikke kan tale det lokale spog; sammenlign her tabel 6 på s. 42. I de ensprogede stater i Syden (Western, East Central) vil lærerne derimod normalt tilhøre den relevante stamme, hvorfor

undervisningen udmærket kunne foregå på det lokale sprog. Lærerne har normalt en universitetsgrad – d.v.s. en bachelor-grad, der tages efter fire års studier, og som i kvalitet svarer nogenlunde til vores bifagseksaminer – eller også har de NCE (Nigerian Certificate of Education), der opnås efter tre års studier ovenpå en WASC eller lærereksamen. NCE tages på et af de 12 videregående seminarier (Advanced Teachers' Colleges) og svarer i kvalitet ganske godt til en dansk seminarieuddannelse.

Da mange af eleverne begynder i realskolen og seminarierne med et meget svagt grundlag fra folkeskolen, bl. a. i engelsk, kan det ikke undre, at mange er tabt fra starten. De fleste skoler på dette trin er kostskoler, selv i de større byområder, og dertil kommer, at eleverne får lommepenge, rejsepenge hjem o. lign. (hvis beløbene altså rent faktisk bliver udbetalt). Denne del af uddannelsessystemet tilhører staterne, idet der dog er enkelte private realskoler og et system af føderale realskoler på i alt 10 af en udpræget elitekarakter, med hårde adgangsprøver og international standard.

Ovenpå WASC er et to-årigt »gymnasium«, der leder op til HSC (Higher School Certificate, svarende til engelsk A-level og dansk studentereksamen). Det er under en tredjedel, der fortsætter fra WASC til HSC, og der er også kun HSC-klasser på enkelte af realskolerne. Til gengæld er der specielle skoler på universiteterne og andre steder, hvor man kan tage HSC. Desuden accepteres NCE også som adgang til universiteterne. Disse specielle HSC-skoler er for det meste føderale, og det samme gælder de videregående seminarier.

Herefter følger så universiteterne. De begyndte som regionernes førende prestigeprojekter, og de er nu selvejende institutioner, hvis finansiering er overtaget helt af den føderale regering. De er bygget som meget imponerende monumentalkonstruktioner, beliggende i smukke parker med velplejede græsplæner. De har kort sagt et højst ejendommeligt forhold til den omliggende u-landsøkonomi. Såvel de relativt højtlønnede studerende som lærerne bor på universitetsområderne, der således udgør små højindkomststater i staterne. Grundet det voldsomme vokseværk inden for uddannelsessektoren er presset på universiteterne også betydeligt. Det tager bl. a. form af et kraftigt, politisk pres for at få flere gennem systemet, et pres, der naturligvis udgør en trussel imod kvalitetskravene, som da også har givet sig noget. Det er dog stadig absolut seriøse universiteter, man har i Nigeria. Man forsøger naturligvis også at få nigerianiseret lærerstaben så hurtigt som muligt. En nigerianer, der vender hjem fra et engelsk eller amerikansk universitet med en doktortitel, er derfor sikker på i løbet af få år at blive professor, og herfra går den lige vej til en virkelig stor stilling. Dette bliver smukt illustreret, hvis man ser på nigerianerne i litteraturlisten til denne artikel. Den første er Adedeji, der er blevet føderal økonomiminister; Adeleye er blevet økonomiminister i Kwara State; Ajayi er vicekansler for Ibadan Universitetet o.s.v.

Der er som allerede nævnt tre hovedproblemer for undervisningssystemet:

det engelske sprog, kløften mellem nord og syd, og at den kraftige ekspansion har givet systemet virkelig vokseværk. Der foregår en veritabel konkurrence mellem staterne om at være den, der hurtigst får forøget »optagelsesprocenten«, d.v.s. den procent af de 7-årige, der optages i 1. klasse.

Overalt i landet er den kraftige stigning i optagelsesprocenten imidlertid betalt med kraftige stigninger i dumpeprocenterne, og f. eks. til WASC har man nu dumpeprocenter på mellem 40 % og 85 % varierende fra stat til stat, og dette på trods af, at der øjensynligt er sket et skred nedad i eksamenskravene. Det er ikke blot, fordi antallet af kompetente lærere ikke har kunnet udvides hurtigt nok; men ministerierne har simpelthen ikke kunnet klare at planlægge og administrere den gennemførte fordobling af undervisningssystemet i de sidste 5 år. D.v.s. at der råder et betydeligt kaos i denne sektor, og jeg har besøgt skoler, hvor over halvdelen af eleverne ikke kom, hvor der ingen bøger var, hvor el og vand ikke var blevet tilsluttet, hvor lærerne fik udbetalt løn med måneders forsinkelse o.s.v. Kaos varierer stærkt fra stat til stat og er langt værre i Norden end i Syden, hvor man i mange år har haft en støt ekspansion og derfor kunne klare et »stort spring fremad«. Mange steder i Norden eksisterede der for blot 5 år siden kun rudimenterne til et skolesystem, og der er stadig kun ca. 5 % af befolkningen i Norden, der kan læse og skrive.

For ca. 2 år siden erklærede så den lille gruppe af planlæggere ved det føderale undervisningsministerium, at nu var tiden inde til at nå den almindelige skolepligt – UPE. Dette blev vedtaget af SMC, sådan at alle 7-årige nu skal optages i 1. klasse til august 1977. Det er oplagt, at de gennemførte beregninger var urealistiske og f. eks. intet hensyn tog til hverken byggesektorens eller administrationens kapacitet.

Man kan sige at UPE-beslutningen illustrerer, hvor store fejltagelser der kan begås af et hierarkisk kommandosystem, hvor alting er hemmeligt. Her vil stærke ønsker om at høre et eller andet hos topledelsen let føre til, at »systemet« faktisk siger det ønskede, hvorefter alle udtrykker deres begejstrede tilslutning. At UPE står højt på Gowons ønskeseddel, har længe været kendt, og i Norden har det altid været et dybfølt ønske at få lukket det uddannelsesmæssige gab (og desuden måtte UPE jo betyde, at særlig mange penge skulle gives ud i Norden). Så da oliemilliarderne for alvor begyndte at rulle, slap fødderne hurtigt jorden.

Allerede ved den egentlige planlægning af UPE viste det sig hurtigt, at man umuligt kunne få de nødvendige seminarielærere og seminarier indenfor de knappe tidsfrister, ja, det viste sig endog at man manglede administrativ kapacitet til at planlægge et så komplekst projekt. Forsøget på at få ansat seminarielærere fra udlandet gav langt færre, end man havde troet, og da de begyndte at ankomme, anede man ikke, hvad man skulle stille op med dem. Det er vist stadig ikke lykkedes at få udarbejdet en UPE plan i nogensomhelst detalje, og

tidsfristerne er allerede sprængt, men man har sat 30 milliarder kr. til side af oliepengene, og man har råd til at spilde 10 af dem!

Regimet har før demonstreret, at det kan gennemføre, hvad det virkelig satte sig for, og det er også typisk, at enhver form for tidsfrister bryder sammen i Afrika. Det er derfor ret sikkert, at man nok skal få gennemført UPE i Nigeria; men om det kommer til at tage 10 eller 20 år, er ikke godt at vide. Ja, i et par af de mest avancerede sydstater vil det måske endog kunne gøres med få års forsinkelser i forhold til det vedtagne program. Der er heller ingen tvivl om, at det er et yderst ønskværdigt mål i sig selv at nå UPE, foruden at det vil være et meget virksomt moderniseringsmiddel, der bl. a. vil muliggøre, at man fra regeringens side for alvor kan få bønderne i tale. I dag er det, som flere gange nævnt, svært at formå de bønder, der lærer at læse og skrive til at forblive på landet – dette må jo ændre sig radikalt, når alle lærer disse kunststykker.

VII. Udviklingen i de sidste fem år.

For fem år siden sluttede borgerkrigen, og det økonomiske boom gik i gang. At få disse fem år tilstrækkeligt på afstand til at trække linier op er naturligvis svært, men tre vigtige træk ved udviklingen bør i hvert tilfælde fremhæves:

1) Den kraftige, relative vækst i den føderale regerings økonomiske magt på de øvrige regeringers bekostning.
2) Den politiske udvikling i forbindelse med den lovede overgang til civilt styre og folketællingen.
3) Olieprisstigningerne og det finansielle eufori i forbindelse med den 3. Nationale Plan fra 1/4-75–31/3-80.

Den kraftige, relative vækst i de føderale budgetter i forhold til de statslige er illustreret i tabel 7. Det fremgår, at den føderale del af de samlede budgetter er vokset fra ca. det halve til omkring to tredjedele i løbet af de sidste fem år. Går man tilbage til før borgerkrigen, var det føderale budget langt mindre end noget af de tre regioners budget.

Der er adskillige forklaringer herpå. En af de vigtigste er, at de offentlige indtægter mere og mere er koncentreret på føderale hænder. Ja, efter oliepriserne spring er de føderale indtægter endog blevet betydeligt større end de samlede offentlige udgifter.

Før oliens tid havde man en lang række skatter, som næsten alle stadig opretholdes, men som fører en hensygnende tilværelse, da de i praksis ofte ikke bliver opkrævet. Embedsmænd betaler ganske vist stadig 10–15 % i kildeskat, men derudover er det latterlig lidt, der kommer ind i indkomstskatter. Selv entreprenører med store offentlige kontrakter betaler intet (især, hvis de er nigerianere). Det samme gælder afgifter som skolepenge, vandafgifter o.lign. Hovedparten af de offentlige indtægter fremkom tidligere som skatter på udenrigs-

Tabel 7. Størrelsen af 2. og 3. Nationale Plan for hhv. 70–74 og 75–79) (Summer for hele planperioden).*

Alle tal i mia. kr. (løbende priser)	Oprindelig 2. plan	Revideret 2. Plan**)	Foreløbig 3. Plan
De 12 stater	8.2	11.8	55
Den føderale regering	10.0	17.3	109
I alt	18.2	29.1	164

*) 2. Plan gik fra 1/4–70 til 31/3–74. 3. Plan går fra 1/4–75 til 31/3–80, d.v.s. planerne er på finansårsbasis.

**) Status over planen den 1/4–73. Den er siden vokset med yderligere omkring 25 %, og blevet forlænget med ét år til 31/5–75.

Kilder: FMEPR (70) og FMEPR (74) samt Gowons tale 1/10–74, som aftrykt i New Nigerian 2/10–74.

handelen; heraf kræves stadig importafgifterne, medens exportafgifterne nu er afskaffet.

Størst betydning spillede tolden, der skulle tjene det dobbelte formål: at skaffe penge i kassen og fremelske importsubstituerende industrier. Satserne er derfor høje, op til 105 % på forbrugsvarer. Den vældige beskyttelse, dette har givet den nigerianske industri, har i nogen grad kompenseret for de mange problemer, industrien har mødt i et samfund, hvor enhver form for præcision er meget upopulær, og hvor produktivitetén er relativt endnu lavere end lønningerne i forhold til de etablerede industrisamfund.

Afskaffelsen af eksportafgifterne er gået via nedlæggelserne af de regionale *Marketing Boards*. Disse organer var offentlige handelsorganisationer, der hver havde monopol på opkøbet fra bønderne af en eksportafgrøde – kakao, bomuld, jordnødder – og på videresalget til udlandet eller til internationale firmaer af afgrøden. De omtalte afgrøder handles på verdensmarkedet til priser, som det enkelte land kun har ringe indflydelse på, og som udviser betydelige svingninger. Man kan så bruge disse Marketing Boards til at beskatte bønderne med og til at forhindre, at prissvingningerne på verdensmarkedet slår igennem i bøndernes salgspriser. Det sidstnævnte var det erklærede formål bag indførelsen af organisationerne; men man havde mere held med det førstnævnte i praksis[12]).

Med olien er som sagt tilskyndelsen hos de statslige myndigheder til at have alle vanskelighederne med at opkræve skatter faldet, og et statsligt finansministeriums hovedopgave er blevet at udfinde metoder, hvorpå man kan lede midler fra den svulmende føderale kasse ned i statens slunkne. Resultatet er dels blevet et system af projektafhængige tilskud – ofte efter ret uklare regler – og dels en kraftig stigning i staternes gæld til den føderale regering, bl. a. i form af helt kortfristede lån, hvis eventuelle tilbagebetaling ville stille staterne over for

12) De gamle regionale Marketing Boards var snævert tilknyttet regionsregistreringerne. Efter afskaffelsen af regionerne levede de videre, men idet de ophørte med at give synderligt overskud. De er nu ved at blive erstattet af statslige handelsorganer, der er lovmæssigt bundet til at hvile økonomisk i sig selv.

store vanskeligheder. Samtidig har staterne med held presset den føderale regering til at overtage mangfoldige projekter i staterne. Da den føderale regering normalt ikke kan administrere sine projekter ude i staterne, betyder dette ofte, at projektet fortsat er statsligt administreret, men for føderale penge, hvad der da også har de konsekvenser, man ville forvente.

Dette system – der minder om rodnettet i en mangrovesump – er naturligvis fremvokset på samme måde som følge af begivenhedernes pres og bærer præg af en mangel på overordnet planlægning. Takket være udviklingens overrumplende hastighed og områdets politisk meget brandfarlige karakter er det tidligere system af bloktilskud efter objektive kriterier simpelthen brudt sammen. Resultatet er en vældig irrationalitet, og man kunne fortælle masser af historier om, hvordan stater skynder sig at få vedtaget et afsindigt dyrt projekt, lige før den føderale regering overtager funktionen, eller om stater, der bragte sig selv ud i en kraftig krise, så den føderale regering blev tvunget til at give hjælp o.s.v., o.s.v.

I forbindelse med vedtagelsen af hovedlinierne i den 3. Plan vedtog SMC imidlertid en delvis tilbagevenden til bloktilskudstanken, idet der skete en kraftig forøgelse af disse tilskud, så staterne kan finansiere hovedparten af deres programmer herudaf. Samtidig vedtoges imidlertid en vældig forøgelse af de føderale programmer i staterne, bl. a. en tredobling af hovedvejsnettet og frem for alt en føderal finansiering af UPE-programmet, jfr. afsnittet om uddannelsessektoren. Det er foreløbig meningen, at de statslige administrationer skal administrere disse programmer og sende alle regninger til Lagos.

Hvor længe denne magtoverførelsesproces fra stater til føderale organer vil løbe, er ikke let at vide, men den er godt i gang, og staterne vil blive yderligere svækket nu, hvor et par af de største skal deles. Fortsætter processen i bare 10 år til, vil det blive ret illusorisk at tale om »stater« overhovedet; men der er ved at vågne en erkendelse i staterne af, hvad der sker.

Den politiske udvikling i de seneste par år har i høj grad været præget af folketællingen og af militærregeringens løfte om at afgive magten til civile politikere i 1976. Der foregik dels en række manøvrer og underhåndsforhandlinger blandt håbefulde politikere og dels en betydelig indre debat i militærets egne rækker af, hvordan man skulle forholde sig. På grund af regimets lukkede, hierarkiske struktur, og fordi partipolitik er forbudt og derfor foregår diskret, er det meget svært at udrede trådene og komme til bunds i, hvilke gupper der egentlig blev dannet, og hvilken karakter de forskellige manøvrer havde. Her skal blot hovedtrækkene i den åbne del af begivenhederne opridses.

Allerede i 1972 begyndte der at komme artikler i pressen om, hvad der skulle ske i 1976, når militærregeringen, som den havde lovet, overgav magten til »de civile«. Igennem hele 1973 var der i hundredvis af artikler i pressen herom såvel som rundbordsdiskussioner og referater af fremtrædende mænds taler, heriblandt såvel Dr. Zik som, frem for alle, Awolowo. Der var også en hel

del udtalelser af ledende militærpersoner, hvoraf i øvrigt flere udtrykte nogen tvivl om, hvorvidt militæret kunne »nå at udføre sin mission« allerede til 1976. Det var i øvrigt karakteristisk for debatten, at en række af debattørerne tvivlede på, at militæret ville afgive magten, og at mange stærkt frarådede militæret at gøre det.

Fra efteråret 1973 meddelte Gowon og andre SMC-medlemmer imidlertid, at militæret ville holde sit løfte, og at overgangen ville begynde med, at politiske partier ville blive tilladt fra 1. januar 1975. Indtil da var politiske partier forbudte, og man ville fra starten gøre det helt klart, at militæret aldrig ville tillade, at de gamle, stammemæssige partier genopstod.

Efter dette blev der en smule mere ro, idet den indre militære erklæringskrig hørte op, og hen på foråret 1974 ventede alle på folketællingsresultatet. (Afholdelsen af en »hæderlig folketælling« var i øvrigt et andet af militærstyrets løfter). Der gik næsten 14 dage fra den forbløffede offentlighed den 8. maj havde modtaget SMC's meddelelse om de foreløbige resultater, til Awolowo åbnede diskussionen med en stort opsat artikel, der blev bragt af samtlige dagblade. Awolowo sagde, hvad alle tænkte, at resultaterne umuligt kunne være rigtige, men han gik et skridt videre, og idet han gik ud fra, at 63-resultaterne var rigtige, fremhævede han Vestens for små tal overfor Nordens for store.

Herefter var bolden givet op til de næste par mdr.s diskussion med daglige artikler, ledere og læserbreve, hvor folketællingen, overgangen til civilt styre og forskellige minoriteters interesser udgjorde hovedingredienserne. Jeg tror, at de fleste iagttagere så denne diskussion som de gamle partiers genopståen, idet deltagerne i høj grad appellerede til deres egne stammemæssige grupper. Man kan altså sige, at begivenhederne så hurtigt som overhovedet muligt demonstrerede, at kun stammepolitik er mulig i Nigeria indtil videre.

Militærregeringen så sig flere gange foranlediget til igen at fremhæve, at man ikke måtte begynde at bedrive partipolitik før i 1975. I flere af administrationerne blev der rundsendt skrivelser fra højeste sted om, at der ville blive skredet hårdt ind over for utidig politisering, og der var et par velpublicerede afskedigelser bl. a. af en departementschef.

Fra forsommeren 1974 rejstes kravet om skabelse af nye stater, idet stammespændingerne, især i Rivers og South-East, øjensynligt havde taget kraftigt til under politiseringen, og de første politiske annoncer viste sig. Frem til årsskiftet havde der vel været ca. 30 helsides politiske annoncer, hvori der blev argumenteret for eller imod, at visse »samfunds« (læs »stammers«) interesser blev varetaget mindre godt under det nuværende statssystem, hvorfor der burde skabes en ny stat. Annoncerne var underskrevet af de mest ansete Chiefs og Emirer, formænd for hjemstavnsforeninger, landsbyoverhoveder og andre fremtrædende mænd. Annoncerne var rettet til statsoverhovedet og gav alle anledning til en hel del omtale.

Et af forslagene var, at Benue-Plateau staten skulle deles, så der kunne skabes

en ren Tiv-stat. Her ledte uenigheden på en eller anden måde frem til en klassisk nigeriansk magtkamp, der kom frem til overfladen. På den ene side stod den civile tiv-leder, Joseph Tarka, der var føderal kommunikationsleder, og på den anden side militærstyrets ledende tiv, Benue-Plateau Statens guvernør, Gomwalk, en af SMC's politimænd og utvivlsomt en af de bedste guvernører.

Den offentlige del af fjendtlighederne åbnedes med, at en forretningsmand i Lagos (men fra B-P State) stod frem og anklagede Tarka for korruption. Anklagen, der blev gengivet i samtlige aviser, var detaljeret og øjensynligt meget velbegrundet. Hovedpunktet var, at Tarka havde oprettet et lille »konsulentfirma« med sin sekretær som direktør og eneste ansatte. Et fint lille foretagende, der fik små 5–10 % »subkontrakter« som led i de fleste kontrakter, der blev givet af kommunikationsministeriet. Der rejste sig en avisstorm, og selv om Tarkas hovedforsvar var, at anklagerne var et led i en sammensværgelse mod regeringen, var han efter en uges forløb nødt til at trække sig tilbage. Siden er sagen glemt af offentligheden, men den undersøges vel endnu.

Kun én uge efter stod en forretningsmand i Jos (Benue-Palteau States hovedstad) så op og anklagede Gomwalk for korruption. Anklagen var ligeledes meget detaljeret, men de enkelte punkter var ikke ret grove målt med nigeriansk målestok. Gomwalk anklagedes for at have favoriseret sine forskellige brødre og svogre ved offentlige ansættelser og kontrakter. Han anklagedes også for at have bygget et hus for et offentligt lån – et hus, som han siden lejede ud til det offentlige for en god leje. Gomwalks forsvar var, at hans familie talte mange udmærkede mennesker, og at han intet personligt havde gjort for deres forfremmelser o.s.v. Dagen efter at Gomwalk havde afleveret sit forsvarsskrift til (pressen og til) Gowon, erklærede denne, at han havde gennemgået sagen, og at Gomwalk fortsat havde hans fulde tillid. Gomwalks anklager var allerede blevet fængslet, og han er det formentlig stadig på trods af spredte studenterstrejker og annoncer for hans løsladelse.

Det er let at fortolke denne sag på mange måder. Man kan f. eks. hævde, at sagen viser noget om, hvor tolerancegrænserne for korruptionen går i Nigeria; men jeg er ikke i tvivl om, at sagen generelt set blev fortolket på anden vis. For de fleste demonstrerede den nemlig, at man nok kan slippe godt fra en strid med en civil minister, men at militærstyrets topfigurer er i en anden politisk vægtklasse.

Herefter fortsatte diskussionerne til Gowons tale den 1. oktober 1974, hvor han som nævnt annoncerede, at militærregeringen ville fortsætte, og at politiske partier derfor ikke ville blive tilladt foreløbig. Jeg tror næppe, der kan være tvivl om, at de fleste af de nigerianere, for hvem Centralregeringen overhovedet er et meningsfuldt begreb, havde betragtet Gowons erklæring som uundgåelig i betragtning af de foregående seks mdr.s begivenheder, og at Gowon udløste et lettelsens suk over landet!

Gowon erklærede også i sin tale, at militæret ville skabe nogle nye stater,

og i de kommende måneder fortsatte annoncerne. Frem til årsskiftet var der i hvert tilfælde foreslået 10 nye stater fra absolut seriøst hold. Agitationen for nye stater tog et ret kraftigt omfang, og det kom til flere ansatser til optøjer – bl. a. til antiyorubatrusler i Kaduna i North Central State. Dette hang nok sammen med den stærke stilling, de relativt veluddannede yorubaer havde fået i Nordnigeria efter iboernes uddrivelse 1966.

Regeringerne slog effektivt ned på alle ansatser til uroligheder, og igen cirkulerede kraftige advarsler fra højeste sted til alle embedsmænd, især til skolelærere, mod politiks aktivitet og frem for alt mod enhedsskadende agitation. Midt i november så Gowon sig endvidere nødsaget til at meddele, at der kun ville blive skabt et par enkelte stater til, og at en kommission var nedsat på højeste plan for at diskutere emnet. Efter de allersidste meddelelser vil denne kommission tidligst blive færdig den 1/1-76.

Det var karakteristisk, at der intet forslag var om at slå stater sammen. Man kan derfor sige, at den nigerianske diskussion på det lidt lavere plan afspejlede Afrikas grænseproblemer: ud fra rationelle, økonomiske overvejelser er de fleste afrikanske lande for små; men skulle det afgøres demokratisk, ville de bryde op i endnu flere! Hvorom alting er, så er SMC's vanskelige overvejelser endnu ikke afsluttede.

Mange træk af den økonomiske udvikling i Nigeria har allerede været omtalt i forbifarten i det foregående. Landets økonomiske planlægning har hidtil ikke været omtalt og af gode grunde, da den ikke spiller særlig stor rolle, ligesom det vistnok også er tilfældet i det øvrige Afrika.

Planen består af en liste over samtlige offentlige investeringsprojekter for planperioden (d.v.s. 4–5 år). For hvert projekt er der angivet et totalbeløb (ETC – Estimated Total Costs) for de planlagte udgifter i planperioden for projektet samt i princippet en beskrivelse af, hvad der er tænkt opnået for disse penge. Til at lave disse planer, til at følge implementeringen og holde rede på ændringerne har man opbygget en planlægningsadministration. Føderalt og i alle stater har man en planlægningsminister. Det vil dog typisk være en forholdsvis ung minister, eller også er ministeren samtidig minister for noget andet. Herunder er så på sædvanlig vis en departementschef og i stateren 3–5 unge økonomer. I det Føderale Planlægningsministerium, FMEPR (Federal Ministry of Economic Planning and Reconstruction) er der ca. 60 økonomer, der ligeledes har en gennemsnitsalder på under 30 år.

Der er en hel del økonomer under uddannelse; men foreløbig er konkurrencen fra den private sektor så stor, at det har lange udsigter med at få en afgørende styrkelse af denne svagt besatte sektor, derimod vil der naturligvis ske det lige så vigtige, at de unge økonomer vil blive ældre og dermed få mere vægt.

Den 2. Nationale Plan var oprindelig en 4-års plan til 31/3-74, og for at slippe for betydelige pædagogiske og politiske problemer om, hvorledes man

skulle indregne inflationen, var det antaget, at man ikke ville få mere end 1½ % pr. år. I tabel 7 er hovedtallene for planerne opregnet. Her ved afslutningen af den 2. Plan er den vel vokset med yderligere 25 % i forhold til de »reviderede« tal i tabellen, sådan at planen er blevet nogenlunde fordoblet under implementeringen. Denne stigning er langt større end inflationen, der næppe skulle have forøget tallene med mere end ca. 50 %[13]). På basis af den »2. Fremskridts Rapport« (»Second Progress Report«, FMEPR (74)) vedtog man at forlænge planen til en 5-års plan, d.v.s. til 31/3-75, hvor den 3. Plan er begyndt.

Det er ikke godt at vide, men jeg vil anslå, at man når at få givet knapt 80 % af beløbene i den reviderede plan ud. D.v.s. at man, da man rundede den 31/3-74 faktisk nogenlunde havde givet det oprindeligt planlagte beløb ud. I faste priser lå man således ca. 30 % under det oprindeligt planlagte, da den oprindelige planperiode var gået. Takket være den kraftige stigning i aktiviteten, nåede man imidlertid et nogenlunde tilfredsstillende samlet slutresultat med den reviderede plan for den reviderede periode.

De anførte makrotal dækker imidlertid over en yderst uensartet præstation, når man går i detaljer, og rent fysisk er implementeringen klart mindre tilfredsstillende. Dette skyldes to forhold. For det første, at den oprindelige plan var udarbejdet i største hast lige efter fredsafslutningen, og derfor indeholdt den en hel del urealistiske projekter. Det, der typisk var tilfældet, var, at projekterne var urealistisk billige, enten fordi man anvendte allerede forældede priser, eller fordi man havde glemt vigtige dele af projekterne. For det andet indeholdt planen betydeligt færre hvide elefanter, end der rent faktisk er kommet op at stå. Det er vist en helt generel lov for planlægning: Planlæggere er gennemgående urealistisk rationelle, men siden afsløres så beslutningstagernes sande præferencer. De betydelige offentlige byggeprogrammer og accelerationen i planimplementeringen har ført til en stadig voldsommere anspændelse af byggekapaciteten med alle de velkendte resultater i form af utallige forsinkelser og kødannelser, overnormale profitter og lønninger, faldende kvalitet og finish i bygningerne, meget kraftige prisstigninger. Dette gælder såvel for de inden- som udenlandske entreprenører.

Som det fremgår af tabel 7, er den 3. Plan ni gange større end den 2. Plan. Tager man hensyn til den reviderede 2. Plan (incl. alle revisioner op til 4 mia. N), er forskellen 4½ gange, og her er så begge planer 5-års planer. På grund af den skæve fordeling af de offentlige udgifter over planperioden, kan man antage, at der i finansåret 1974/75 (altså den gamle plans sidste år) vil blive givet ca. 900 mio. N ud, og det er givet, at dette vil anspænde kapaciteten til det yderste. Det er nu let at beregne, at man for at få givet 18 mia. N ud i de næste fem år skal have en *50 %* stigning i de offentlige investeringsudgifter

13) Det er netop inden for bygge- og anlægsbranchen, at prisstigningerne har været stærkest, men igen her er det særdeles vanskeligt at give nøjagtige tal, da der ikke beregnes pålidelige indeks.

pr. år. Det er en 2½ gang højere stigningstakt, end man hidtil har haft. Efter min vurdering vil det ikke være teknisk muligt at nå et så afgørende spring i kapacitetens væksthastighed. D.v.s., at jeg anser det for uundgåeligt, at forsøg på at implementere planen vil medføre en radikalt øget inflationstakt.

Man når det samme resultat ud fra en analog monetær argumentation i forlængelse af diskussionen i slutningen af afsnit II. Man kan nemlig sige, at den helt dominerende finansieringskilde for planen er oliemilliarderne (de skal finansiere ca. 85 %), og de begynder altså deres tilværelse som et tilgodehavende i udenlandsk valuta. Problemet er nu, i hvilket omfang man kan veksle dette tilgodehavende til nigerianske penge og give sig til at give disse penge ud, d.v.s. at problemet er, hvad der sker, når man forøger den nigerianske pengemængde i takt med den voldsomme øgning i de udenlandske tilgodehavender[14]). Det er her også af betydning, at den forøgede pengemængde sendes ud i omløb på den mest direkte måde, det kan gøres, nemlig ved at købe varer og tjenesteydelser for de nytrykte penge.

Når problemstillingen er opstillet på denne måde, er det straks indlysende klart, at når økonomien allerede er ved kapacitetsgrænsen, vil resultatet af en sådan pengeudpumpning være en kombination af inflation og import. Her volder det andet ingen finansielle problemer i Nigeria, medens det altid er betalingsbalancen, der her i landet er problemet ved en offentlig ekspansion via underbudgettering. Dette kan sammenfattes til, at *man kan* bruge oliemilliarderne som betaling for import, men *ikke* i nævneværdigt omfang til at finansiere de almindelige indenlandske budgetter uden at det fører til rygende inflation. Dette er endnu ikke velkendt i Nigeria, hvor alle beslutningstagere ser milliarderne komme væltende ind i kassen, og nu simpelthen ønsker at anvende dem til, hvad man har brug for: skoler og mange nye lærere, højere lønninger til alle embedsmænd, veje o.s.v.

Medens der ikke er nogen finansielle hindringer for at forøge importen, er der betydelige fysiske hindringer. Såvel havnene som lufthavnene er nemlig vældig hårdt belastede og kan ikke omgående udvides. Dette gælder frem for alt Lagos' havn, Apapa, hvorigennem som nævnt 80 % af importen går. Her må skibe ofte vente i ugevis, før der er plads til, at de kan anløbe kaj og blive aflæsset. Man tæller hyppigt op til et halvt hundrede skibe, der ligger og venter ude i bugten.

Et andet importsinkende element er hele bureaukratiet i forbindelse med told og valutarestriktioner, hvor man for at sikre sig mod omgåelse og korruption har lavet en af landets største »papirmøller« med masser af kopier, stempler og underskrifter. Der går meget administrativ kapacitet til at opretholde dette system, og i hvert tilfælde for valutarestriktionernes vedkommende gælder det, at resultatet af anstrengelserne er til mere skade end gavn.

14) Det er her forudsat, at den Nigerianske Nationalbank ikke i nævneværdigt omfang er i stand til at neutralisere denne likviditetsudpumpning.

Den nigerianske naira er nemlig ikke frit omvekslelig af den grund, at man har ønsket at kontrollere import og kapitaleksport samt at have en slags skat på udlændinge. Valutarestriktionerne har aldrig været et synderlig effektivt system, i hvert tilfælde har de større forretningsdrivende altid kunnet få deres penge ud i ønsket omfang, selv om det af og til har kostet lidt. Man kan se dette på, at nairaens sortebørskurs aldrig har været særlig lav – for to år siden var den 25 % under den officielle, og nu er forskellen endnu mindre. Heri ligger, at man selv før olieprisboomet nok kun havde været nødt til at devaluere med 5–10 %, hvis man havde ophævet restriktionerne, og i dag vil man utvivlsomt let kunne opretholde valutakursen (og måske endda opnå den store tilfredsstillelse at se det engelske pund komme dalende ned til nairaen, der blev indført for få år siden som 10 shilling!).

Man kan sige, at opretholdelsen af hele det ressourcekrævende og unyttige valutarestriktionssystem er et eksempel på, hvor overrumplende hurtigt udviklingen er kommet. Man har simpelthen ikke haft tid til at tilpasse sin politik til, at man nu er et af de førende olielande – eller man skulle måske snarere sige, at man ikke har kunnet følge med rent mentalt og foretage den nødvendige omtænkning.

Mere diskutabelt er det, om ikke de gældende toldsatser stadig tjener et fornuftigt formål. Der er nemlig stadig en sådan mangel på industrielt »klima« rent holdningsmæssigt, at man må formode, at hovedparten af landets industri ville blive konkurreret i sænk, hvis man skulle konkurrere på verdensmarkedet, således som man måtte gøre det, hvis tolden afskaffedes. Man kan også sige, at en told er en letopkrævelig skat, der opsuger købekraft i økonomien og dermed dæmper inflationen.

VIII. Afslutning.

Nu hvor man har politisk enhed og stabilitet under et – ud fra enhver afrikansk målestok – rimeligt styre, bliver Nigerias to største problemer i de kommende 5–10 år uden tvivl at få gang i landbrugsudviklingen og at få skabt den tilstrækkelige administrative kapacitet til at få virkelig gavn af oliemilliarderne.

Landbrugssektoren har fået en relativ beskeden omtale i det foregående, p.g.a. den beskedne rolle, den har spillet for udviklingen, men da noget over halvdelen af befolkningen stadig lever på landet, vil der udvikle sig en faretruende mangel på balance, hvis landbruget ikke kommer med. På landet har man hidtil koncentreret sin politik om de engang så centrale eksportafgrøder, men af mange grunde bør man nok satse mere på fødeafgrøderne fremover. De vigtigste fødeafgrøder er sorghum (guineacorn), hirse, kasava og yams – det er henholdsvis to kornsorter og to rodafgrøder. Yams er den eneste, der kun vokser i regnskoven. Disse afgrøder dyrkes som regntidsafgrøder og altså kun i sommermånederne. Der bruges meget primitive dyrkningsmetoder og meget

robuste, men også meget lavtydende varianter af afgrøderne. Ud over det lave foldudbytte har de dyrkede varianter også en ringe ernæringsværdi, idet de er meget entydigt stivelsesholdige.

Uden egentligt statistisk belæg tør jeg alligevel hævde, at folk sjældent sulter i Nigeria, men at man formentlig gennemgående får en altfor ensidig kost. Det er vanskeligt at forklare de dårlige kostvaner alene ved økonomiske argumenter, for langt flere grøntsager og frugter kunne let gro overalt i landet. Kostvanerne skyldes heller ikke bekvemmelighedshensyn, da tilberedningen af nigerianernes elskede stivelsesklumper (hvide eller grå massive »boller« med en diameter på 10–15 cm) er særdeles arbejdskrævende, omend kun for kvinderne.

Det er i øvrigt en væsentlig årsag til ernæringsproblemerne, at de store mængder kvæg er meget lavtydende – især hvad angår mælk. Til gengæld er også kvæget meget robust og kan overleve de tørre tre fjerdedele af året i busksavanneområdet nord for tsetsefluezonen, hvor der er meget lidt saftigt og grønt at æde.

Man har foretaget grundige tekniske analyser af, hvordan man kan forbedre landbruget, og for så vidt angår agerbruget, har man nået imponerende resultater. Ved passende anvendelse af kunstgødning og insektbekæmpelsesmidler og ved anvendelse af andre varianter af afgrøderne kan foldudbyttet hæves 5–6 gange og fødeværdien endnu langt mere. Desuden kan en række andre afgrøder også dyrkes. Ved helårsvanding kan udbyttet så igen øges 2–3 gange, så landbrugspotentialet er simpelthen enormt.

Disse forsøgsresultater kan naturligvis ikke uden videre overføres til det typiske bondebrug; men de peger dog på, at det er teknisk muligt at forbedre landbruget endog særdeles meget. Forskellige studier tyder på, at mindst 10 % af Nordnigeria og over 50 % af Sydnigeria kan kunstvandes[15]), omend det vil være meget dyrt; men selv uden kunstvanding vil et gennembrud i kunnen hos bønderne kunne forøge foldudbyttet 2–3 gange, så her er virkelig muligheder for en radikal fremgang, der vil komme hele økonomien til gode. Hvad den animalske produktion angår, er mulighederne langt mere begrænsede i første omgang, idet kvægets ydeevne frem for alt afhænger af en vegetabilsk overskudsproduktion til at bringe kvæget over tørtiden i en god fodertilstand[16]).

Problemet er hovedsagelig at trænge igennem til den enkelte bonde med et

15) Der tænkes her på helårsvanding, men potentialet for en »tilskudsvanding«, der blot skal kunne klare at bringe regntidsafgrøderne gennem evt. »tørkeperioder« i regntiden, er naturligvis langt større.

16) Har man imidlertid en sådan vegetabilsk overskudsproduktion, åbnes der for en radikal øgning af mælkeproduktionen med en faktor af størrelsesordenen 20–30! Heri ligger ganske vist en lang række forudsætninger gemt om en ændring af kvægavlsmetoder og måske af benyttede kvægracer m. m. På den anden side er det altså også hermed klart, at landbrugets ekspansion ingenlunde behøver at lade sig standse af mangel på efterspørgsel efter landbrugsvarer – man kan dels udbrede spektret af dyrkede landbrugsvarer og dels sende overskuddet gennem kvæget.

tilstrækkeligt overbevisende og systematisk program til forbedring af hans dyrkningsmetoder. Der synes ikke at være noget gennemgående behov for jordreformer, selv om brugene visse steder i landet er uøkonomisk små (især i det centrale Iboland), derimod er der nok et virkeligt behov for et system af kreditinstitutioner og for en betydelig større konkurrence i handelsleddet[17]). Store områder har også brug for veje. Forsøg på at løse disse problemer ved kooperation og selvhjælpsprojekter i landsbyerne har stort set været lidet succesrige, da disse organisationsformer øjensynligt er i stærk modstrid med lokale traditioner, jfr. f. eks. Hill (72) og Ekundare (73).

Der synes i ret høj grad at mangle en samlet politik over for landbruget, eller rettere man har forsøgt adskillige uden overbevisende resultater. Man bruger således omkring 300 mill. kr. om året (stærkt stigende, tallet gælder 1974) på at stille kunstgødning, traktorer og andre mekaniske hjælpemidler billigt til rådighed. Programmer, der ganske vist er som dråber i havet, men hvorom man i hvert tilfælde kan sige, at de er løbet ind i betydelige administrative vanskeligheder. Man har også flere uddannelsesprogrammer kørende, men så længe der er byjobs til alle, der kan læse og skrive, er det ikke så gavnligt for landbruget at lære unge bønder disse færdigheder. Man forsøger også at få uddannet landbrugskonsulenter, og at få dem, der er uddannet, drevet ud i »busken«.

I Den Tredje Plan har man bestemt sig for at satse en hel del på at få lavet et system af store statsfarme i de mere tyndt befolkede dele af landet. Desuden har man allerede skrevet kontrakt på et par kunstvandingsprojekter i milliardkroners-klassen.

Det mest lovende landbrugsprojekt synes imidlertid at være et Verdensbankprojekt til ca. 75 mill. kr. Projektet omfatter tre områder, hver på størrelse med Lolland, i tre stater i Nordnigeria. Hovedideen er, at der skal lægges et virkeligt tæt net af konsulenter og forsøgsmarker samt lokale uddannelsesaktiviteter ud til hver eneste bonde i områderne. Desuden skal der bygges et system af små lokalveje, og landsbyerne skal forsynes med lagerfaciliteter. Der skal i alt ansættes ca. 600 mennesker, hvoraf de ca. 100 bliver udlændinge, og projektet skal løbe i mindst fem år. Banken har på vanlig vis lagt stor vægt på at få opbygget en effektiv lokal og uafhængig administration – og den er netop begyndt at virke. I bankens cost-benefit analyser kræves kun en beskeden fremgang for produktionen i områderne, for at projektet bliver succesrigt, og hvis man når en fordobling af produktionen, er udgifterne dækket på under to år. Bliver projektet succesrigt, vil der være tale om et virkeligt gennembrud for u-landsarbejdet med meget rige generaliseringsmuligheder, og selv om det skulle blive en fiasko, vil man have lært meget om landbruget i Nordnigeria.

17) Mange bønder er helt afhængige af lån fra de lokale kornhandlere eller de private agenter for de stedlige Marketing Boards. Disse agentstillinger er i øvrigt traditionelt gode »ben« til regionernes ledende mænds familiemedlemmer. Reformer af denne struktur støder derfor let på betydelig korridorpolitisk modstand.

Medens man således endnu ikke rigtigt ved, hvad man skal gøre for at få gang i udviklingen på landet, er der nogle prøvede og delvis succesrige løsninger på problemet om den manglende administrative kapacitet. På kort sigt kan man importere arbejdskraft, og på længere sigt må man uddanne folk på alle planer. Her er det formelle uddannelsessystem allerede omtalt, men nok så vigtigt er det uformelle, hvor folk lærer af at arbejde sammen med andre på deres arbejdsplads. Denne form for træning befordres netop ved import af kompetent udenlandsk arbejdskraft, der således bliver af stor betydning i udviklingsprocessen.

Udenlandsk arbejdskraft kan ud over ved direkte ansættelser i administrationen også opnås ved at udskille arbejdsopgaver og give dem ud på kontrakt til udenlandske konsulentfirmaer. Dette kan ikke blot gøres med tegning og projektering af byggeprojekter, men med udarbejdelsen af alle slags planer og analyser, med tilsyn med projekter, ja med selve ledelsesfunktionen af færdige projekter o.s.v. Det siger sig selv, at det er dyrere at købe »eksperttimer« hos internationale firmaer end det samme antal timer er, hvis man ansætter de samme »eksperter« direkte. På den anden side er det let (og evt. meget privatøkonomisk fordelagtigt) at skrive kontrakt med et konsulentfirma, og så sker tingene, og en rapport bliver produceret. For Nigeria er omkostningssiden mindre væsentlig, så det er ikke underligt, at internationale konsulentfirmaer har en stor tid i landet. Problemerne for denne branche er imidlertid, at rapporterne hyppigt udarbejdes uden nigeriansk medvirken (de udarbejdes tit i udlandet for at omgå indiginiseringsloven) og derpå går så temmeligt ulæste ind på hylderne. Kvaliteten er endvidere ofte præget af, at konsulenterne ved, at ingen vil gå deres analyser efter.

Denne form for anvendelse af udenlandsk arbejdskraft er derfor normalt mindre udviklingsfremmende end den direkte ansættelse af udlændinge i offentlige stillinger. Med dette er der naturligvis ikke sagt, at der ikke også er mange problemer ved denne form for udenlandsk arbejdskraft – problemerne minder i øvrigt en hel del om andre former for fremmedarbejderproblemer! Efter min vurdering er en storstilet import af udenlandsk arbejdskraft imidlertid en afgørende forudsætning for hurtigt at kunne udnytte oliemilliarderne til kraftig økonomisk vækst. Da væksten vil skabe mange nye jobs, vil der nok blive et stigende behov for udenlandsk arbejdskraft de første fem år, og først derefter vil gabet begynde at lukkes. Jo kraftigere vækst man får, jo længere vil det naturligvis tage at få lukket gabet.

Der er nu to vigtige pointer i denne sag. Den første er, at man sagtens kan betale for disse fremmedarbejdere ud af oliemilliarderne – 10.000 specialister à 150.000 kr. pr. stk. er kun 1½ mia. kr. om året, og det kan man let klare. Den anden pointe er, at det har vist sig meget vanskeligt for Nigeria at organisere rekruttering af mange kvalificerede udlændinge. Et oplagt problem er, at Nigeria ikke kan tilbyde f. eks. danske læger, at det ikke vil skade dem i deres almindelige danske karriere, hvis de tager et job i nogle år i Nigeria. Desuden

er det en meget svær opgave at lave et tilstrækkeligt gradueret og fleksibelt løn- og ansættelsessystem. Det der kræves er nemlig, at hvert lands ansatte aflønnes i forhold til deres *hjemlands* regler med et tilstrækkeligt tillæg til at få det rette antal kvalificerede til at rejse til Nigeria. Det vil ikke blot være administrativt uoverkommeligt at lave sådant et system, det vil også være politisk meget vanskeligt for den nigerianske regering at gøre det. Tænk på hvilke problemer det ville give, at betale en dansk ingeniør dobbelt så meget som hans engelske chef, der måske igen skulle have dobbelt så meget som sin indiske kollega – og hvor skal så den nigerianske ingeniør ind på stigen?

Som det er nu, betaler man allerede indfødte akademikere særdeles godt ud fra deres gennemsnitlige produktivitet og ud fra det lokale indkomstniveau. På dette lønniveau kan man som sagt få betydelige antal af akademikere fra lande som Indien, Pakistan og Ægypten, der har meget lave akademikerlønninger og en betydelig arbejdsløshed. Disse ansøgere går hyppigt lige fra eksamensbordet til en stilling i Afrika, hvorved de i løbet af få år får afskåret sig fra nogensinde at kunne vende tilbage til en karriere i hjemlandet. I hvor vel disse kategorier af udenlandsk arbejdskraft (bemærk at deres position er helt anderledes end Uganda- og Kenya-indernes) udgør en vigtig og stabil arbejdskraft, er hovedparten af deres erfaringer altså også afrikanske.

Fra de højtudviklede industrilande kommer der derimod ikke mange. Der kommer i det væsentlige kun folk i forbindelse med u-landshjælp, herunder især englændere på det særlige »topping-up« program. Det siger selv, at de fleste lande (således UK) er i færd med at skære ned på deres hjælp til det »rige« Nigeria. FN er derimod på trods af sin permanente finansielle krise ved at forøge hjælpen til Nigeria – og dette udelukkende i form af ekspertbistand, medens hjælpeleverancer af diverse slags udstyr skæres ned. Baggrunden for FN's nye store femårs-program for Nigeria er imidlertid, at Nigeria har forøget sit bidrag til UNDP tilsvarende. Dette eksempel burde kunne følges til stor fordel for alle parter, uanset om man ville betegne en sådan ordning som u-landshjælp eller som en international arbejdsformidlingsaftale.

Jeg forestiller mig, at der må kunne indgås en aftale mellem Nigeria og f. eks. Danmark (De Føderale Ministerier for »Establishment and Training« og »Finance« på den ene side og Danida på den anden) om en årlig formidling af f. eks. 1000 danske specialister med på forhånd vedtagne kvoter for hver af de 13 nigerianske administrationer. Herefter går Danida i gang med at ansætte de ønskede specialister på de sædvanlige betingelser for udsendt personel. Alle administrative arrangementer gennemføres af Danida og endelig sendes regningen til det nigerianske i stedet for det danske finansministerium.

Slutteligt kan der være grund til at fremhæve, at det er gået som en rød tråd igennem denne beretning, at Nigeria er et u-land, der virkeligt udvikler sig. Man har utallige problemer og vanskeligheder; men det er vist uundgåeligt, at en kraftig vækst- og udviklingsproces i en traditionel økonomi vil give anledning

til mange spændinger. Man kan ikke mindst få god forstand af at overveje, hvordan Nigerias (og mange andre udviklingslandes) problemer er i forhold til vore egne problemer for 1–200 år siden. Sådanne overvejelser, som ganske vist let bliver noget vidtløftige, vil vist ikke kunne undgå at hensætte én i en ganske optimistisk stemning med hensyn til Nigerias fremtid.

Litteraturliste

Adedeji, Abebayo, *Nigerian Finance. Its Development, Problems and Prospects,* Hutchinson, London, 1969.

Adedeji, Abebayo & L. Rowland (eds.), *Local Government Finance in Nigeria, Problems and Prospects* (The Report of the Third National Conference on Local Government, Benin 9th – 11th December 1970), Ife UP, 1972.

Adeleye, R. A., *Power and Diplomacy in Northern Nigeria 1804–1906. The Sokoto Caliphate and its Enemies.* Longman, London 1971.

Ajayi, J. F. Ade & Robert S. Smith, *Yoruba Warfare in the 19'th Century (2'nd. ed.),* Cambridge UP 1971.

Bello, Ahmadu, *My life,* Cambridge UP 1962.

Cervenka, Zdenek, *A History of The Nigerian War 1967–1970* Onibonoje Press & Book Industries, Ibadan 1972. (or Alfred Metzner, Frankfurt/Main 1971).

Crowder, Michael, *The Story of Nigeria (2'nd. ed.)* Faber, London 1966.

Crowder, Michael, *West Africa under Colonial Rule.* Hutchinson, London 1968.

Crowder, Michael and Obaro Ikime (eds.) *West African Chiefs, Their Changing Status under Colonial Rule and Independence.* Ife UP 1970.

Davidson, Basil et al., *The Growth of African Civilisation. A History of West Africa 1000–1800. (3'rd. ed.)* Longman, London 1967.

Dudley, B. J. *Parties and Politics in Northern Nigeria.* Frank Cass, London 1968.

Ekundare, R. Olufemi, *An Economic History of Nigeria 1860–1960* Methuen, London 1973.

Federal Ministry of Economic Planning and Reconstruction. Se FMEPR.

FMEPR, (Udsendt af Federal Ministry of Information, Printing Division: FGP 648/1170/20.000), *Second National Development Plan 1970–74.* Lagos 1970.

FMEPR, (FGP 400/572/7.500), *Second National Development Plan 1970–74. First Progress Report,* Lagos 1972.

FMEPR, (FGP 1041/774/5.000), *Second National Development Plan 1970–74, Second Progress Report,* Lagos 1974.

Geary, W.M.N., *Nigeria under British Rule,* (Frank Cass Reprint, London 65), London 1927.

Hatch, John, *Nigeria, A History,* Heinemann, London 1971.

Hill, Polly, *Rural Hausa, a village and a setting,* Cambridge UP 1972.

Hopen, C. Edward, *The Pastoral Fulbe Family in Gwandu,* Oxford UP 1958.

Ikime, Obara, *Niger Delta Rivalry, Itsekiri – Urhobo Relations and the European Presence 1884–1936.* Longmans, London 1969.

Ikime, Obaro and Michael Crowder, Se Crowder.

Johnston, H. A. S., *The Fulani Empire of Sokoto,* Oxford UP 1967.

Kirk-Greene A. H. M. (ed.) *Lugard and the Amalgamation of Nigeria. A Documentary Record.* Frank Cass, London 1969.

Last, Murray, *The Sokoto Caliphate,* Longmans, London 1967.

Luckham, Robin, *The Nigerian Military, A Sociological Analysis of Authority and Revolt 1960–67,* Cambridge UP 1971.

Lugard, F. D., *Report on the Amalgation of Northern and Southern Nigeria and Administration, 1912–1919,* Cmd. 468, London 1920 nyoptrykt i Kirk-Greene (69).

Lugard, Lady F, se F. Shaw.

Miners N. J., *The Nigerian Army 1956–1966,* Methuen, London 1971.

Muffett, D. J., *Concerning brave captains,* Deutsch, London 1964.

Nicolson, I. F., *The Administration of Nigeria 1900 to 1960. Men, Methods, and Myths.* Oxford UP 1969.

Niven Rex, *The War of Nigerian Unity 1967–1970,* Ewans, Ibadan 1970.

North Western State Economic Planning Division se NWEPD.

NWEPD, *North Western State Statistical Handbook 1972.* Sokoto 1974.

Panter-Brick, S. K. (ed.), *Nigerian Politics and Military Rule: Prelude to the Civil War.* Athlone, London 1970.

Perham, Margary, *Lugard vol. I: The Years of Adventure, 1858–1898. Lugard vol. II: The Years of Authority, 1899–1945.* Collins, London hhv. 1956 og 1960.

Schwartz, W., *Nigeria* (2'ed. ed.) Pall Mall, London 1971.

Shaw, F. (Lady Lugard), *A Tropical Dependency,* (Farnk Cass Reprint, London 1964), London 1905.

Sklar, Richard L.: *Nigerian Political Parties. Power in an Emergent African Nation,* Princeton UP 1963.

Smith, Robers S., *Kingdoms of the Yoruba,* Methuen, London 1969.

Smith, Robert S. & J. F. Ade Ajayi, se Ajayi J. F. Ade & Roberts S. Smith.

Temple, C. L., *Native Races and Their Rules. Sketches and Studies of Official Life and Administrative Problems in Nigeria.* (Frank Cass reprint, London 1968) Cape Town 1918.

Thorp, Ellen, *Ladder of Bones,* Fontana Books C.S.S. London 1966.

Whitaker, C. S., *The Politics of Tradition. Continuity and Change in Northern Nigeria 1946–66.* Princeton UP 1970.

Om påvirkning af pengeforsyningen

E. Damsgård Hansen

1. Dele af de elementære lærebøger i faget nationaløkonomi byder som bekendt på større vanskeligheder end andre. Et af de trangeste pas at komme velbeholden over, er fremstillingen af spørgsmålet om påvirkning af pengeforsyningen. Det er denne erfaring, der danner baggrund for efterfølgende. Sigtet med fremstillingen er således pædagogisk og ikke at bidrage til ny erkendelse.

For nemheds skyld bruges ordet *»banker«*, når der tænkes på forretningsbanker og sparekasser. Svarende til gængs sprogbrug tales om *»borgerne«*, når tænkes på den private sektor fraset bankerne. Ordet dækker således over såvel husholdninger som erhvervsvirksomheder (samt kommuner).

Med *»primær«* likviditet menes likvider, der enten foreligger i form af sedler og skillemønt eller som i nationalbanken eller postgiroen på begæring kan omveksles med sedler. Den del af den primære likviditet, der tilhører bankerne, betegnes som *»bankernes kasse«*.

Med *»sekundær«* likviditet menes borgernes beholdning af likvider, der dels kan foreligge i form af borgernes direkte andel af den primære likviditet – f. eks. borgernes seddelbeholdning – og dels kan foreligge i form af borgernes likvide fordringer på bankerne, d.v.s. fordringer, der af borgerne i bankerne kan begæres ombyttet med primær likviditet.

Med borgernes *»seddelbrøk«* forstås den andel af den sekundære likviditet – altså borgernes samlede likviditet – der forefindes hos borgerne som primær likviditet, typisk i form af sedler. Deraf ordet seddelbrøk.

Fremstillingsteknisk benyttes, hvad der kunne betegnes som et pengekræmmerhus. Fremstillingen er iøvrigt bygget således op, at først betragtes påvirkningen af pengeforsyningen under forudsætning af, at al den primære likviditet findes hos bankerne. Set fra borgernes side er således tale om det såkaldt kontantløse samfund, hvor borgerne afvikler alle deres betalinger ved kredit-kort og checks. Denne del af fremstillingen knytter sig til figurerne I–III. Derefter opgives denne indsnævrende forudsætning. I den efterfølgende fremstilling forudsættes, at en vis del af den primære likviditet findes hos borgerne. Seddelbrøken er

med andre ord positiv. Dette komplicerer fremstillingen noget. Samtidig bliver den dog mere realistisk. Fremstillingen heraf knytter sig til figurerne IV–VII.

2. I nedenstående fig. I–III er som nævnt forudsat, at al primær likviditet findes i bankerne. Figur I viser udgangssituationen. Figur II viser forholdene efter en ændring af den primære likviditet. Figur III viser forholdene efter en ændring af kassedækningskravet. Begge ændringer er for overskuelighedens skyld foretaget i samme retning. Her i retning af en forøgelse af pengeforsyningen. Når ovenfor er brugt udtrykket pengeskabelsens to dimensioner, er netop tænkt på de to forandringer illustreret henholdsvis ved figur II og ved figur III, jfr. iøvrigt nedenfor.

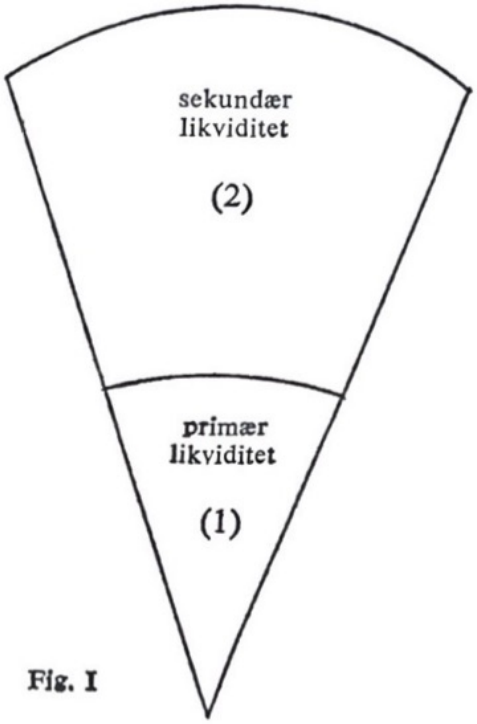


Fig. I

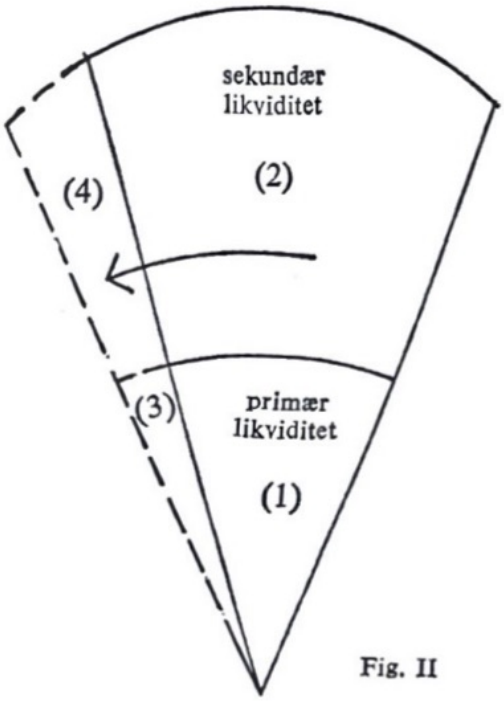


Fig. II

Fig. I tjener til at vise, hvorledes der på grundlag af en given mængde primær likviditet, svarende til arealet mærket (1) skabes en – væsentlig større – mængde sekundær likviditet, svarende til arealet mærket (2).

Kassedækningskravet afspejler sig i forholdet mellem arealet mærket »primær likviditet« og arealet mærket »sekundær likviditet«. Kreditmultiplikatoren kan omvendt siges at afspejles i forholdet mellem arealet mærket »sekundær likviditet« og arealet mærket »primær likviditet«.

I *Fig. II* er foretaget en forøgelse af *den primære likviditet* og – muliggjort herved – også af den sekundære likviditet. Dette er illustreret ved, at kræmmerhuset er blevet *mere åbent*. Forøgelsen i den primære likviditet svarer til arealet mærket (3) og den afledte forøgelse i den sekundære likviditet svarer til arealet mærket (4) på fig. II. Kassedækningskravet svarer til forholdet mellem areal (3)

og areal (4). Omvendt svarer kreditmultiplikatoren til forholdet mellem areal (4) og areal (3). Kassedækningskravet og kreditmultiplikatoren er uændrede sammenholdt med udgangssituationen, jfr. fig. I.

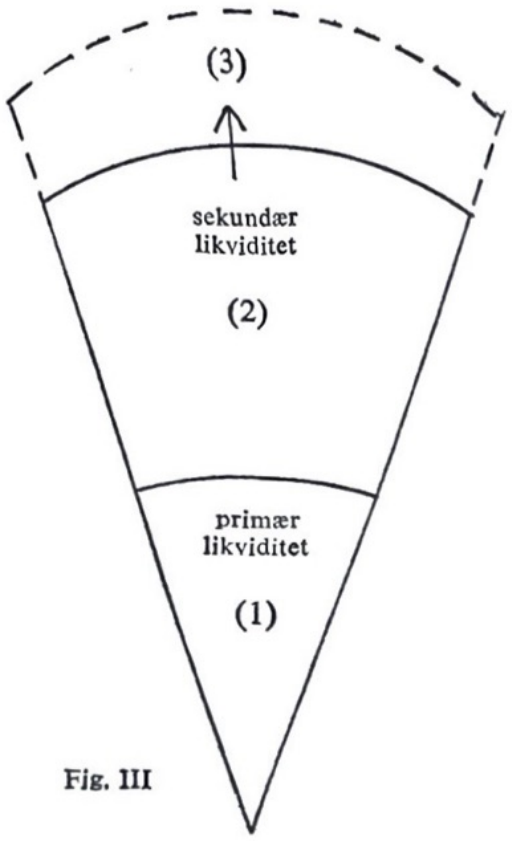


Fig. III

I *fig. III* er foretaget en lempelse i *kassedækningskravet*. Mængden af primær likviditet forudsættes således uændret. Men den tilsvarende mængde sekundær likviditet er øget, og herved er kræmmerhuset blevet *højere*.

Forøgelsen af den sekundære likviditet er illustreret ved arealet mærket (3) på fig. III. Kassedækningskravet svarer nu til forholdet mellem areal (1) på den ene side og arealerne (2) og (3) tilsammen på den anden side. Det omvendte forhold giver udtryk for den ny, højere kreditmultiplikator. Den øgede pengemængde er alene resultatet af en større kreditmultiplikator. Selve grundlaget for pengeforsyningen, den primære likviditet, er således uforandret.

Fremstillingen er som nævnt groft forenklet allerede derved, at al den primære likviditet samles i bankerne. Men netop derved er den egnet til at henlede opmærksomheden på de to dimensioner i pengeskabelsen, nemlig for det *første* ændringer i den primære likviditet (fig. II) og for det *andet* forandringer i kassedækningskravet og hermed forandringer i bankernes mulighed for med en given kasse at skabe større likviditet (fig. III).

Som bekendt, varieres pengeforsyningen her i landet ikke ved hjælp af ændringer i kassedækningskravet. I stedet benyttes det såkaldte udlånsloft. Frem-

stillingsmæssigt kan dette imidlertid også indfortolkes i fig. III. En lempelse af udlånsloftet vil således også kunne opfattes på den måde, at kræmmerhuset bliver højere. Blot må det holdes for øje, at en styring af pengeforsyningen via et udlånsloft direkte retter sig mod størrelsen af den sekundære pengeforsyning, hvor de øvrige styringsmekanismer er af mere indirekte art.

Fremstillingen af det forenklede tilfælde, hvor borgernes seddelbrøk er nul, kan også resumeres som følger:

En given forandring i den sekundære pengeforsyning kan muliggøres enten gennem en forandring i den primære likviditet og en heraf afledt forandring i den sekundære likviditet, svarende til areal (3) i fig. II. En beløbsmæssigt tilsvarende forandring kan også muliggøres ved en uændret primær likviditet, svarende til areal (3) i fig. III. I sidste tilfælde kan det ske enten ved en forandring af kassedækningskravet eller af udlånsloftet. At den mængdemæssige påvirkning af likviditeten er den samme, indebærer imidlertid ikke, at forandringernes videre økonomiske virkninger også er det. Dette spørgsmål skal dog ikke tages op til drøftelse i denne sammenhæng.

3. Forudsættes, at borgerne vælger at holde en del af deres samlede likviditet i form af primær likviditet, kompliceres fremstillingen en smule – men bliver selvsagt samtidig langt mere realistisk.

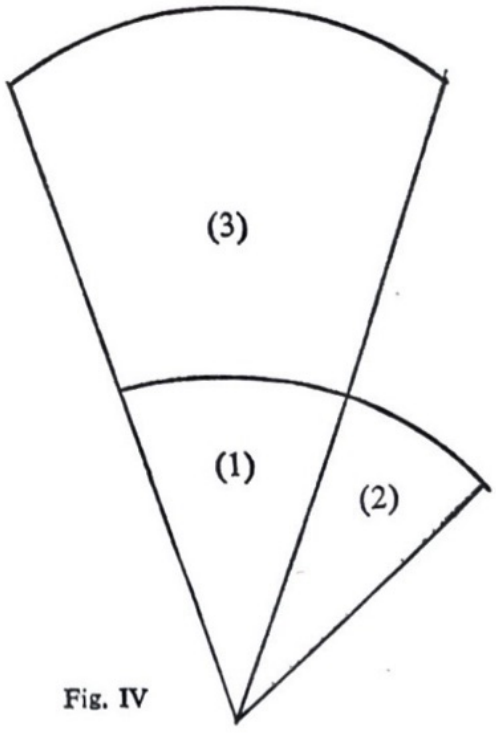


Fig. IV

I figur IV svarer den nederste del af figuren, d.v.s. arealerne (1) og (2) pånyt til den primære likviditet. Den primære likviditet deler sig i et vist forhold mellem på den ene side bankernes kasse (arealet mærket (1)) og på den anden side

den kasse, der befinder sig hos borgerne (arealet mærket (2)). Bankernes kasse danner grundlag for den bankskabte likviditet, illustreret ved arealet mærket (3). Svarende til den tidligere benyttede terminologi må forholdet mellem areal (1) og areal (3) siges at repræsentere bankens faktiske kassedækning. Arealerne (2) og (3) repræsenterer tilsammen borgernes samlede likviditet. Borgernes seddelbrøk kan efter gængs sprogbrug siges at være repræsenteret ved forholdet mellem areal (2) på den ene side og summen af arealerne (2) og (3) på den anden side.

Endelig kan kreditmultiplikatoren siges at være beskrevet ved forholdet mellem på den ene side areal (3) og på den anden side summen af arealerne (1) og (2).

4. En ændring af *betalingssædvanerne* vil vise sig ved en forskydning mellem bankernes kasse (areal (1)) og borgernes kasse (areal (2)). Tilsammen vil de to arealer være uændrede. I *figur V* betragtes et tilfælde, hvor seddelbrøken mindskes, d.v.s. det oprindelige areal (2) mindskes, og areal (1) øges. Dette er på figuren vist ved en drejning mod højre af den linie, der udgør den højre side af arealerne (1) og (3). Herved øges bankernes kasse med et beløb svarende til areal (4), og dette åbner under de gældende krav til kassedækningen mulighed for, at den bankskabte likviditet øges med betalingsmidler svarende til areal (5). Seddelbrøken svarer nu til forholdet mellem det reducerede areal (2) på den ene side og summen af arealerne (2), (3) og (5) på den anden side. Kassedækningskravet svarer til forholdet mellem arealerne (1) plus (4) på den ene side og arealerne (3) plus (5) på den anden side – og er iøvrigt uændret sammenlignet med, hvad tilfældet var inden ændringen i betalingssædvanerne.

Om ændringer i betalingssædvanerne må iøvrigt gælde, at de ikke *direkte* kan gøres til genstand for pengepolitisk påvirkning. Noget andet er, at f. eks. en renteforandring kan udløse forandringer i borgernes tilbøjelighed til at råde over primær likviditet. På samme måde kan forandringer i institutionelle forhold, som f. eks. overgang til kildeskat, udløse sådanne forandringer. I sidstnævnte tilfælde i retning af, at der bliver brug for mindre primær likviditet.

5. En forøgelse af *den primære likviditet* vil vise sig som en forøgelse af de oprindelige arealer (1) og (2) samt i tilknytning hertil som en forøgelse i (3), idet forudsættes, at muligheden for en forøgelse af de bankskabte betalingsmidler udnyttes. Fremstillingsteknisk bliver, jfr. *fig. VI,* tale om, at kræmmerhuset bliver mere åbent.

Forøgelsen i den primære likviditet svarer til arealerne (4) og (5). Heraf forbliver under de herskende betalingssædvaner primær likviditet svarende til arealet (4) i forretningsbankerne. Under de herskende vilkår med hensyn til kassedækningskrav danner denne forøgelse i bankernes kasse (reserve base) grundlag for en forøgelse af den bankskabte likviditet af et omfang svarende

til areal (6). Seddelbrøken vil være uændret. Efter forøgelsen af den primære likviditet svarer den til forholdet mellem på den ene side summen af arealerne (2) og (5) og på den anden side summen af arealerne (2), (3), (5) og (6).

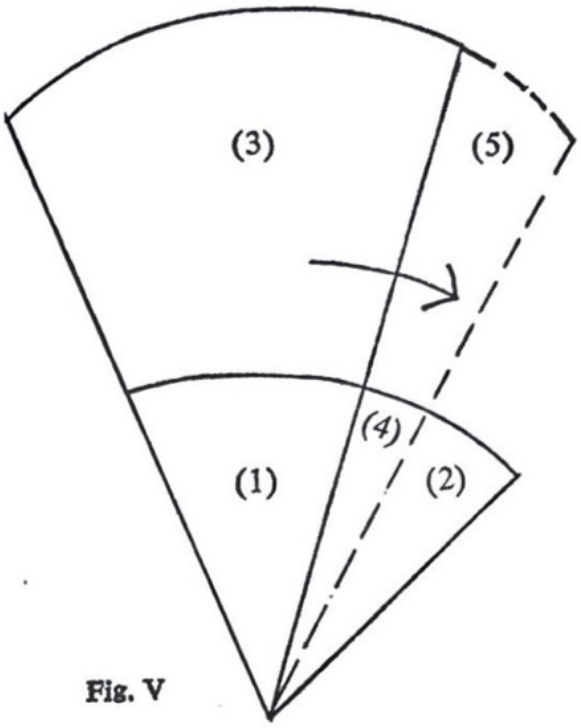


Fig. V

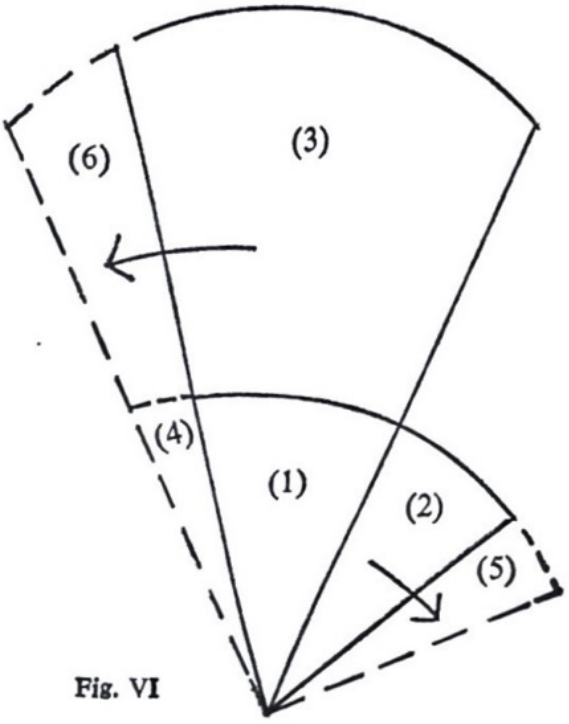


Fig. VI

6. En formindskelse af *kassedækningskravet* vil her som i figur III vise sig som en forøgelse af de bankskabte betalingsmidler i forhold til bankernes kasse. Fremstillingsteknisk bliver kræmmerhuset højere, jfr. *fig. VII*. Ved uændrede betalingssædvaner bliver samtidig tale om, at borgerne lægger beslag på en voksende mængde primær likviditet. I fig. VII er udgangspunktet således, at der gennem mindskede krav til kassedækning på grundlag af bankernes eksisterende kasse er basis for skabelse af en større mængde sekundær likviditet. Dette kan ved uændrede betalingssædvaner (seddelbrøk) imidlertid ikke gøres, uden at bankerne mister kasse. Dette tab af kasse er på figuren illustreret ved arealet mærket (4), der netop modsvares af arealet mærket (5), der svarer til forøgelsen i borgernes beholdning af primær likviditet. Efter nedsættelsen af kassedækningskravet svarer dette krav til forholdet mellem areal (1) på den ene side og summen af arealerne (3) og (6) på den anden side. Arealet mærket (6) repræsenterer, som det vil ses, ikke en nettoforøgelse af den bankskabte likviditet, idet likviditet svarende til arealet mærket (7) er faldet bort som følge af formindskelsen af bankernes kasse med et beløb svarende til arealet mærket (4). Nettoforøgelsen af borgernes likviditet eller den sekundære pengeforsyning svarer herefter til arealerne (5) og (6) fradraget areal (7). Seddelbrøken er efter nedsættelsen af kassedækningskravet illustreret ved forholdet mellem på den

ene side summen af arealerne (2) og (5) og på den anden side summen af arealerne (2), (3), (5) og (6).

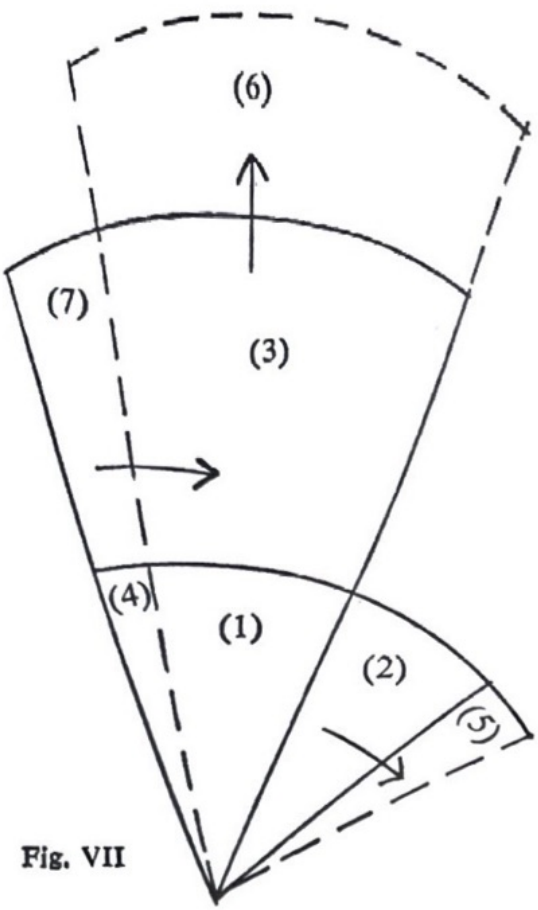


Fig. VII

7. Ovenstående fremstilling omhandler de grænser eller rammer, der under meget forenklede vilkår sættes for pengeforsyningen. Om rammerne – her symboliseret ved figurerne – udnyttes, er en anden sag. Det afhænger af forhold, der ikke er inddraget i fremstillingen.

Sovjetisk afrikaforskning – med særligt henblik på internationale relationer

Peter Føge Jensen

Indledning

Den sovjetiske forskning af forholdene i den tredje verden er vokset betydeligt i de sidste ti–femten år. Før udviklingslandenes uafhængighed blev der kun publiceret en beskeden mængde politologisk, videnskabelig litteratur om dette emne, hvorimod der nu fremkommer et meget stort antal bøger og tidsskriftsartikler hvert år.

Set med ikke-sovjetiske øjne kan de russiske undersøgelser om U-landsproblemer siges at udgøre 'jomfrueligt land': de sovjetiske resultater inddrages kun sjældent af vestlige forskere hverken i form af afvisning eller accept.[1])

På baggrund af de ændringer inden for forskningen af udviklingslandene, der er sket i 'Vesten' i løbet af tresserne, forekommer dette ukendskab til de sovjetiske arbejder mærkværdigt og inkonsekvent.

Med nogen forenkling kan man for den senere tids vedkommende skelne mellem to hovedretninger i udviklingsforskningen og i studiet af Afrika. Den ene tager udgangspunkt i strukturfunktionsanalysen og undersøger, hvorledes givne funktioner udføres via forskelligartede strukturer. Vælger man G. Hydén som skandinavisk eksponent for denne retning, vil man se, at han – på trods af sine anglo-amerikanske startpositioner – på væsentlige områder opfatter sin fremgangsmåde som marxistisk påvirket (selve politikbegrebet, opfattelsen af økonomiske faktorers betydning).[2])

Den anden hovedretning lægger imperialisme-teori til grund for arbejdet med udviklingsproblematikken – et eksempel kunne være R. Gustavssons Kapitalismens utveckling i Afrika. Essensen i denne forskning bliver, at de afrikanske landes udviklingsproblemer og adfærdsmønster i international politik skyldes de kapitalistiske landes dominans over dem.

Note 1: Der findes enkelte undtagelser. F.ex. G. Balandier: Anthropologie Politique, Presses Universitaires de France 1967.

Note 2: G. Hydén: Politik och samhälle i Afrika, Stockholm 1969, s. 10, s. 11. Som modstykke til denne opfattelse bruges her R. Gustavsson: Kapitalismens utveckling i Afrika, Finland 1971.

Det kan ikke undre, at den sovjetiske forskning er mest beslægtet med den sidste retning; på mange felter står den med identiske begreber og problemer. Men også den første anskuelsesvinkel har med blandt andet sin interesse for politisk aktivisering af befolkningen, for penetrerings- og nationbuilding-problematikken, for social lagdeling betydelige områder 'til fælles' med den sovjetiske forskning.

På tværs af deres væsensforskelle begår de to retninger – ovenfor eksemplificeret ved G. Hydén og R. Gustavsson – efter min opfattelse en fælles fejl i deres manglende opmærksomhed over for den Afrika- og udviklingsforskning, som dyrkes i forskningsmiljøer i Østeuropa, med hovedvægt i Sovjetunionen.

Forskere med imperialisme-teoretisk udgangspunkt kan mest direkte benytte de sovjetiske resultater; men også forskere med den anden indfaldsvej til emnet kan 'hente noget' ved at sætte sig ind i de sovjetiske frembringelser fra de senere år.

Det skal i denne artikel søges påvist, at de russiske undersøgelser er af en sådan kvalitet og kvantitet, at min påstand om deres anvendelighed bliver rimeliggjort. Artiklen hviler på en større undersøgelse, som jeg har fremlagt i RESEARCH REPORT n. 19 'Soviet Research on Africa with special reference to international relations' fra Nordiska Afrikainstitutet og Institut for Udviklingsforskning, 1973.

Hovedtendenser i sovjetisk Afrikaforskning generelt.

Figur 1 illustrerer, hvilke hovedemner den russiske forskning beskæftiger sig med. Figuren hviler på en optælling af samtlige samfundsvidenskabelige artikler om Afrika i det vigtigste videnskabelige tidsskrift inden for dette område Narody Azii i Afriki (Asiens og Afrikas Folk) i perioden 1961 til 1972.[3]) De tre fremhævede 'søjler' udgør de temaer, som vil blive nærmere behandlet nedenfor.

De russiske forskere har lagt størst vægt på at undersøge *forholdet mellem de imperialistiske lande og Afrika.* Størstedelen af disse artikler belyser det enkelte imperialistiske landes aktivitet, f.ex. 'Englands neokolonialisme i Afrika'.[4]) Andre artikler koncentreres om problemer med relevans for alle kapitalistiske lande, bl. a. 'hjælp til u-landene'.

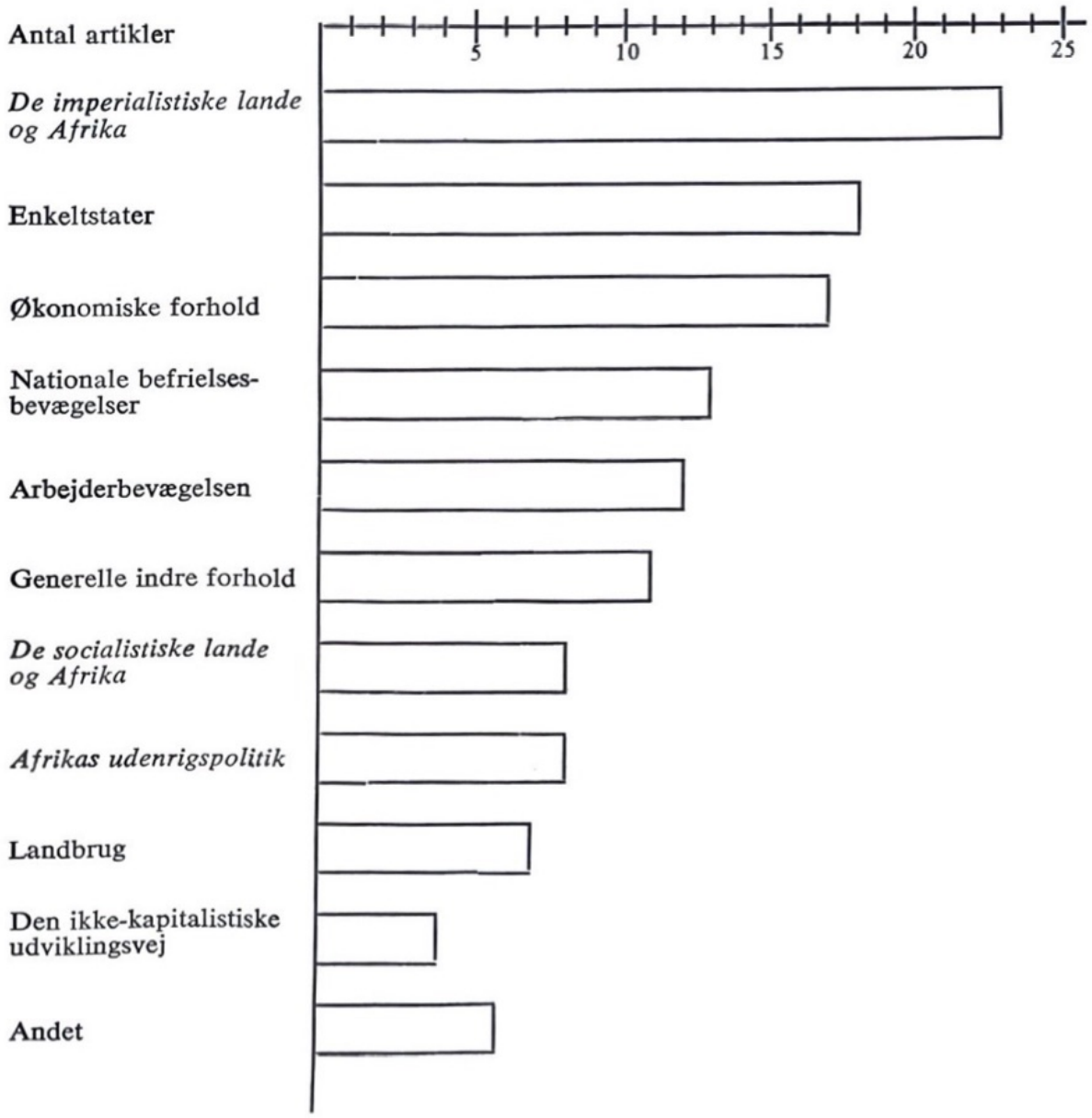
Det næsthyppigste emne er *enkeltstater.* Heri diskuteres forholdene i det enkelte land, set ud fra 'økonomiske' eller 'statskundskabs'-synspunkter. Et eksempel kunne være 'Økonomisk udvikling i Senegal'.[5])

Såvel problemer vedrørende *nationale befrielsesbevægelser* som *arbejderbe-*

Note 3: Translitterationen fra russisk foretages efter det system, som anvendes af Det Kongelige Bibliotek.
Note 4: Narody Azii i Afriki 1963 nr. 6, s. 17.
Note 5: Narody Azii i Afriki 1968 nr. 6, s. 35.

vægelsen behandles ofte. I artiklerne om de nationale befrielsesbevægelser undersøges disses betydning for opnåelse og konsolidering af uafhængigheden i Afrika – også befrielsesbevægelserne i det sydlige Afrika er vigtige i denne sammenhæng. Det påvises i forbindelse med arbejderbevægelsen i Afrika, at antallet af arbejdere er ret lavt, men at de er velorganiserede. Fagforeningsdannelsen følges nøje, og dens potentielle politiske betydning vurderes som stor.[6])

Figur 1. Oversigt over artikler i Narody Azii i Afriki 1961–1972.[7])



Note 6: Narody Azii i Afriki 1970 nr. 6, s. 30.
Note 7: Optællingen omfatter 127 artikler i alt. De tre fremhævede emner vil blive nærmere behandlet.

Artiklerne om *de socialistiske lande og Afrika* gribes i hovedsagen økonomisk an; et typeeksempel kunne være: 'SSSR's udenrigsøkonomiske forbindelser med udviklingslandene.'[8])

Afrikas udenrigspolitik handler om de udenrigspolitiske relationer på det afrikanske kontinent. Enhedsbestræbelser i Afrika og neutralisme er de centrale temaer.

Man kan på sin vis undre sig over, at antallet af tekster om *lande på den ikke-kapitalistiske udviklingsvej* er så beskedent – i sovjetiske oversigter fremhæves emnet altid som yderst væsentligt.[9]) Ved begrebet sigtes der til lande som Algeriet, Tanzania, Ghana under Nkrumah, hvor man via en stærk statssektor har taget de første skridt mod et socialistisk samfund. Begrebet involverer, at sådanne lande – på grund af støtte fra den kommunistiske verden – kan udvikle sig til socialistiske stater uden at skulle igennem en kapitalistisk fase.

Det anførtes ovenfor, at vestlige forskere sjældent benytter sig af de russiske resultater – som kuriosum kan nævnes, at de sovjetiske kolleger udviser et indgående kendskab til andre landes forskning af udviklingsproblemer; også 'den danske historiker O. K. Pedersen' nævnes for sin 'Afrikansk Nationalisme'.[10])

Afrika i de internationale relationer.

Blandt de sovjetiske forskere er der udbredt konsensus om at underopdele forskningsfeltet: Afrika i de internationale relationer på denne måde:

1) Forhold de afrikanske lande indbyrdes.
2) Forholdet mellem Afrika og de imperialistiske lande.
3) Forholdet mellem Afrika og de socialistiske lande.

Under 1) anses især afrikanske enhedsbestræbelser og regionale sammenslutninger for centrale.

I den følgende fremstilling vil jeg benytte mig af en fremgangsmåde, som er udarbejdet ud fra Oran A. Youngs 'A Systemic Approach to International Politics'. (København 1970, Akademisk Forlag.) Inden for de tre nævnte områder gås frem efter proceduren:

A) Hvad formuleres som den afhængige variabel? (det som ønskes forklaret.)

Note 8: Narody Azii i Afriki 1971 nr. 5, s. 3.
Note 9: Africa Institute USSR Academy of Sciences. A Decade of Activities 1959–69. Moskva 1970.
Note 10: Prof. Ole Karup Pedersen: Afrikansk Nationalisme omtales s. 141 hos Ja. Ja. Etinger: Političeskie problemy afrikanskogo edinstva. Moskva 1967.

B) Hvilke uafhængige variable drages frem? (det hvormed man forklarer.) Der arbejdes her med Youngs kategorier: aktør; struktur; proces; kontext.[11])
C) Hvordan kædes forklaringsfaktorerne sammen i forklaringen af den afhængige variabel?

Afhængige variable:

Hvilke fænomener søger de russiske forskere forklaring på? Hvad opstilles som de centrale afhængige variable?

I den første gruppe, der har at gøre med 'forhold de afrikanske lande indbyrdes', formuleres *Afrikas enhed* som den vigtigste afhængige variabel: Hvorfor søger landene i Afrika at forene sig? Og hyppigt også: Hvorfor kommer der udsving i disse enhedsbestræbelser?[12])

Enhedsbegrebet defineres vidt: det omfatter integration i Afrika i snævrere forstand, men også at denne sker med antikolonialistisk og antiimperialistisk sigte. Som indikatorer på det sidste benyttes blandt andet modstand mod regimerne i det sydlige Afrika, støtte til fredsinitiativer i internationale fora, ønsket om fravær af A-våben i Afrika etc.

Relevans for Afrikas forhold til både de kapitalistiske og socialistiske lande har de forfattere, der diskuterer *neutralisme* i Afrika; undertiden også fluktuationer i denne neutralisme. Dette begreb tillægges ligeledes vide rammer: det involverer i Afrika ikke blot, at de afrikanske lande ikke deltager i militære blokke, men samtidig at man arbejder aktivt for afro-asiatisk solidaritet, for styrkelse af national suverænitet, modstand mod imperialisterne.[13])

Forholdet mellem Afrika og de imperialistiske lande udpeges hyppigt som afhængig variabel af de sovjetiske forskere. I denne sammenhæng vil jeg belyse forskningen inden for dette vidtspændende område ved at koncentrere mig om de tekster, der sætter '*forholdet mellem EF og de associerede lande i Afrika*' i fokus.

Dette forhold anskues som en konkret manifestation af kolonialisme og neo-

Note 11: O. A. Young: A Systemic Approach to International Politics, 1970. Aktør (s. 28): »An actor in an international system is a formally organized entity that is composed (at least indirectly) of humans beings and that is not wholly subordinate to any other in the system in effective terms.« Struktur (s. 30): »Structure refers to characteristic relationships among actors in international systems over time.« Proces (s. 31): »Processes encompass both the modes and the forms of interaction among the actors in international systems.« Kontext (s. 33, 34): Kontext udgøres af de ikke-politiske faktorer, der er væsentlige ved forklaring af politiske fænomener, bl. a. videnskab/teknologi, det internationale økonomiske system, geografi og areal m. m.

Note 12. Som eksempel kan nævnes: G. V. Fokeev: Vnešnjaja politika stran Afriki, Moskva 1968.

Note 13: Neutralisme er hovedemnet for blandt andet: O. N. Melikjan: Nejtralizm gosudarstv Afriki, Moskva 1966.

kolonialisme. Associationen er en speciel status, der fastlægger de associerede landes afhængighedsforhold af de vesteuropæiske lande. Neokolonialisme opfattes som en fortsættelse af kolonitidens økonomiske udbytning og politiske kontrol – skellet mellem kolonialisme og neokolonialisme sættes ved de afrikanske staters formelle uafhængighed. De sovjetiske forfattere behandler bindingens art detaljeret: det økonomiske element er især 'det ulige bytte' (det konstant forværrede bytteforhold) og fastholdelsen af Afrika som landbrugs- og råstofleverandør med en monokulturel opbygning af økonomien. Det politiske element er, at Afrika hæmmes eller hindres i at føre en selvstændig inden- og udenrigspolitik.[14])

I den tredje gruppe: *forholdet mellem Afrika og de socialistiske lande* søges der forklaring på to spørgsmål:

a) *Horfor er samarbejdet mellem Afrika og de socialistiske lande vokset?* – og hvorfor kun til et vist punkt?

b) *Hvorfor er der forskel i intensiteten i samarbejdet mellem de socialistiske lande og det enkelte land i Afrika?*[15])

Stigningen i antallet af diplomatiske forbindelser (+ andre officielle og kulturelle forbindelser) tages som udtryk for det stigende politiske samkvem. Det økonomiske samarbejde er ligeledes stærkt udbygget i de senere år: der forefindes handelsaftaler med næsten alle lande i Afrika. De sovjetiske forfattere undersøger og dokumenterer stigningen i hjælpen til Afrika, i høj grad med vægten lagt på industri. Der leveres nøje gennemgange af handelens vækst, de implicerede lande m. m.

Uafhængige variable:

Hvilke faktorer bruger nu de russiske forfattere til deres forklaringer? Hvordan indkredses de uafhængige variable?

Som tidligere nævnt vil jeg strukturere det russiske materiale i de fire kategorier: aktør; struktur; proces; kontext (jvf. note 11).

Aktør:

Samtlige tekster er enige om at benytte 'den enkelte stat' som den væsentligste aktør. Der hersker på dette punkt identitet med megen ikke-sovjetisk forskning, f. ex. som sammenfattet af Singer: ». . . the national state – our primary actor in international relations. This is clearly the traditional focus among Western students . . .«[16])

Note 14: V. Kollontaj & Ja. Etinger: Obščij Rynok i osvobodivšiesja strany, Moskva 1963.

Note 15: Spørgsmålene behandles indgående i A. A. Gromyko (ed): Afrika v meždunarodnych otnošenijach, Moskva 1970.

Note 16: J. D. Singer »The Level of Analysis Problem in International Relations« s. 24 i J. N. Rosenau (ed): International Politics and Foreign Policy, USA 1969.

Så godt som samtlige SSSR-forfattere typologiserer staterne ved kriteriet: indre økonomiske/sociale forhold i

a) Kapitalistiske stater.
b) Socialistiske stater.
c) Nye stater, landene i tredje verden.

Denne konsekvente sondring mellem især a) og b) kan læses som en negation af den forskning, der arbejder på grundlag af en antagelse om, at alle aktører agerer på basis af identiske principper, f. ex. varetagelse af fikserede interesser. Det er determinerende for, hvordan de forskellige aktør-typer handler, hvilke(n) indre gruppe(r) pågældende stat er eksponent for. I de kapitalistiske lande er det monopolistiske kræfter, finansverdenen, som dominerer og er udslagsgivende for den politik, der føres. Men ingen af teksterne 'ophøjer' monopoler eller internationale økonomiske grupperinger til aktører. Deres ønsker ledes i al væsentlighed gennem de enkelte landes regeringer. Mange steder understreges monopolernes *nationale* tilhørsforhold. For begrebet 'inter-imperialistisk rivalisering' (omtales nærmere nedenfor) er det netop kardinalt, at hver kapitalistisk stat varetager *sine* monopolers interesser.

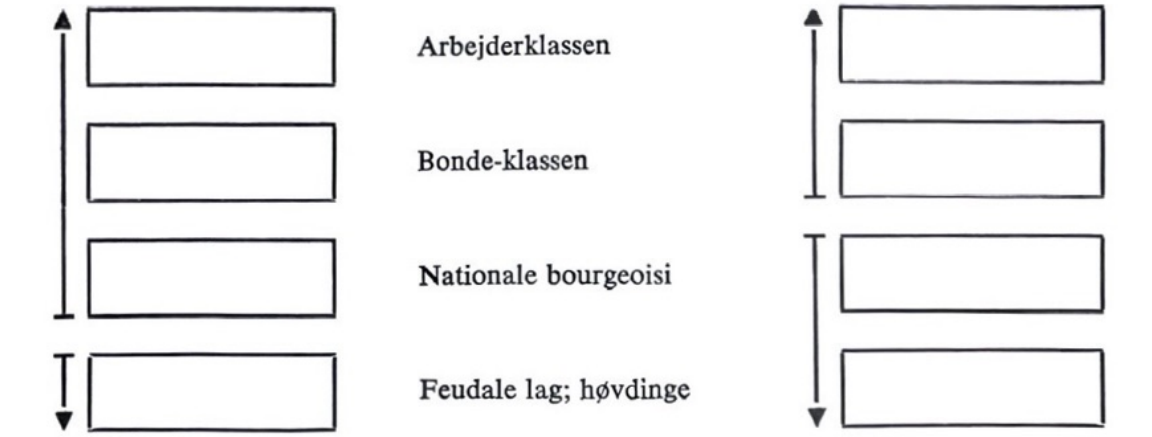
I de nye stater er forholdet mellem indre grupper delvis uafklaret; der pågår et løbende opgør imellem dem. Opmærksomheden henledes på, at egentlige klasser (defineret ved ejendomsret til produktionsmidler) ikk er dannede i Afrika endnu. Nogle tekster dikotomiserer i revolutionære/demokratiske grupper kontra konservative/reaktionære grupper; men de fleste sondrer mere detaljeret mellem arbejdere, bønder, nationalt bourgeoisi, feudale lag.

Arbejderklassen er den vigtigste: lille, men relativt velorganiseret, klart antiimperialistisk. Bondeklassen omfatter den største del af befolkningen; den er også antiimperialistisk, blandt andet ved at reagere imod opkøbsmonopoler og feudale lag. Det nationale bourgeoisi tillægges en tvetydig karakter. I de første faser efter uafhængigheden går de imod imperialisterne og feudale lag, siden må de støtte sig til dem for at varetage deres egeninteresser. De lægger imidlertid mange steder grunden til en stærk statssektor. Sluttelig opereres med feudale lag, høvdinge og religiøse ledere af traditionelt tilsnit.

Det er de to første klasser, som kan lave samfundet om og skabe udvikling. Bondeklassen er dog kun delvis progressiv under de nuværende forhold. Det tvetydige i opfattelsen af det nationale bourgeoisi illustreres i figur 2. I situation 1 drager de tre øverste grupper på samme hammel; det skete under uafhængighedskampen og sker stadig i de lande, hvor den ikke-kapitalistiske udviklingsvej er valgt. Situation 2 er typisk for de lande, hvor nationale bourgeoisier plejer egeninteresser i samarbejde med traditionelle lag og de imperialistiske lande. Men sovjetforfatterne står her overfor et væsentligt uafklaret problem:

under hvilke omstændigheder agerer et nationalt bourgeoisi som i situation 1 (landet slår ind på den ikke-kapitalistiske udviklingsvej), og under hvilke omstændigheder som i situation 2.[17])

Figur 2



Struktur:

Der identificeres forskellige strukturer. De vigtigste er

a) strukturen i det internationale politiske system som sådan.

b) den imperialistiske struktur mellem de kapitalistiske lande og Afrika.

Verdensarenaen er præget af den antagonistiske relation mellem de kapitalistiske stater og de socialistiske. Det er på baggrund af denne struktur, at landene i Afrika må træffe deres valg af udenrigspolitik. Især i teksterne om forholdet mellem SSSR og Afrika kommer det tydeligt frem, at polariteten i denne struktur opfattes som en konstant i hele efterkrigstiden. Nok erstatter man i midten af 1960'erne termen 'den socialistiske lejr' med 'den socialistiske verden', men om en opløsning eller afsvækkelse af den bipolære struktur er der ingen steder tale. Formentlig som en konsekvens heraf sættes energien ind på at påvise, at Afrika MÅ vælge den ene eller den anden side i dette opgør – der er ingen bestræbelser på at efterforske, om der kunne være flere valgmuligheder for de afrikanske lande.

Men i tiden efter den anden verdenskrig er der sket et skift i strukturen i det internationale politiske system i den forstand, at de socialistiske lande be-

Note 17: En bog, der alene behandler dette spørgsmål, konkluderer (V. G. Solodovnikov: Antiimperialističeskaja Revolucija v Afrike, Moskva 1967): »Spørgsmålet om hvorfor – under identiske eller i hvert fald ensartede udgangsforhold – ét udviklingsland vælger den kapitalistiske udviklingsvej, og et andet den socialistiske: det er et af de kardinalspørgsmål, der står over for vor tids videnskab.« s. 312.

skrives som styrkede i forhold til de kapitalistiske; det er særlig af denne grund, at de afrikanske stater menes at have større manøvrefrihed til at udstikke en kurs, karakteriseret ved enhed og neutralisme. Generelt kan man måske i denne forbindelse sidde med en følelse af, at SSSRs rolle understreges for stærkt (i forbindelse med koloniernes selvstændighed nævnes kun sjældent den mulighed, at USA kan have modarbejdet de tidligere metropoler) – på den anden side forekommer denne accentuering af de socialistiske landes betydning mig at være et interessant korrektiv til de ikke helt få fremstillinger af denne problematik, hvor SSSRs rolle f. ex. i forbindelse med koloniernes uafhængighed kun nævnes en passant.[18])

Den imperialistiske struktur opdeles i den koloniale og den neokoloniale. Skiftet indtræder ved koloniernes selvstændighed. Det essentielle er de imperialistiske staters dominans over de afrikanske samfund: først ved direkte militær og administrativ tilstedeværelse, efter uafhængigheden især ved økonomiske midler. Det er imidlertid yderst centralt for forståelsen af de sovjetiske forfattere, at der trods alt er tale om en generel svækkelse af den imperialistiske struktur ved uafhængigheden, således at Afrika i dag sidder inde med en *reel* mulighed for – inden for visse grænser – at træffe udenrigspolitiske afgørelser som suveræne stater.

Det europæiske samarbejde i EF anskues i visse tekster som en institutionaliseret struktur. Specielt møntet på denne struktur bruges hyppigt 'tvillingebegreberne': *kollektiv kolonialisme og inter-imperialistisk rivalisering*. På den ene side er strukturen EF karakteriseret ved, at man optræder i fællesskab over for Afrikas associerede, på den anden side foregår der sideløbende hermed et hæftigt opgør samarbejdsparterne imellem om, hvem af europæerne der skal have mest ud af dominansen i Afrika.

Det forekommer mig interessant at se de to fænomener behandlet på denne måde. Mange andre politologiske fremstillinger tager deres udgangspunkt i enten en samarbejdsopfattelse eller en konfliktproblemstilling. Det synes givtigt at anvende dem som to sider af samme sag.

Proces:

Teksterne identificerer forskelligartede processer – her skal peges på de mest generelle. Centralt placeret er den interaktionsform, hvor der overføres *hjælp* til udviklingslandene. Motiverne bag og konsekvenserne af at modtage hjælp er væsensforskellige, om den kommer fra den ene eller den anden type aktør. Hjælpen fra de socialistiske lande – den være af økonomisk, teknisk, uddannelsesmæssig, diplomatisk art – ydes uegennyttigt (beskorystnyj); samtlige forfattere forlener den socialistiske hjælp med dette prædikat. Den bidrager til at gøre det muligt for Afrika selv at vælge udviklingsvej.

Note 18: F.ex. Oliver & Fage: A Short History of Africa, Penguin 1970.

Man kan måske undre sig over, at der ikke ofres større opmærksomhed på, hvordan den socialistiske hjælp – under bibeholdelse af antagelsen om, at den ikke ydes for selv at opnå indflydelse – tænkes at påvirke den ovenfor omtalte interne magtkamp mellem grupperne i det enkelte afrikanske land (omtalt under aktør).

De imperialistiske hjælpe-overførsler er et middel til fortsat dominans; ordet omgærdes følgelig normalt med anførselstegn i denne forbindelse. Et væsentligt karakteristikon er, at den aldrig antager et omfang, så økonomisk udvikling virkelig kan komme igang. Denne hjælp ledsages ofte at 'kabale-agtige' aftaler: modtageren pånødes et spind af aftaler, der binder ham.

I mange artikler påpeges de *militære* processer, der foregår mellem især de tidligere metropoler og Afrika; baseaftaler og lignende muliggør militærintervention fra de tidligere koloniherrers side.

Overførsel af ideologiske værdier og holdninger, f. ex. antikommunisme udgør ligeledes en vigtig proces.

Kontext:

Den uafhængige variabel kontext sigter efter Youngs opfattelse på et ganske spredt felt af faktorer: videnskab/teknologi/økonomi/geografi/socio-kulturelle forhold/historie. Blandt disse prioriterer sovjetforskerne entydigt økonomi højest – men de øvrige udelades ikke.

De økonomiske bånd udgør et essentielt træk ved fænomenet neokolonialisme. De imperialistiske lande dræner tredje verden økonomisk via udbytte- og profithjemtagning. Der ofres betydelig opmærksomhed på 'det ulige bytte', 'det ikke-ækvivalerende bytte', hvorved tænkes på det stadigt forringede byttefor-hold for de afrikanske lande. De kapitalistiske lande stræber bevidst efter at fastholde landene i Afrika som appendix til deres egne økonomier i form af råstof- og landbrugsvare-leverandører. Diametralt modsat opfattes det handelsmæssige samkvem mellem de socialistiske stater og Afrika. Det er til gensidig, ligelig fordel, og Afrika modtager de produkter (ex. maskinudstyr), som det har brug for. Samtidig hermed opnår Afrika herigennem manøvrefrihed vis-a-vis de kapitalistiske lande.

Det økonomiske element i kategorien kontext anskues også ud fra en delvis anden vinkel: at bryde den økonomiske underudviklings 'onde cirkel' udpeges som det centraleste mål for Afrikas udenrigspolitik. De sovjetiske forskere diskuterer indgående de enkelte komponenter i underudviklingssyndromet: få uddannede, manglende industri, primitivt landbrug, for små hjemmemarkeder, for ringe kapitalakkumulation, for høj fødselsrate etc. Overvindelsen af disse forhold opfattes som en 'objektiv nødvendighed', og den indgår med meget stor vægt i de sovjetiske forklaringer.

Andre aspekter af kontext: etniske, sproglige og religiøse modsætninger, di-

vergerende historiske forudsætninger inddrages i et vist omfang i de senere år – de udnævnes dog ingen steder til kardinalpunkter.

Forklaring:

Hvordan kæder de sovjetiske afrikanister disse uafhængige variable (aktør, struktur, proces, kontext) sammen til forklaring af de spørgsmål, som de stiller sig?

Ved forklaringen af *enhedsbestræbelserne i Afrika* benyttes på det generelle plan en forklaringstype, som kan kaldes 'den teleologiske' (jvf. nedenfor): Hvis Afrika vil overvinde de faktorer, der indgår i underudviklingssyndromet, så MÅ man føre enhedspolitik med antiimperialistisk sigte. De russiske forfattere anvender dette som forklaring på konkrete foreteelser såsom dannelsen af OAU, Casablancagruppen etc.

Udsving i enhedspolitik forklares især ved, at de kapitalistiske stater på en lang række felter modarbejder de afrikanske enhedsbestræbelser, mens de socialistiske lande søger at bakke dem op.

Her spiller også de interne forhold en stor rolle: hvor demokratiske/revolutionære regeringer (støttet af bønder og arbejdere) sidder ved roret og internt har valgt den ikke-kapitalistiske udviklingsvej tilstræbes en konsekvent enhedspolitik; modsat hvor konservative regeringer har magten.

I de forklaringer, der sigter på *neutralismen i Afrika,* indkredses på linje hermed en række faktorer, hvorved imperialisterne hæmmer de afrikanske staters mulighed for at føre en neutral politik. I disse forklaringer betones den bipolære struktur i det internationale politiske system stærkt; de socialistiske lande 'opfanger' imperialisternes opmærksomhed og kræfter, og derved får Afrika mulighed for at vælge at føre neutral udenrigspolitik.

Der gør sig visse divergenser gældende ved forklaringen af, hvorfor der kommer *udsving i enhedspolitikken, i neutralismen.* Forskellen illustreres ved figur 3. I den ene dimension skelnes mellem de to alternative udviklingsveje: den ikke-kapitalistiske udviklingsvej og den kapitalistiske. I den anden dimension sondres mellem enhedspolitik/neutralisme kontra ikke-enhedspolitik/ikke-neutralisme.

Nogle forfattere vil hævde, at når en aktør internt har valgt den ikke-kapitalistiske udviklingsvej, så føres som automatisk følge heraf enhedspolitik og neutralisme – følgelig bliver kun rude 1 og rude 4 relevante hos dem.[19]) Andre forfattere opfatter dette forhold som en korrelation, som man hyppigt, men ikke altid møder. De inddrager forskellige andre faktorer: vanskeligheden ved national konsolidering, etniske og lingvistiske forskelligheder, subjektive træk ved de enkelte staters ledere. Derved får rude 2 og rude 3 aktualitet i visse situationer hos dem.[20])

Note 19: Som et tydeligt eksempel kan anføres: V. Fokeev, jvf. note 12.
Note 20: Ja. Ja. Etinger: Političeskie Problemy Afrikanskogo Edinstva, Moskva 1967.

Figur 3

	Ikke-kap. udviklingsvej	Kapitalistiske udviklingsvej
Enhedspolitik/ neutralisme	1	2
Ikke-enhedspolitik/ ikke-neutralisme	3	4

I tekster om *forholdet mellem EF og de associerede lande i Afrika* placeres de kapitalistiske landes uafviselige behov for råstof- og agrarvareleverandører i centrum. Den nærmere udformning af dette forhold indkredses ved begreberne: 'Kollektiv kolonialisme' og 'inter-imperialistisk rivalisering' – samarbejde mellem de europæiske EF-lande om at fastholde Afrika i en underordnet position følges ad med en indbyrdes konflikt i EF om, hvem af europæerne der skal have mest ud af denne dominans.

Stigningen i samarbejdet mellem de socialistiske lande og Afrika tilskrives i høj grad, at der her udgås fra væsensforskellige andre mål og motiver end i forbindelse med imperialisterne. Ligestilling mellem parterne, gensidige fordele, ikke-indblanding i indre forhold m. fl. fremdrages af alle forfattere i denne gruppe; Afrika forstår dette og søger følgelig at udvide samarbejdet mest muligt. Man kan spørge, om det er hensigtsmæssigt at koncentre hele forskningen og forklaringsgangen omkring de socialistiske landes ideelle motiver og principper. Det noteres, at samarbejdet er til 'gensidig fordel', men al opmærksomhed samles om Afrikas fordel. Mon ikke man kunne (også inden for teoriens rammer) pege på mere væsentlige årsager til samarbejdets udvikling ved at fokusere på de socialistiske landes fordel i denne gensidighed?[21])

Generelt om forklaring:

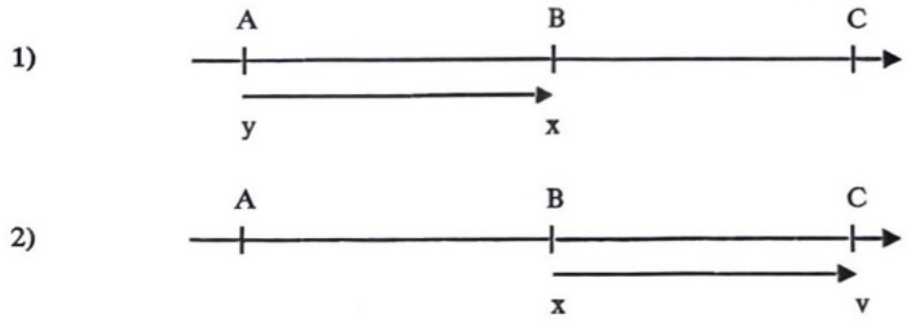
Ser man på de enkelte forklaringers forløb vil man bemærke, at der i næsten alle indgår faktorer fra samtlige fire uafhængige variable. De fleste steder tillægges det økonomiske element stor betydning; men man kan ikke tale om mono-kausalitet hos de sovjetiske forskere – såvel aktør, som struktur, proces og kontext faktorer benyttes.

Note 21: Man ser et forsigtigt tilløb til det hos A. P. Krotov: Vžaimootnošenija Afrikanskich i Socialističeskich Stran, s. 108–120 i A. A. Gromyko (ed): Afrika v meždunarodnych otnošenijach, Moskva 1970.

Der benyttes af mange af SSSRforskerne to forklaringstyper, som er søgt fremstillet på de to tidslinjer i figur 4.

1) en 'normal' årsagsforklaring.
2) en teleologisk forklaring.

Figur 4



ad 1) I tidspunkt A foregår begivenheden y, derfor indtræder fænomenet x i det efterfølgende tidspunkt B. Det kunne f. ex. være: i tidspunkt A udøver imperialisterne pres over for et afrikansk land, derfor svækker dette land sin enhedspolitik i tidspunkt B.
ad 2) De objektive forhold ('den objektive nødvendighed') optræder som måludpegning. En handling x foretages i tidspunkt B for at et nærmere bestemt mål v kan realiseres i tidspunkt C. Eksemplificering: For at underudviklingen (faktorerne i underudviklingssyndromet) skal være overvundet i det fremtidige tidspunkt C, fører Afrikas lande enhedspolitik nu i tidspunkt B. Denne forklaringstype kan eksempelvis benævnes 'den teleologiske'.[22])

Afslutning:

Denne gennemgang af den sovjetiske udviklingsforskning kunne udbygges på flere områder: den russiske metodologi kunne sættes i fokus;[23]) man kunne lægge vægten på den sovjetiske litteratur, der specifikt anlægger 'statskundskabs-' eller 'økonomiske' synspunkter;[24]) en egentlig komparation mellem sovjetisk udviklingsforskning og tilsvarende forskning fra andre lande kunne anstilles.

Kan interesserede i udviklingsspørgsmål positivt forøge deres viden ved at

Note 22: Forklaring 2) forekommer mig at have affinitet med de forklaringer, som »funktionalister« som blandt andre Almond & Powell: Comparative Politics: a developmental approach, USA 1966, sidste kapitel, benytter.
Note 23: V. G. Solodovnikov: Neokolonializm – teorija i praktika, Moskva 1970.
Note 24: V. B. Jordanskij: Tupiki i perspektivy Tropičeskoj Afriki, Moskva 1970.

indoptage de sovjetiske resultater? – Med de anførte begrænsninger er jeg af den mening, at spørgsmålet må besvares bekræftende: ens viden kan på adskillige punkter suppleres og udbygges ved at indbefatte de resultater, som den sovjetiske udviklingsforskning har lagt frem. Jeg finder, at man får facetteret og nuanceret sit udviklingsbillede ved at betragte udviklingsproblematikken gennem de sovjetiske prismer. I denne artikel, hvor hovedvægten er blevet lagt på Afrika i de internationale relationer, har svaret især gyldighed for den sovjetiske forskning vedrørende enhed og neutralisme i Afrika og forholdet mellem de imperialistiske lande og Afrika; hvad angår relationen mellem de socialistiske lande og Afrika forekommer resultaterne mig på sine steder stereotype og mangelfulde.

Sammenfattende kan man sige, at den sovjetiske forskning på udmærket vis kan tjene som supplement og modstykke til den viden, man har om emnet fra andre forskningsmiljøer. »Now a scholar is increasingly liable to impoverish his own work by failing to take Soviet findings into account«[25]) gælder efter min opfattelse også for Afrika- og udviklingsforskning.

Note 25: World Politics c. 387, vol 20 1967/68. Fra en diskussion af faget histories muligheder for at drage nytte af sovjetisk historieforskning.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

I sidste nummer af Økonomi og Politik blev indholdet af OECD's halvårlige »Economic Outlook« fra december 1974 refereret. I begyndelsen af marts 1975 har det været nødvendigt at ajourføre talmaterialet fra december, idet den faktiske økonomiske udvikling i 4. kvartal 1974 har gjort det klart, at decemberskønnene var for optimistiske.

OECD forventer nu, at bruttonationalindkomsten i OECD-landene som gennemsnit for 1975 vil blive 1,5 pct. lavere end i 1974 målt i faste priser. I december skønnedes en stigning på 0,5 pct. Årsagen til den forventede yderligere nedgang er ændrede vækstrater i de største OECD-lande. Der regnes nu med følgende vækstprocenter i 1975: USA = ÷ 4,3 pct. (i december: ÷ 2,0 pct.), Vesttyskland = 2,0 pct. (2,5 pct.), U.K. = 1,0 pct. (1,75 pct.) og Frankrig = 2,5 pct. (3,0 pct.).

Den yderligere aktivitetsnedgang vil influere på prisstigningerne og betalingsbalancesituationen. Der regnes nu med en lavere gennemsnitlig inflationsrate i OECD-området end december-skønnet på 12,5 pct. Med hensyn til betalingsbalancens løbende poster viser de sidste beregninger, at der vil blive et underskud for medlemslandene under ét på omkring 25 mia dollar mod 39 mia dollar i det oprindelige skøn.

Den inflationære udvikling, som i 1974 blev et af verdensøkonomiens største problemer, synes nu at være aftagende. Prisstigningerne i OECD-området var – beregnet i forhold til samme måned året før – i november 1974 14,6 pct., i december 14,2 pct. og i januar i år 13,5 pct. Den faldende inflationstakt må især tilskrives udviklingen i råvarepriser samt den førte økonomiske politik.

De kraftige prisstigninger på råvarer, der indtraf i 1973 og 1974, var en væsentlig årsag til, at forbrugerpriserne netop steg så markant i disse år. De

fleste råvarepriser har imidlertid nu været på vej nedad i længere tid. Som udtryk herfor kan nævnes, at Reuter's råvareprisindeks den 23. april 1975 blev opgjort til 1.090,5 mod 1.386,6 et år tidligere.

Dernæst har den restriktive – inflationsbekæmpende – økonomiske politik, som de fleste industrilande praktiserede i slutningen af 1973 og i 1974, utvivlsomt haft en vis effekt. De økonomiske afmatningstendenser blev forstærket, og arbejdsløsheden steg, men prisstigningerne formindskedes.

Selv om prisstigningstakten i gennemsnit er på vej nedad i OECD-området, er der fortsat en betydelig forskel i udviklingen i de enkelte medlemslande. Mens der har været en markant opbremsning i prisstigningstempoet i USA, Japan, Holland, Schweiz og Danmark, er inflationstakten fortsat meget høj i U.K., Italien, Irland og Belgien, for slet ikke at tale om Island, Tyrkiet, Portugal og Spanien.

Efterhånden som den føromtalte restriktive økonomiske politik i de enkelte medlemslande slog igennem i den økonomiske aktivitet, steg arbejdsløsheden. For at nedbringe ledighedstallene har mange lande i de første måneder af 1975 ført en aktiv rentepolitik. Dette har blandt andet givet sig udtryk i en række diskontonedsættelser i de enkelte lande. Hermed tilsigtedes det at nedbringe erhvervslivets finansieringsomkostninger i håb om at bedre beskæftigelsessituationen. Den følgende tabel viser, hvordan diskontosatserne har udviklet sig siden august 1972.

Diskontosatser i udvalgte lande

Pct.	August 1972	August 1973	August 1974	April 1975
Vesttyskland	3,00	7,00	7,00	5,00
Frankrig	5,00	11,00	13,00	10,00
U. K.	6,00	11,50	12,00	9,75
Italien	4,00	6,50	9,00	8,00
Sverige	5,00	5,00	7,00	7,00
Belgien	4,00	6,50	8,75	7,00
USA	4,50	7,50	8,00	6,25
Japan	4,25	7,00	9,00	8,50

DEN DANSKE ØKONOMI

I marts blev der i Folketinget gennemført en række lovforslag, der på afgørende måde kan påvirke den økonomiske udvikling herhjemme i 1975.

Da forhandlingerne i forligsinstitutionen mellem LO og Dansk Arbejdsgiverforening om de generelle spørgsmål endte resultatløst i de første dage af marts, besluttede den socialdemokratiske regering ved lov at forlænge alle kollektive overenskomster og aftaler, der udløber inden 1. marts 1976, for en periode af

2 år. I sin begrundelse for at gribe politisk ind i overenskomstforhandlingerne, anførte regeringen, at den ikke turde tage ansvaret for de følger, som en konflikt, der omfattede et meget betydeligt antal virksomheder og henved 300.000 lønmodtagere, ville få for landets økonomiske situation. Lovforslaget blev fremsat i Folketinget den 7. marts og blev vedtaget med et stort flertal den 11. marts.

Loven indeholder bestemmelse om, at der på alle overenskomst- og aftaleområder i forlængelsesperioden gennemføres en ensartet dyrtidsregulering. Reguleringspristallet for januar 1975 sættes lig 100. Samtidig forhøjes dyrtidsreguleringen fra 40 øre til 60 øre pr. time for hver fulde 3 points, reguleringspristallet stiger. For personer under 18 år udgør 1 dyrtidsportion 30 øre. Inden for de områder, der tidligere har haft en procentvis dyrtidsregulering, åbner loven adgang til, at aftaleparterne gennemfører en taktregulering i overenskomstperioden. Taktreguleringen skal sikre, at lønudviklingen inden for disse områder ikke kommer bagud for indkomstudviklingen i det øvrige samfund.

Hvad angår overenskomsterne mellem Dansk Arbejdsgiverforening og LO forlænges disse til 1. marts 1977 med de ændringer, som fremgik af Forligsmandens skitse fra den 4. marts 1975:

1. Det timelønstillæg på 75 øre, der blev givet for arbejdstidsforkortelsen pr. december 1974, forhøjes med 35 øre med virkning fra marts 1975.
2. Skifteholdssatserne forhøjes ligeledes fra marts 1975.
3. Da reguleringspristallet for januar 1975 sættes = 100, vil der henstå 2 points efter den gamle indeksordning, idet pristallet blev opgjort til 147,0 og de 3 dyrtidsportioner blev udløst ved indeks 145,0. Kompensation for de resterende 2 points gives som et beløb på 30 øre pr. time fra september 1975.
4. Den 1. januar 1976 forhøjes arbejdsgivernes bidrag til uddannelsesfonden med 2 øre til 3 øre pr. time.

Udover gennemførelse af loven om forlængelsen af de kollektive overenskomster og aftaler blev der ligeledes den 11. marts gennemført lovforslag om avancestop, udbyttebegrænsning og bestemmelse om bankernes fremtidige rentemarginal.

Statsfinanserne i finansåret 1975/76

Den 21. marts vedtog Folketinget finansloven for finansåret 1975/76. Finansloven opererer med et underskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet på 5,9 mia kr. Når der herudover tages højde for underskuddet på kapitalbudgettet, kan kasseunderskuddet i 1975/76 estimeres til 9,4 mia kr. På grundlag af den vedtagne finanslov viser følgende tabel en oversigt over finansloven for finansåret 1975/76, den oprindelige finanslov for 1974/75, det seneste skøn for 1974/75 og regnskabsresultatet for 1973/74.

Statsfinansernes balance 1973/74–1975/76

Mia kr.	Regnskab 1973/74	Finanslov 1974/75	Seneste skøn[1]) for 1974/75	Finanslov 1975/76
Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet:				
Indtægter	54,6	65,1	60,1	62,0
Udgifter	49,1	61,4	62,3	67,9
Overskud	5,5	3,7	– 2,2	– 5,9
Kapitalbudgettet:				
Indtægter	0,4	0,4	0,4	0,4
Udgifter	2,2	2,7	2,7	4,0
Overskud	– 1,8	– 2,3	– 2,3	– 3,6
Kasseoverskud	3,7	1,4	– 4,5	– 9,5

1) Foretaget i marts 1975

Den relativ store afvigelse mellem den oprindelige finanslov for finansåret 1974/75 og det seneste skøn skyldes konjunkturtilbagegangen herhjemme i 1974. Denne medfører, at staten går glip af indtægter via kildeskat og afgifter, hvorimod udgifterne stiger som følge af statens forpligtelser m. h. t. arbejdsløshedsunderstøttelse.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Udviklingen i den danske handelsbalance er fortsat gunstig. Således blev underskuddet i marts i år ca. 230 mill. kr. mod 1.305 mill. kr. i marts 1974. Underskuddet i de tre første måneder af 1975 er dermed ca. 1.850 mill. kr. mod 4.750 mill. kr. i den tilsvarende periode af 1974. Den relative forbedring på handelsbalancen skyldes primært, at importen er faldet med ca. 2.450 mill. kr. Importerede varer, fortrinsvis til direkte anvendelse i bygge- og anlægsvirksomheder, faldt som følge af den meget kraftige opbremsning i denne sektor med godt 27 pct., importen af varer til direkte anvendelse i øvrige byerhverv faldt med 19 pct., transportmidler med knap 33 pct., og importerede forbrugsvarer faldt med ca. 16 pct. Eksporten var derimod i de 3 første måneder af 1975 4 pct. højere end i de tilsvarende måneder i 1974. Industrieksporten steg i alt med ca. 630 mill. kr., dvs. en vækst på ca. 9 pct.

Handelsbalancen

Mill. kr.	*Import* 1974	1975	*Eksport* 1974	1975	*Merimport* 1974	1975
Januar	5.403	4.743	3.242	3.655	2.161	1.088
Februar	5.151	4.624	3.867	4.086	1.284	538
Marts	5.469	4.216*	4.165	3.983*	1.304	233*
April	5.559		3.767		1.792	
Maj	5.247		4.039		1.208	
Juni	4.659		3.799		860	
Juli	4.802		3.362		1.440	
August	4.766		3.734		1.032	
September	4.592		4.177		415	
Oktober	5.248		4.557		691	
November	4.776		4.252		524	
December	4.466		3.955		511	
I alt	60.138		46.915		13.222	

*) Foreløbige tal

De endelige tal for udenrigshandelen i 1974 foreligger nu. I absolutte tal steg importen fra 1973 til 1974 med 13,1 mia kr., dvs. med 28 pct. Den betydelige vækst i importen skyldes imidlertid, at de gennemsnitlige importpriser i 1974 lå ca. 35 pct. over importprisniveauet i det foregående år. Målt i mængder faldt importen således med ca. 7 pct. i forhold til 1973. Især de voldsomme prisstigninger på olieprodukter og andre råvarer fordyrede importen. Energiimporten faldt mængdemæssigt med 5 pct., men var alligevel 6,4 mia kr. dyrere end i 1973. Tilsvarende faldt den mængdemæssige import af råvarer og halvfabrikata til brug i industrien med ca. 3 pct., men målt i løbende priser steg importen med ca. 4,6 mia kr. Prisstigningerne på olie og råvarer fordyrede med andre ord importen med ca. 11 mia kr., selv om importen inden for disse grupper mængdemæssigt faldt.

Eksporten steg i absolutte tal med 9,4 mia kr. eller med ca. 25 pct. Målt i mængder var stigningen godt 7 pct.

Eksporten fordelt på markedsområder udviste i 1974 et forløb, der var forskelligt fra det i 1973. Blandt andet som følge af vort medlemskab af Fællesmarkedet steg afsætningen til EF-landene i 1973 betydeligt mere end eksporten til EFTA-landene. Denne udvikling ændredes markant i 1974. Således aftog EF-landene i 1974 42,7 pct. af totaleksporten mod 45,3 pct. året før. EFTA-landene aftog 29,4 pct. mod 27,8 pct. i 1973, og USA's andel faldt fra 7,0 pct. i 1973 til 5,7 pct. i 1974.

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev i 1974 6,1 mia kr. Underskuddet på handelsbalancen i betalingsbalancestatistikken (eksport og import opgøres fob) blev 10,6 mia kr. Derimod udviste posterne »søtransport«, »rejser« og »øvrige tjenester m. m.« samt posten »De europæiske Fællesskaber«

et overskud på tilsammen 6,5 mia. kr. Endelig blev der et underskud på posterne »renter, udbytter m. m.« samt »ensidige overførsler« på 2,0 mia kr.

Forbrug og investering

Det private forbrug, der især i 2. halvår af 1974 var præget af en vigende tendens, steg i de 2 første måneder af 1975. Således lå det månedlige detailomsætningsindeks opgjort i løbende priser i januar og februar henholdsvis 9,6 pct. og 12,3 pct. over de tilsvarende måneder i 1974. Når der korrigeres for de indtrufne prisstigninger, var de procentvise stigninger dog ikke tilstrækkelige til også at betyde en mængdemæssig fremgang. Fra februar 1974 til februar 1975 kan det skønnes, at de omsatte mængder inden for detailleddet er faldet med knap 1 pct. Det er især posten »andre forbrugsvarer«, der er faldet med knap 7 pct., som har medført denne udvikling. Mængdemæssigt er »nærings- og nydelsesmidler« steget med knap 2 pct., mens posten »beklædning m. v.« er faldet med 1 pct. Februartallene er dog trods den mængdemæssige udvikling en klar forbedring i forhold til de tidligere måneder. Når hertil lægges den forbrugsfremmende effekt, som de vedtagne skattelettelser pr. 1. januar har, vil de kommende måneder ganske givet fortsat udvise et stigende forbrugsforløb.

Investeringsaktiviteten inden for den private sektor synes fortsat at være ringe. Efter de afsætningsvanskeligheder, erhvervslivet stod over for i 1974, er lagrene i mange virksomheder fyldte, og produktionen ligger på et niveau, der er betydeligt mindre end kapacitetsgrænsen. Før lagrene er nedbragt, og det økonomiske opsving for alvor er sat ind, kan der derfor ikke forventes en stigning i erhvervslivets investeringer.

Den faldende investeringsaktivitet viser sig blandt andet ved mindre investeringer i erhvervsejendomme. Pr. 1. januar 1975 var ca. 15 pct. mindre etageareal under opførelse end ét år tidligere. Hertil kommer, at der i de 3 første måneder af 1975 er indregistreret 34 pct. færre vare- og lastbiler end i den tilsvarende periode af 1974. Endelig fremgår det af udenrigshandelsstatistikken, at importen af maskiner og kapitaludstyr i de 3 første måneder af 1975 ligger 5 pct. lavere end i de tilsvarende måneder i 1974, selv om der i perioden er sket betydelige prisstigninger.

Afmatningen inden for boligsektoren, der karakteriserede 1974, er fortsat i den forløbne del af 1975. Således viser januar- og februar-tallene, at der tilsammen er blevet påbegyndt 25 pct. færre antal boligenheder end i de tilsvarende måneder i 1974. Opgjort på samme måde er fuldførelserne faldet med 14 pct. Selv om alt taler for, at der vil ske et opsving inden for boligsektoren i 2. halvår af 1975, vil der ikke i år blive påbegyndt 40.000 boligenheder. Dette var det udtrykte mål i det boligforlig, der blev indgået mellem et flertal af de politiske partier.

Produktion og beskæftigelse

At der hersker en vis optimisme i dansk erhvervsliv m. h. t. den økonomiske udvikling i 2. kvartal kan ses af det konjunkturbarometer for industrien, som Danmarks Statistik netop har udsendt. I den følgende tabel er vist den faktiske udvikling i 1. kvartal samt de forventninger, der stilles til 2. kvartal. Tallene i parentes gengiver den udvikling, som virksomheden forventede ved indgangen til 1. kvartal.

Konjunkturbarometer. Hele industrien

	Faktisk forløb i januar kvartal 1975 i forhold til oktober kvartal 1974			Forventet forløb i april kvartal 1975 i forhold til januar kvartal 1975		
	mindre	omtrent uændret	større	mindre	omtrent uændret	større
			Pct.			
Produktion	46 (40)	30 (52)	15 (8)	22	53	25
Antal beskæftigede arbejdere, ultimo kvartalet	40 (34)	48 (60)	12 (6)	18	68	14
Ordreindgang fra hjemmemarked	42 (37)	42 (51)	16 (12)	15	59	26
Ordreindgang fra eksportmarked	46 (26)	32 (53)	22 (21)	17	56	27
Færdigvarelagre, ultimo kvartalet	28 (25)	46 (59)	26 (16)	27	67	6
Råvarelagre, ultimo kvartalet	31 (30)	56 (60)	13 (10)	24	71	5
Samlede løbende investeringer	32 (29)	54 (57)	14 (14)	19	70	11
Investeringsplaner, ændret i kvartalet	18	80	2			

Anm. Produktion, ordreindgang og lagre vurderet i varemængder eller som værdi i uforandrede priser. Der er set bort fra normale sæsonbestemte ændringer.
Konjunkturbarometret er baseret på indberetninger fra 800 større virksomheder.

I den sidste konjunkturbarometerundersøgelse i januar 1975 blev det konstateret, at produktionen og beskæftigelsen var faldet yderligere i 4. kvartal 1974 i forhold til 3. kvartal 1974. Forventningerne til 1. kvartal 1975 var fortsat faldende i forhold til forventningerne for 4. kvartal 1974. Industrien ventede en kraftig reduktion i produktionen, beskæftigelsen og ordreindgangen fra hjemmemarkedet. Endvidere forventede industrien, at de løbende investeringer ville falde, samtidig med at lagrene ville blive nedbragt. Ordreindgangen fra eksportmarkedet forventedes kun reduceret i mindre grad.

Den nu foreliggende undersøgelse fra april 1975 viser, at faldet i 1. kvartal 1975 blev som forventet med hensyn til produktion, beskæftigelse og ordreind-

gang fra hjemmemarkedet. Derimod blev ordreindgangen fra eksportmarkedet betydeligt lavere end forventet. Færdigvarelagrene fremviser stabilitet, hvorimod råvarelagrene er reduceret betydeligt. De løbende investeringer og investeringsplanerne viser en udpræget nedadgående tendens.

Det fald i forventningerne, som har været registreret gennem flere kvartaler, synes nu at være bragt til en afslutning. For 2. kvartal 1975 venter industrien således under ét uændret aktivitet i produktion og beskæftigelse. Yderligere forventes der fremgang i ordreindgangen fra både hjemme- og eksportmarkedet. Færdigvare- og råvarelagrene forventes reduceret i betydeligt omfang. Forventningerne til de løbende investeringer er fortsat faldende.

Den samme optimisme kan derimod ikke spores i det tilsvarende konjunkturbarometer for bygge- og anlægsvirksomheder. Her bliver 650 af de største virksomheder inden for denne sektor anmodet om at indberette, hvilke forventninger de har til antal beskæftigede samt til ordrebeholdning i det følgende kvartal.

Ved undersøgelsen i januar 1975 forventede bygge- og anlægssektoren under ét en kraftig ikke-sæsonbetinget nedgang i beskæftigelsen ved såvel byggeri som anlægsarbejder fra 4. kvartal 1974 til 1. kvartal 1975. Den nu foreliggende undersøgelse viser, at den samlede aktivitetsnedgang blev noget mindre end ventet, overvejende som følge af igangsættelse af offentlige anlægsarbejder. De samlede ordrebeholdninger reduceredes lidt mindre end forventet fra ultimo december 1974 til ultimo marts 1975.

For 2. kvartal 1975 regner bygge- og anlægssektoren under ét med en i forhold til 1. kvartal moderat ikke-sæsonbetinget nedgang i beskæftigelsen ved byggeri, mens beskæftigelsen ved anlægsarbejder forventes uændret. Ordrebeholdningerne skønnes reduceret ved udgangen af juni 1975 sammenlignet med udgangen af marts.

Den netop omtalte beskæftigelsessituation inden for bygge- og anlægssektoren har været kraftigt medvirkende til, at den gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent fortsat er meget høj. Ledighedsprocenten i de 3 første måneder af 1975 blev henholdsvis 14,1, 12,0 og 12,2 pct. Den stigning, der er konstateret fra februar til marts, skyldes ekstraordinære forhold, bl. a. virksomhedslukninger i forbindelse med påsken. Arbejdsløshedsprocenten i marts ved udendørsfag blev 17,6 pct., mens øvrige fag blev registreret til 8,9 pct.

Fordelt på landsdele findes den mindste gennemsnitlige ledighed i Sydjylland og Københavns-området med procenter på henholdsvis 10,0 og 8,7, mens det øvrige Sjælland, Østjylland og Nordjylland har den højeste ledighed, nemlig 14,1 pct., 14,1 pct. og 17,6 pct.

Den alvorlige beskæftigelsessituation kan også illustreres ved den månedlige arbejdsformidlingsstatistik, der indsamles fra de offentlige arbejdsformidlingskontorer. Ved udgangen af marts 1975 var der således kun 788 ubesatte pladser mod 4.598 pladser året før.

Pris- og lønudviklingen

I forbindelse med det politiske indgreb, der blev foretaget i overenskomstforhandlingerne i marts, blev det besluttet, at reguleringspristallet for januar 1975 sættes lig 100. Efter den tidligere ordning var januar 1971 = 100 og reguleringspristallet for januar 1975 = 147,0.

Månedspristallet, der danner basis for udregningen af reguleringspristallet, blev i januar, februar og marts opgjort til 100,5, 100,8 og 101,3 efter det nye indeks (147,7, 148,0 og 148,9 efter den gamle indeksordning). I forhold til de samme måneder af 1974 svarer det til en stigning på henholdsvis 13,2 pct., 13,0 pct. og 12,4 pct., hvilket er udtryk for en kraftig opbremsning i prisstigningstempoet. Indekset har ikke siden december 1973 haft en stigning på årsbasis under 13 pct.

Den faldende økonomiske aktivitet kombineret med stagnerende råvarepriser har medført denne udvikling. Råvareprisindekset for april er således faldet med ca. 4 pct. i forhold til indekset for ét år siden. Opbremsningen i prisstigningstakten vil med stor sandsynlighed fortsætte i den resterende del af 1. halvår 1975. Når der tages hensyn til den halvårlige regulering af boligposten i maj, kan månedspristallet for juli forventes at ligge mellem 104 og 105. Dette er ensbetydende med, at reguleringspristallet for juli vil blive større end 103 og derved udløse én dyrtidsportion à 60 øre pr. time.

Det gennemsnitlige timelønsindeks for industriens arbejdere blev for december 1974 opgjort til 162,0. I forhold til december 1973 er indekset steget med 22,4 pct. Under forudsætning af at reguleringspristallet for juli udløser én dyrtidsportion, samt at der i 2. halvår sker en lønglidning, der omregnet på årsbasis vil andrage 2 pct., og under hensyntagen til overenskomsten mellem DA og LO, kan det beregnes, at arbejdernes gennemsnitlige timeløn kun vil stige med ca. 10 pct. fra december 1974 til december 1975 mod de 22,4 pct. i den tilsvarende periode året før.

Prisindeks

	Råvareprisindeks		Engrosprisindeks		Forbrugerprisindeks		Månedsprisindeks	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975	1974	1975
	1968 = 100		1968 = 100		1964 = 100		1971 = 100	
Januar	237	247	163	179	194,2	220,5	130,5	147,7
Februar	250	239	164	178	194,8	221,1	131,1	148,1
Marts	250		168		196,5	222,8	132,5	148,9
April	249		168		199,8		135,1	
Maj	246		168		202,4		137,4	
Juni	247		170		205,9		138,1	
Juli	253		172		208,4		139,2	
August	252		172		209,6		139,9	
September	254		175		213,1		141,9	
Oktober	253		177		215,9		143,9	
November	249		176		218,9		146,2	
December	248		177		220,3		147,0	

Penge- og kreditforholdene

I Danmarks Nationalbanks årsberetning fra 1974 er der foretaget en opgørelse over den samlede pengemængde ultimo 1974. Den samlede pengemængde består af borgernes primære likviditet, dvs. likvide fordringer på Nationalbanken og staten (sedler, mønt og postgiroindskud) samt borgernes indskud i banker og sparekasser.

Det fremgår heraf, at den samlede pengemængde ultimo 1974 beløb sig til 86,7 mia kr. mod 79,7 mia kr. ultimo 1973. Udviklingen i pengemængden påvirkes især af følgende 4 faktorer:

1. Betalinger til og fra staten,
2. Bevægelserne på betalingsbalancens løbende poster sammenholdt med den ikke-statslige nettokapitalimport,
3. Bankernes og sparekassernes udlån og køb af obligationer,
4. Nationalbankens og Postgiroens obligationskøb.

I det følgende skal kort redegøres for, hvordan den forøgelse på 7 mia kr., der var tilvæksten i den samlede pengemængde i 1974, er fremkommet:

Statsfinanserne havde nettoudbetalinger på ca. 0,7 mia kr. i 1974 mod nettoindbetalinger i 1973 på 3,4 mia kr. Bag denne udvikling ligger især konjunkturnedgangen, der for statsfinansernes vedkommende giver sig udslag i mindre indbetalinger af skatter og afgifter og stigende udbetalinger til arbejdsløshedsunderstøttelse.

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev i 1974 6,1 mia kr. Da den ikke-statslige nettokapitalimport kun blev 4,9 mia kr., skete der ad denne vej en likviditetsinddragelse på 1,2 mia kr.

Bankernes og sparekassernes udlån viste i 1974 en meget moderat stigning,

idet de samlede udlån kun blev forøget med 4,3 mia kr. mod 8,5 mia kr. i 1973.

Banker, sparekasser, Postgiro og Nationalbanken købte obligationer for tilsammen 5,3 mia kr. Dette køb var 2,4 mia kr. større end i 1973, hvor de nævnte grupper købte for 2,9 mia kr.

De øvrige faktorer, der påvirkede pengemængden (forøgelse af egenkapitalen i Nationalbanken og pengeinstitutterne samt endnu ikke-clearede checks) nedbragte pengemængden med tilsammen 2,1 mia kr.

Siden 1970 har der mellem Nationalbanken og pengeinstitutterne eksisteret en udlånsaftale, hvorefter pengeinstitutterne m. h. t. deres udlånstilsagn skal holde sig inden for et fastsat loft. Dette var ved udgangen af 1975 på 79,5 mia kr. Fra den 30. april 1975 er det besluttet at hæve loftet med 3 pct., ensbetydende med at pengeinstitutterne får mulighed for at forøge deres kreditbevillinger med 2,4 mia kr.

Den 7. april nedsatte Danmarks Nationalbank diskontoen fra 9 til 8 pct. I sin begrundelse for nedsættelsen fremhævede Nationalbanken faldet i de internationale rentesatser, den senere tids roligere udvikling i valutaforholdene, den afdæmpede prisstigningstakt, den fortsat store arbejdsløshed samt afklaringen i den kommende tids indkomstudvikling. En afgørende faktor bag diskontofaldet har givet været offentliggørelsen af Nationalbankens balance den 31. marts. Heraf fremgår det, at det kraftige fald, der i årets første måneder skete i Danmarks internationale likviditet, næsten var hørt op i marts. I januar og februar skete der tilsammen et fald i den internationale likviditet på godt 900 mill. kr., mens faldet i marts kun var på 145 mill. kr.

Diskontoændringen gav sig kun ringe udslag i obligationskurserne. Den gennemsnitlige effektive obligationsrente blev således den 9. april 12,82 pct. mod 12,70 pct. den 2. april. Derimod reagerede børsen negativt, da der et par dage efter diskontoændringen kom meddelelse om, at regeringen ville optage et indenlandsk obligationslån på 6 mia kr. Den effketive rente steg den 23. april til 12,95 pct.

Den socialdemokratiske regerings beslutning om at udstede statslånet skal ses som et forsøg på at neutralisere en del af den likviditetsudpumpning, som statsfinanserne i det kommende finansår vil bidrage med. Det er hensigten, at salget af obligationerne skal foregå gennem Nationalbanken på en sådan måde, at der ikke opstår kraftige kursforstyrrelser på det øvrige obligationsmarked.

29.4.1975

Svend Erik Lundgren