ØKONOMI og POLITIK

Kvartalsskrift udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi · 48. Årgang · Nummer 4 · 1974

Munksgaards Forlag · København 1975

ØKONOMI OG POLITIK

48. årgang nr. 4 1974

Indhold

Jan Fabritius: Indkomstpolitik i trediverne og tresserne. Betingelserne for dansk indkomstpolitik 287

Bertel Heurlin: Rykker atomkrigen nærmere? – En analyse af nye tendenser i amerikansk strategi 304

Frederik Crone: Løndannelsen for sorte sydafrikanere 343

Hans Siggaard Jensen: Friedrich A. von Hayek – en klassisk liberalist 352

Udviklingen i den internationale og danske økonomi 356

Politisk kronik 367

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

FORFATTERNE

Jan Fabritius, stud. polit.
Bertel Heurlin, lektor, cand. mag., Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet.
Frederik Crone, cand. polit.
Hans Siggaard Jensen, candidatstipendiat ved Københavns Universitet, mag. art.

Den økonomiske oversigt udarbejdes af fuldmægtig, cand. polit. *Svend Lundgren,* Privatbanken. Den politiske kronik udarbejdes af cand. polit. *C. Lind.*

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 65 kr. incl. moms. Enkelte hæfter 18 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.

Printed in Denmark, Anton Nielsens Bogtrykkeri.

Udsendt i boghandelen marts 1975.

Indkomstpolitik i trediverne og tresserne — betingelserne for dansk indkomstpolitik

Jan Fabritius

1. Indledning

1.1 I en periode, hvor ordet indkomstpolitik med stigende styrke høres i den politiske debat, er det vigtigt at afklare, hvilke faktorer, der betinger en succesrig indkomstpolitik. Ideen i artiklen er, at disse faktorer vil træde tydeligt frem, hvis man sammenligner to perioder, som begge er præget af indgreb, men som derudover repræsenterer modsatte økonomiske tilstande. Det er forfatterens håb, at en sammenligning af netop trediverne og tresserne – der i så mange henseender er modpoler i dette århundredes økonomiske klima – vil bidrage til en sådan afklaring.

Med udgangspunkt i en definition af begrebet indkomstpolitik og en afgrænsning af de initiativer, der medtages i analysen, undersøges det (punkt 2), om man i trediverne reelt førte indkomstpolitik – selvom ordet ikke var opfundet. Effekten af de enkelte indgreb i trediverne (punkt 3) og i tresserne (punkt 4) vurderes kort og sammenholdes med samtidige og senere kilders konklusioner. Endelig forsøges det (punkt 5) at blotlægge de faktorer, der lå til grund for gennemførelsen af de indkomstpolitiske initiativer, og af denne analyse drages en række konklusioner (punkt 6) [1].

1.2 Indkomstpolitik kan defineres ». . . som et supplement til penge- og finanspolitikken . . . (der) . . . ved et givet beskæftigelsesniveau skal modvirke tendenserne til løn- og prisstigning.« [2]. I denne sammenhæng kan det være nyttigt at anskue et politisk mål om løn- og prisstabilitet under to synsvinkler.

1. Bilag A og B med indholdet af de enkelte indgreb i trediverne og tresserne, sammendrag af Rigsdagens/Folketingets og organisationernes kommentarer ved forelæggelsen, den politiske baggrund samt kildernes vurdering udleveres i fotokopi til særligt interesserede ved henvendelse til Jan Fabritius, Engdiget 11, 2. th., 2610 Rødovre.
2. S. Leth Jeppesen (1973, I), s. 14. Det kan dog diskuteres om denne definition, som er fremkommet under indtryk af tressernes fulde beskæftigelse, skal læses altfor bogstaveligt. Det ville ikke være urimeligt at henføre alle større direkte indgreb i løn- og prisdannelsen under betegnelsen indkomstpolitik – f. eks. også indgreb, der havde til hensigt at påvirke beskæftigelsen.

For det første vil indkomststigninger udover den reale produktionstilvækst have en negativ indflydelse på den ydre balance, idet konkurrenceerhvervene vil tabe markedsandele til udlandet, medmindre udlandets omkostningsniveau stiger i samme takt. For det andet vil inflation have en række konsekvenser for indkomst- og formuefordeling.

På forhånd kan det antages, at førstanførte synspunkt – hensynet til konkurrenceevnen – spillede en rolle i tredivernes debat på grund af de store konjunktursving, og det har været særligt aktuelt i tresserne både som følge af vort kroniske og voksende betalingsbalanceunderskud, og fordi Danmark gennem det internationale samarbejde i vid udstrækning har fraskrevet sig muligheden for kronekursændringer. Det kan tilføjes, at den store import af råstoffer i sig selv taler imod brug af valutakursændringer som middel til at tilpasse konkurrenceerhvervenes omkostningsniveau.

Det andet synspunkt – hensynet til indkomstfordelingen – har betydning, fordi arbejdsmarkedets parter bl. a. inddrager udviklingen i denne størrelse i deres forhandlinger. Det må derfor på forhånd antages, at regeringen Stauning-Munch i trediverne måtte lægge vægt på dette aspekt, og i tresserne går synspunktet som en rød tråd igennem fagforeningernes kommentarer til de indkomstpolitiske initiativer.

1.3 Nedenfor følger en afgrænsning af de indgreb, der vil indgå i analysen. I tresserne vil det være naturligt at medtage de indgreb, der af samtiden blev karakteriseret som indkomstpolitiske. Blandt tredivernes økonomisk-politiske indgreb – af hvilke mange rummede indkomstpolitiske aspekter (jf. f. eks. landbrugsstøtteordningerne) – er der derimod frit valg. Det er valgt at sætte focus på de generelle arbejdsmarkedsindgreb. Tredivernes kriselove var – bortset fra de handels- og valutapolitiske – overvejende af denne karakter, og udviklingen i tresserne tyder på, at arbejdsmarkedets stilling har været en nøglefaktor for gennemførelsen af indkomstpolitiske indgreb. Artiklen vil derfor blive centreret om indgreb i løndannelsen – der er afgørende for arbejdstagers indkomst – og indgreb overfor priser og avancer – der er afgørende for arbejdsgivers indkomst.

1.4 På grundlag af det kildemateriale, som er nævnt i ovenstående note, kan man med en lidt håndfast behandling opstille følgende oversigt over de indgreb, artiklen omfatter.

Tabel 1.1 Oversigt over tredivernes og tressernes indgreb

År	Betegnelse	Indgreb overfor	Karakter	Gennemført i Rigsdag/ Folketing	Fagbevægelsens stilling	Arbejdsgivernes stilling
1931	Forsøgsprislov	Priser	Tvungen	Ja	–	–
1933	Kanslergadeforlig	Lønninger	Tvungen	Ja	For	Imod
1934.1	Opfordring	Lønninger	Frivillig	–	For	For*
1934.2[1])	Forligsmandslov	Lønninger	Tvungen	Ja	–	–
1936	Voldgift	Lønninger	Tvungen	Ja	For	Imod
1937.1	Ophøjelse	Lønninger	Tvungen	Ja	For	Imod
1937.2[2])	Prislov	Priser	Tvungen	Ja	–	Imod*
1962[3])	Økonomisk Råd	–	–	Ja	–	–
1963	Helhedsløsning	Løn, pris, avancer	Tvungen	Ja	For	Imod
1964	Rapport fra DØR	Lønninger	Frivillig	–	Imod	For
1965	VR-plan	Lønninger	Frivillig	Nej	–	–
1966	Rapport fra DØR	Lønninger	Frivillig	–	Imod	For
1967	Indefrysning	Løn, avancer	Tvungen	Delvis	For	Imod
1968	VKR 1. udspil	Løn, pris, avancer	Delvis tvungen	Delvis	Imod	For*
1970.1	VKR 2. udspil	Løn, udbytte	Tvungen	Nej	Imod	For
1970.2	VKR 3. udspil	Løn, pris, avancer	Delvis tvungen	Ja	For	For

Kilde: Bilagene A og B.
* Eget skøn.
1. Intet egentligt indgreb, men loven gør det vanskeligere at forkaste fremtidige mæglingsforslag.
2. Blot en generel bemyndigelse, intet egentligt indgreb.
3. Ikke i sig selv et indgreb.

Der vil senere i artiklen blive refereret til denne tabel, og det kan derfor være nyttigt at give en kort uddybning af dens indhold.

Forsøgsprisloven instituerede et prisaftaleudvalg med ret svage beføjelser, der efter klage kunne føre sager ved Landsretten. *Kanslergadeforliget* forlængede de kollektive overenskomster uændret i et år. Arbejdsgiverne havde krævet 20 % lønreduktion. Endvidere indførtes konfliktforbud i samme periode, og kronen devalueredes. I februar 1934 modtog De samvirkende Fagforbund en *opfordring* fra regeringen om tilbageholdenhed ved overenskomstfornyelserne. *Forligsmandsloven* ændredes som en udløber af Kanslergadeforliget, således at der ved afstemning om overenskomsterne krævedes et stadig mere kvalificeret flertal ved faldende stemmeafgivning. Samtidig bemyndigedes forligsmanden til at betragte afstemningen i et eller flere fag som en helhed. Konflikten i 1936 standsedes ved tvungen *voldgift,* efter at forligsmandens mæglingsforslag var blevet vedtaget af arbejderne og forkastet af arbejdsgiverne, der ønskede uændret forlængelse af de bestående overenskomster. I en nogen-

lunde tilsvarende situation året efter blev forligsmandens *mæglingsforslag ophøjet* til lov. I *prisloven* af 1937 forstærkedes kontrollen med de konkurrencebegrænsende aftaler gennem oprettelsen af et Priskontrolråd, der kunne optage sager på eget initiativ samt udstede pålæg til virksomhederne. Endvidere skulle prisaftaler og -bestemmelser registreres offentligt, idet dog løn- og arbejdsforhold faldt udenfor loven.

Af tressernes indkomstpolitiske initiativer skal det fremhæves, at *helhedsløsningen* bl. a. omfattede uændret forlængelse af overenskomsterne, reguleringspristal excl. afgifter og skatter, pris- og avancestop samt tvungen opsparing. I *rapporterne* fra Det økonomiske Råds formandskab tænkes specielt på de deri opstillede samfundsøkonomiske rammer. *VR-planen* gik primært ud på, at regeringen skulle opstille sådanne rammer vejledet af Det økonomiske Råd og Nationalbanken. Omfattende konflikter skulle af Folketinget henvises til en voldgiftsdomstol. Efter devalueringen i 1967 stillede regeringen forslag om *indefrysning* af én dyrtidsportion, avancestop og engangsskat, hvoraf alene engangsskatten blev vedtaget men atter taget af bordet, idet valget blev udskrevet. *VKR-regeringens 1. udspil* omfattede bl. a. priskontrol samt en opfordring til arbejdsmarkedets parter om tilbageholdenhed med lønkrav under en trussel om finanspolitisk stramning. Resultatet blev momsen. *VKR-regeringens 2. udspil* var et forslag om bortfald af tre dyrtidsportioner mod kompenserende skattelettelser. Forslaget blev opgivet, og en omkostningsdæmpende ydelse til arbejdsgiverne gennemførtes i stedet. Endelig indeholdt *VKR-regeringens 3. udspil* forslag om øjeblikkeligt prisstop samt en revision af pris- og avancelovgivningen betinget af, at arbejdsmarkedets parter i deres forhandlinger tog samfundsøkonomiske hensyn. Efter mæglingsforslagets vedtagelse i marts 1971 udtrykte regeringen sin tilfredshed og gennemførte forslagene.

2. *Førtes der indkomstpolitik i trediverne?*

Man må indledningsvis belyse om man de facto førte indkomstpolitik i trediverne for at kunne vide i hvor høj grad, det er forsvarligt at drage paralleller til tresserne. Med udgangspunkt i de to synspunkter (konkurrenceevne og indkomstfordeling), der blev nævnt under punkt 1.2, kan dette spørgsmål belyses ved at gennemgå debatten omkring indgrebene på tredivernes arbejdsmarked. Man må dog forinden understrege, at hensynet til den funktionelle indkomstfordeling er af underordnet betydning i forhold til indkomstpolitikkens *mål*, men ikke i forhold til muligheden for at gennemføre et indgreb. Det må nemlig antages, at arbejdsmarkedets parter i deres vurdering af de foreslåede indgreb lægger stor vægt på indgrebenes virkning på indkomstfordelingen. De synspunkter, der fremførtes i debatten om de enkelte indgreb er opsummeret nedenfor.

Regeringen motiverer fortrinsvis indgrebene med hensynet til beskæftigelsen

eller »produktionens opretholdelse«. I 1936 nævnes et enkelt sted hensynet til eksporterhvervet, og i 1937 dukker dette atter op suppleret med hensynet til reallønnens udvikling. Prisloven af 1937 motiveres først og fremmest med hensynet til forbrugerne.

Hos oppositionen er billedet lidt mere broget. Venstre og Konservative stiller i 1934 et ændringsforslag til forligsmandsloven, hvor hensynet til konkurrenceevnen træder frem. I 1936 fremfører Venstre, at lønstigninger vil skade erhvervslivet – først og fremmest eksporterhvervet. Retsforbundet gør ved denne lejlighed opmærksom på den øgede spænding mellem stigende profitter og faldende realløn [3]. Aksel Larsen giver i 1937 udtryk for, at regeringen påvirker den funktionelle indkomstfordeling til ugunst for arbejderne ved ikke at lægge loft over priserne.

På basis af det undersøgte materiale må man følgelig konkludere, at der ikke blev ført indkomstpolitik (defineret snævert) i trediverne – i bred forstand blev der [4]. Betalingsbalancen var ikke motivet for indgrebene, snarere var det hensigten at øge beskæftigelsen. Dertil krævedes ro, så resultaterne ikke blev ødelagt af arbejdskonflikter; at man senere tog hensyn til reallønsudviklingen må ses i lyset af, dels at socialdemokraterne sad i regering, dels at det ville blive vanskeligere at undgå konflikter, hvis arbejdernes købekraft forringedes, uden at profitindkomsterne gik ned.

Ved en sammenligning af indgrebene i trediverne og tresserne må man derfor være opmærksom på, at målene for indkomstpolitikken var forskellige. Dermed er ikke sagt, at en sammenligning bliver umulig eller uinteressant.

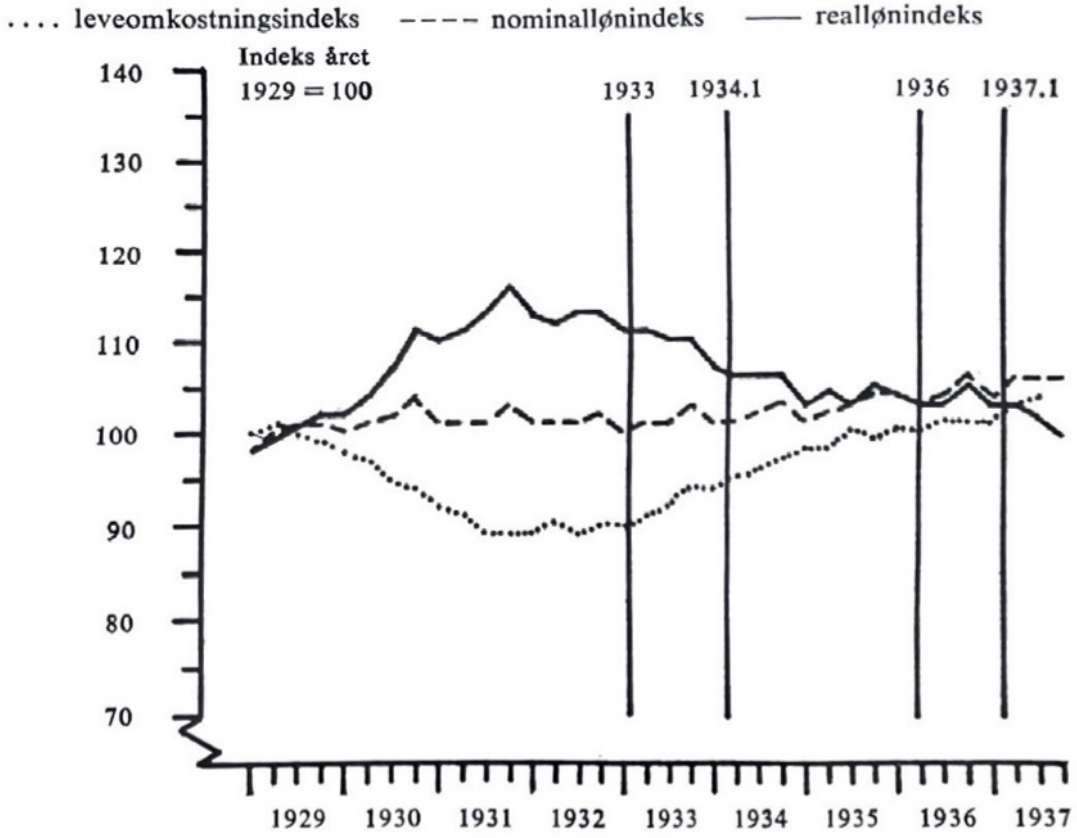
3. Vurdering af tredivernes indgreb

3.1 Blandt kilderne ser der ud til at være almindelig enighed om, at trediverne prislove ikke blev effektive. Det må i denne forbindelse erindres, at der er set bort fra valutalovgivningens prisfølgelove, specielt 1932 og 1935, da disse angiveligt havde til formål at forhindre urimelige prisstigninger som følge af importbegrænsningen [5]. De indgreb, der skal vurderes bliver følgelig de fire initiativer fra perioden 1933–37, som er medtaget i figur 3.1 nedenfor.

Faldet i reallønnen er ubrudt fra 1931 1jerde kvartal, og de nominelle lønninger er næsten uforandrede. I 1938–39 afløses dette mønster af stigende nominallønsatser, som også bringer en stigning i reallønnen med sig [6]. Hovedindtrykket af figuren bliver, at indgrebene – måske bortset fra 1936 – ikke på afgørende vis har brudt de tendenser, der var fremherskende i trediverne. Prisudviklingen 1933–35 antyder ganske vist, at devalueringen medførte nogen

3. Jf. det lille fald i lønkvoten, tabel 3.1.
4. Jf. punkt 1.2 og fodnote 2.
5. K. Philip (1939), s. 247–48.
6. De nominelle timelønninger steg i 1938 5 % og i 1939 3 %. Reallønnen steg i 1938 3 % og i 1939 1 %. E. Olsen (1961), s. 237.

Figur 3.1 Udvikling i leveomkostningsindeks, nominal- og reallønindeks i håndværk og industri sammenholdt med arbejdsmarkedsindgrebene 1933–37



Kilde: Bilag C.
Note: Arbejdsmarkedsindgrebene er angivet med lodrette streger ned gennem figuren. 1933: Kanslergadeforlig, 1934.1: Opfordring fra regeringen, 1936: Tvungen voldgift og 1937.1: Ophøjelse af mæglingsforslag til lov.

prisstigning, men virkningen var dog for lille til, at man kan hævde, at indgrebet i 1933 førte til et forstærket reallønsfald [7]. Endvidere peger figur 3.1 på, at indgrebet i 1936 udskød reallønsfaldet et års tid, idet den hævning af reallønnen, der kan konstateres i de tre sidste kvartaler af 1936 kan tilskrives stigningen i nominallønnen.

3.2 Ovenstående skitse af trediverne udvikling kan sættes i relation til samtidige og senere kilders vurderinger.

Kjeld Philip (1939) lægger i sin vurdering vægt på, at de lavest lønnede i trediverne har fået en relativ stigning på trods af den forholdsvis store arbejdsløshed blandt denne gruppe. Han konstaterer, at »Opgaven at fastsætte Lønninger, at fastsætte Indkomster, er ved at glide over på Staten«, en udvikling hvis økonomiske konsekvenser han overlader det til fremtiden at vurdere. Se-

7. Som udtrykt i E. Olsen (1961), s. 220.

nere undrer han sig dog over den »forbavsende Uforanderlighed, der har beherskede Lønningerne« [8].

Erling Olsen (1961) skriver, at »fagbevægelsens handlefrihed begrænsedes...« (på trods af styrkelsen af De samvirkende Fagforbund) »... fordi den måtte tage hensyn til den politiske arbejderbevægelse, når Socialdemokratiet deltog i regeringen, og fordi lovgivningsmagten fra midten af 1930'erne standsede en række arbejdskonflikter...« [9]. Om indgrebene i 1933–34 skriver han: »Resultatet af denne lønpolitik blev, at realtimelønnen fra 1932 til 1935 reduceredes 7–8 %. I samme tidsrum faldt arbejdsløshedsprocenten fra 32 til mindre end 20: Det må imidlertid understreges, at den større beskæftigelse kun i begrænset omfang kan tilskrives reallønssænkningen. Langt vigtigere var det formentlig, at den internationale konjunktur bedredes, at den danske produktion beskyttedes gennem importregulering, samt at der i en periode førtes en yderst lempelig pengepolitik« [10].

Frygten for en statslig lønfastsættelse kan tilbagevises, da de fremherskende tendenser på arbejdsmarkedet som nævnt ikke afgørende blev brudt men snarere udjævnet.

At lønpolitikken forværrede lønmodtagernes stilling, holder næppe i betragtning af, at man ved indgrebet i 1933 forlængede overenskomsterne et år i en situation, hvor arbejdsgiverne krævede 20 % lønreduktion. Endvidere kan nedenstående tabel 3.1 ikke støtte denne konklusion.

Tabel 3.1 Lønkvoten beregnet som andel af nettofaktorindkomsten 1930–39

År	Lønkvote pct.	Stign. i lønkvoten pct. points
1930	54	–
1931	54	0
1932	50	–4
1933	49	–1
1934	50	1
1935	51	1
1936	50	–1
1937	–	–
1938	49	–
1939	49	0

Kilde: L. Meyer (1960), s. 238, tabel 2*.

Tabellen tyder på, at regeringens indgreb i trediverne havde den virkning – om overhovedet nogen – at fastholde lønmodtagernes relative stilling. De indgreb, der afviger stærkest fra arbejdsgivernes krav (1933 og 1936), foregår

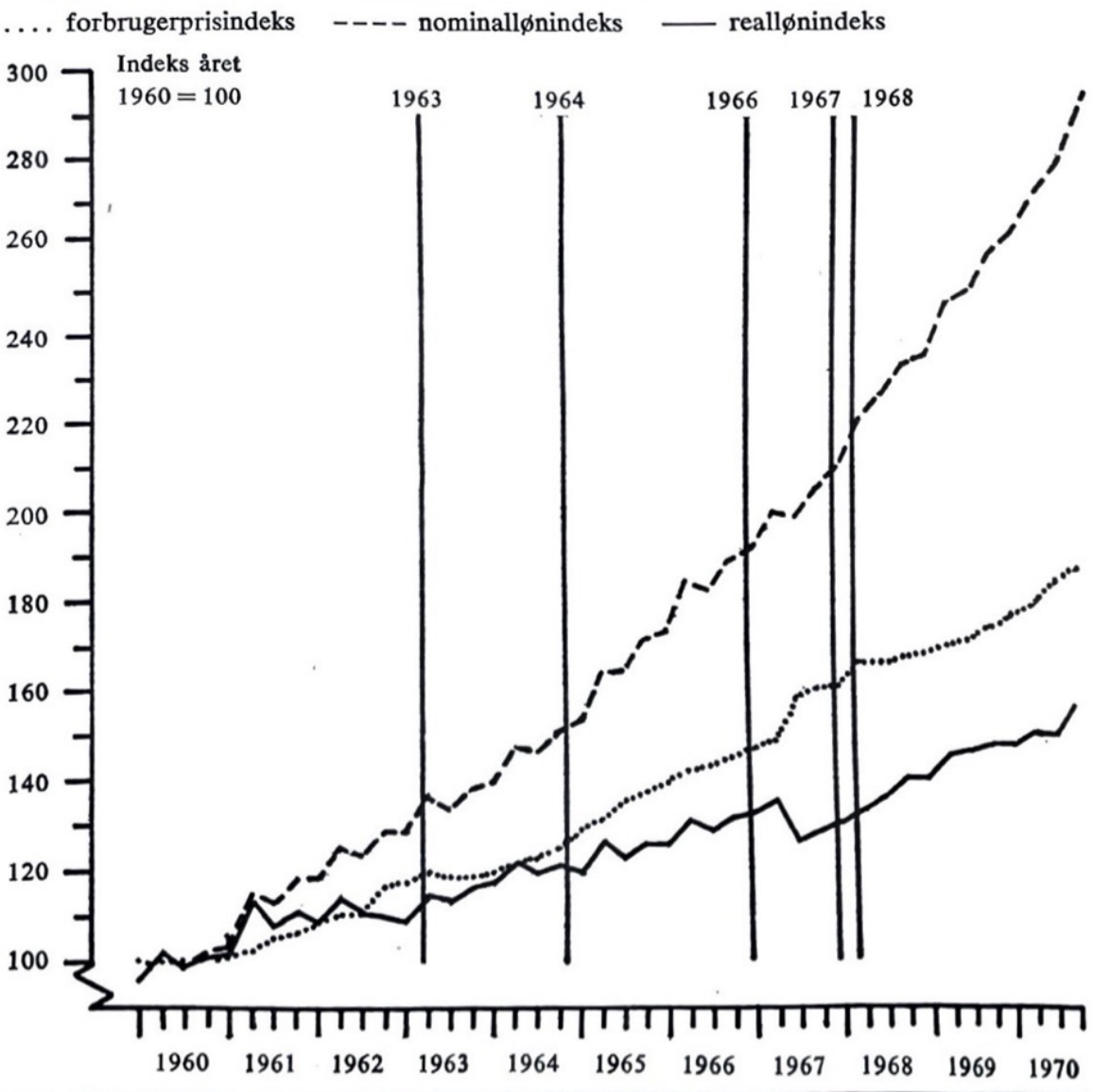
8. K. Philip (1939), s. 264–65.
9. E. Olsen (1961), s. 222.
10. E. Olsen (1961), s. 221.

begge under indtryk af en faldende lønkvote (selvom dette ikke nævnes i det her bearbejdede materiale, bortset fra Retsforbundets bemærkning i 1936 om den stigende spænding mellem løn og profit).

4. Vurdering af tressernes indgreb

4.1 Tressernes indgreb var præget af en langt større grad af frivillighed. Endvidere var sigtet bredere og billedet af de anvendte virkemidler synes langt

Figur 4.1 Udvikling i forbrugerprisindeks, nominal- og reallønindeks i håndværk og industri sammenholdt med de indkomstpolitiske indgreb 1963–68



Kilde: Bilag D.
Note: De indkomstpolitiske indgreb er angivet med lodrette streger ned gennem figuren. 1963: Helhedsløsning, 1964: Rapport fra DØR, 1966: Rapport fra DØR, 1967: Indefrysning og 1968: VKR 1. udspil.

mere broget. En del af denne forskel skyldes dog uden tvivl, at tredivernes indgreb er udvalgt af forfatteren, medens tressernes initiativer af samtiden blev betegnet som indkomstpolitiske. En del af de indkomstpolitiske initiativer i tresserne – skønt medtaget i tabel 1.1 – er ikke forsøgt vurderet, da de enten ikke blev gennemført eller ikke var egentlige indgreb. VKR-regeringens 2. og 3. udspil i 1970 er ligeledes udeladt. Tilbage bliver fem initiativer fra perioden 1963–68.

Det er kun få bemærkninger, der skal knyttes til figuren, men det fremgår, at stigningen i nominallønnen er særlig markant i 1961 og fortsatte i 1962 op til helhedsløsningen. Ligeledes er der kraftige lønstigninger forud for 1967-indgrebet. Det ser ud til, at helhedsløsningen i 1963 afdæmpede prisstigningerne, men dens virkning på nominal- og realløn udskiller sig ikke fra det øvrige billede. Prisstoppet i 1968 synes at have været effektivt, medens Dansk Arbejdsgiverforenings forsøg på at bringe lønglidningen til ophør [11] har været næsten uden virkning. Det må imidlertid fremhæves, at både i 1963 og i vinteren 1967/68 blev prisernes rolige udvikling hjulpet stærkt på vej af konjunkturerne. De øvrige indkomstpolitiske initiativer i tresserne markerer sig ikke.

Tabel 4.1 Lønkvote i pct. af bruttofaktorindkomst ifølge standardberegning 1960–70

År	Lønkvote pct.	Stign. i lønkvoten pct. points
1960	46,9	–
1961	46,4	–0,5
1962	46,5	0,1
1963	46,6	0,1
1964	45,8	–0,8
1965	46,8	1,0
1966	47,4	0,6
1967	47,5	0,1
1968	47,9	0,4
1969	47,6	–0,3
1970	48,0	0,4

Kilde: S.E. 1972, nr. 79, tabel 10, s. 1496, løbenr. 11.

Den umiddelbare forskel til trediverne er, at der tilsyneladende ikke går et fald i lønkvoten forud for de betydende indkomstpolitiske initiativer. Snarere ser det ud til, at helhedsløsningen forringede lønmodtagernes stilling. Denne forringelse kan dog også tages som udtryk for, at »boom-år« begunstiger rest-

11. Efter overenskomstforhandlingernes sammenbrud den 29. februar 1968 tilkendegav Dansk Arbejdsgiverforening, at de »kun kan bidrage til den påkrævede stabilisering af landets økonomi ved i størst mulig udstrækning at bringe lønglidningen til ophør«. S. Leth Jeppesen (1973, II), s. 178, efter »Arbejdsgiveren« 1968, nr. 6.

indkomstmodtagerne mere end lønmodtagerne [12]. Forringelsen er dog særlig markant i 1964.

4.2 Materialet peger efter forfatterens mening ikke umiddelbart på nye konklusioner udover de, som tidligere artikler om emnet har præsenteret.

Det ser ud til, at de indkomstpolitiske overvejelser indtil videre ikke har haft større indflydelse på den indkomstmæssige udvikling. De lovgivningsmæssige indgreb (bortset fra arbejdsgiverkompensationen i 1970), som blev gennemført (1963) eller planlagt (1967), er blevet til under socialdemokratiske regeringer. Det økonomiske Råd er gledet i baggrunden efter 1966, medens regeringen har taget initiativet. Socialdemokratiet synes dog at være tilbageholdende med permanent anvendelse af indkomstpolitikken, ligesom også fagbevægelsen har stillet sig skeptisk [13].

Det må herudover konstateres, at den frivillige indkomstpolitik, som Det økonomiske Råd har lagt op til, ikke har givet mærkbare virkninger. Ligeledes er de forsøg, regeringen har gjort for at lægge pres på arbejdsmarkedets parter, i det store og hele faldet på gulvet [14].

5. Betingelserne for en indkomstpolitik

5.1 Efter ovenstående korte gennemgang af tredivernes og tressernes udvikling i indkomstpolitisk sammenhæng kan vi vende os mod denne artikels andet formål, nemlig at finde de faktorer, der betinger gennemførelsen af en succesrig indkomstpolitik. Trediverne havde faldende realløn, tresserne stigende. Trediverne havde arbejdsløshed, tresserne fuld beskæftigelse. Styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets parter har været forskelligt, hvorfor en sammenligning af de to perioder må kunne give frugtbare resultater.

De faktorer, der kan tænkes at influere på udfaldet af indkomstpolitiske indgreb, er indbyrdes afhængige, men kan passende opdeles i politiske, organisationsmæssige og økonomiske faktorer.

Tabel 1.1 giver ikke direkte oplysninger om de politiske faktorer, men hverken i trediverne eller tresserne er der blevet gennemført generelle indgreb i løndannelsen, uden at Socialdemokratiet sad i regering. Indgreb overfor priser og avancer er tilsyneladende ikke underkastet dette bånd.

Til gengæld kan tabel 1.1 anvendes, når det gælder de organisationsmæssige faktorer. Et blik på tabellen vil vise, at der hverken i trediverne eller tresserne er blevet gennemført generelle indgreb i løndannelsen, uden at fagbevægelsen var *for*. Noget tilsvarende gælder ikke for arbejdsgivernes organisationer; adskillige omfattende indgreb både overfor lønninger, priser og avancer er blevet

12. Jf. tabel 4.1 årene 1961, 1964 og 1969.
13. S. Leth Jeppesen (1973, I), s. 22–23.
14. S. A. Hansen (1973), s. 225.

gennemført imod arbejdsgivernes ønsker. I de to perioder findes kun to eksempler på, at både fagforbundene og arbejdsgiverne samtidig har billiget indgreb, nemlig 1934.1 og 1970.2. Begge initiativer har imidlertid været opfordringer til tilbageholdende lønpolitik. Man kan endda hævde, at 1970.2 har været mere eller mindre negligeret [15].

For at afklare de økonomiske faktorer må det ovenfor anførte talmateriale suppleres med et par tabeller. Lønkvotens ændringer i forbindelse med indkomstpolitiske indgreb er tidligere blevet kommenteret [16]. Hvad prisbevægelserne angår [17], synes kun indgrebene i 1963 og 1967–68 at efterfølge stærkt stigende priser.

Tabel 5.1 Arbejdsløsheden i trediverne og tresserne

År	Arbejdsløshedsprocent[1])	År	Arbejdsløshedsprocent[2])
1930	14	1960	4,2
1931	18	1961	3,3
1932	32	1962	3,0
1933	29	1963	4,2
1934	22	1964	2,4
1935	20	1965	2,0
1936	19	1966	2,3
1937	22	1967	2,7
1938	21	1968	5,0
1939	18	1969	3,9

Kilde: 1. E. Olsen (1961), s. 239, tabel III.
2. Statistisk Tiårsoversigt 1970, s. 59.

Tabel 5.1 tyder ikke på, at specielle ændringer i arbejdsløshedsprocenten er gået forud for arbejdsmarkedsindgrebene – måske bortset fra i 1967 [18]. Imidlertid er det nok for tredivernes vedkommende sløret af, at arbejdsløshedsprocenten hele tiden lå over det politisk akceptable. Alligevel ser det ud til, at fagbevægelsen prioriterer beskæftigelsen højere end lønsatserne. Hvis fagbevægelsen derfor kan overbevises om, at et indgreb vil have en tilstrækkelig stor positiv beskæftigelsesvirkning, vil den sandsynligvis billige det.

Udviklingen på betalingsbalancen synes at spille en rolle, men med modsat fortegn i trediverne og tresserne.

15. S. Leth Jeppesen (1973, I), s. 123.
16. Jf. sidste afsnit af punkt 4.1 samt tabellerne 3.1 og 4.1.
17. Jf. figurerne 3.1 og 4.1.
18. Det er blevet anført, at den stigning i arbejdsløsheden, man observerede i 1967, begrænsede tilbøjeligheden til en finanspolitisk stramning, og derfor motiverede de indkomstpolitiske foranstaltninger. S. Leth Jeppesen (1973, II), s. 159.

Tabel 5.2 Udviklingen på betalingsbalancen i trediverne og tresserne

År	Underskud på vare- og tjenestebalancen[1])	År	Underskud på betalingsbalancens løbende poster[2])
	mill. kr.		mill. kr.
1930	47	1960	494
1931	92	1961	817
1932	–18	1962	1.719
1933	0	1963	–75
1934	65	1964	1.452
1935	–71	1965	1.333
1936	–5	1966	1.521
1937	–110	1967	2.099
1938	–111	1968	1.860
1939	–88	1969	3.122

Kilde: 1. Bjerke & Ussing (1958), s. 153, tabel VI.
2. S.E. 1972, nr. 79, s. 1500, løbenr. 8.

Tabel 5.2 viser, at de betydende indgreb i trediverne synes at følge efter forbedringer af vare- og tjenestebalancen, medens de indkomstpolitiske initiativer i tresserne ser ud til at efterfølge tendenser til stigende betalingsbalanceunderskud. En forklaring på dette er den modsatte udvikling i indenlandsk efterspørgsel og betalingsbalanceunderskud. Bealingsbalancens udvikling op til indgrebene i trediverne kan således tolkes som udtryk for indenlandske stagnationstendenser, medens det voksende betalingsbalanceunderskud før tressernes indgreb *kan* tolkes som indikator for en forringelse af konkurrenceevnen [19], selvom hovedårsagen formentlig skal søges i et forstærket indenlandsk efterspørgselspres.

Tabel 5.2 viser derfor ikke en modstrid men er tværtimod en bekræftelse på, at indkomstpolitikkens mål i trediverne i første række var beskæftigelsen og i tresserne i første række betalingsbalancen under fastholdt fuld beskæftigelse.

5.2 Analysen ovenfor vil med fordel kunne suppleres med nogle kildecitater, førend konklusionen drages.

Erik Ib Schmidt (1971) konkluderer direkte om mulighederne for at føre indkomstpolitik. Han mener, at indkomstpolitikken er det område af den økonomiske politik, hvor man mest udpræget kommer op mod organiserede og artikulerede interesser. Det er derfor fundamentalt, at der ikke kan føres indkomstpolitik, uden at det sker efter forhandling med og i forståelse med de store lønmodtagerorganisationer. Disse må inddrages i beslutningsprocessen ikke blot med hensyn til lønpolitikken, men med den samlede stabiliseringspolitik, som indkomstpolitikken blot er et led i. Han skriver videre, at styringen

19. Jf. punkt 1.2.

ikke kan overlades til organisationerne alene, da det er deres opgave at varetage medlemmernes interesser og ikke samfundsøkonomiske hensyn [20].

Om situationen i trediverne skriver Erling Olsen (1961), at fagforeningerne følte sig bundet af hensynet til den politiske arbejderbevægelse og dermed den socialdemokratiske regering, samt at de troede på beskæftigelsesvirkningerne af en tilbageholdende lønpolitik [21]. Dette suppleres af Svend Aage Hansen (1973): »Hvad der gjaldt valutaordningen kom ... også til at gælde de mange andre »ordninger«, der i disse år blev truffet. De blev kontrolleret af talstærke nævn og råd, hvori organisationernes folk sad tæt ... også for politikerne var det en fordel, at organisationerne således fik og tog et medansvar«. Organisationerne affandt sig med statsmagtens øgede autoritet gennem den medindflydelse, de vandt [22].

Steen Leth Jeppesen (1968) konkluderer: »1. Organisationerne er *per se* ude af stand til at ændre de tilgrundliggende former for lønfastsættelsen ... Dette er tilfældet, uanset om staten ved trusler om finanspolitiske indgreb søger at presse organisationerne til en bestemt stillingtagen. 2. En forudsætning for begrænsning af stigningen i det danske løn- og omkostningsniveau ved fuld beskæftigelse er lovgivningsmagtens aktive deltagelse i udformningen af en indkomstpolitik. Dette nødvendiggør, dels at lovgivningsmagten på dette område tager initiativet, dels at man om fornødent griber ind direkte i løndannelsen ...« [23].

Analysens resultater ligger på linie med Erik Ib Schmidts konklusion. Erling Olsens udsagn holder fortsat i tresserne, og dette er vel en væsentlig årsag til, at de store indgreb kun har været mulige med Socialdemokratiet i regering. Stiller man det skarpt op, kan Svend Aage Hansens synspunkt begrænses til lønmodtagerorganisationerne; arbejdsgivernes organisationer spiller tilsyneladende en mindre rolle. Endelig kan Steen Leth Jeppesens resultat ikke afvises, men analysen peger på, at fagbevægelsen skal overbevises om indgrebenes beskæftigelsesforbedrende virkning.

6. Konklusion

Som afslutning på nærværende artikel bringes nedenfor en opsummering af de resultater analysen har givet samt et forsøg på at formulere disse resultater i »policy-konklusioner«. Ved læsningen af nedenstående må man erindre sig, at konklusionerne alene drages på grundlag af det behandlede materiale, og at dette materiale for tredivernes vedkommende er udvalgt af forfatteren. Som bekendt er samfundsvidenskabernes konklusioner ikke uafhængige af tid og sted,

20. E. I. Schmidt (1971), s. 224.
21. E. Olsen (1961), s. 221.
22. S. A. Hansen (1973), s. 49.
23. S. Leth Jeppesen (1968), s. 168.

og det kan derfor tænkes, at den senere tids nye politiske mønstre vil åbne andre muligheder for indkomstpolitik end de nedenfor skitserede.

Alt i alt må det konstateres, at indkomstpolitikken i det store og hele har været uden effekt. Specielt den frivillige indkomstpolitik har været virkningsløs. Denne konklusion er imidlertid ikke et bevis for, at indkomstpolitiske indgreb ad lovgivningens vej i sig selv er ineffektive, snarere kan forklaringen være, at de indkomstpolitiske initiativer på vejen fra forslag til lov er blevet modereret for kraftigt. Ved dette synspunkt adskiller denne artikel sig ikke fra andre artikler om emnet. Hovedformålet har da heller ikke været at nå frem til nye konklusioner om indgrebenes virkninger men at undersøge, hvorfor nogle initiativer *ikke* blev gennemført.

Det ser ud til, at fagbevægelsens holdning er nøglefaktoren, uanset om der er fuld beskæftigelse eller ej. I det behandlede materiale spiller arbejdsgiversidens stillingtagen tilsyneladende en mindre rolle.

På denne baggrund er det fristende at drage den konklusion, at indkomstpolitiske indgreb overfor lønningerne ikke kan gennemføres i Folketinget uden om Socialdemokratiet, da dette parti og fagbevægelsen stadig må siges at være tæt sammenknyttede.

At Socialdemokratiet deltager i et indkomstpolitisk forlig, er dog formentlig ikke tilstrækkeligt. Fagforbundenes stilling synes at være afhængig af, om de er overbeviste om, at et indkomstpolitisk indgreb vil forøge beskæftigelsen (eller hindre et uakceptabelt fald deri). Forløbet i trediverne og tresserne understøtter nemlig efter forfatterens mening den konklusion, at fagbevægelsen i kritiske situationer prioriterer beskæftigelsen højere end lønstigninger. Man må derfor forvente, at omfattende indkomstpolitiske initiativer kun kan gennemføres i situationer, hvor det er åbenbart, at beskæftigelsen er truet.

Det er et velkendt problem, at hvis en gruppe viser tilbageholdenhed i krav om indkomststigninger, forringes den pågældende gruppes relative stilling, medmindre alle andre indkomstmodtagere udviser en tilsvarende tilbageholdenhed, hvorimod prisstigninger alt andet lige rammer *alle* indkomstmodtagere ens. Fagbevægelsen søger at sikre, at lønmodtagernes relative stilling ikke bliver forringet. Konsekvensen er, at fagbevægelsen i sin stillingtagen må lægge vægt på, dels at indkomstpolitik skal omfatte hele indkomstdannelsen – altså både lønninger, priser, avancer, udbytter og renteindtægter, dels at den øvrige stabiliseringspolitik – herunder specielt finanspolitikken – inddrages.

En nærliggende konklusion af ovenstående betragtninger er, at arbejdsmarkedets parter må være med helt fra starten af en indkomstpolitiks tilrettelæggelse, idet de på denne måde kan have tillid til en sådan politiks virkninger. I hvert fald peger tredivernes erfaringer på, at dette letter organisationernes accept, og synspunktet understøttes også af erfaringerne fra Holland, hvor man i en årrække førte en ret omfattende indkomstpolitik.

Litteraturfortegnelse

Betegnelse	Forfatter og titel:
Bjerke & Ussing (1958):	Kjeld Bjerke & Niels Ussing, *Studier over Danmarks nationalprodukt 1870–1950,* København 1958.
S. A. Hansen (1973):	Svend Aage Hansen, *Økonomisk Vækst i Danmark 1914–1970, Forelæsningsnoter,* København 1973.
S. Leth Jeppesen (1968):	Steen Leth Jeppesen, *De danske indkomstpolitiske erfaringer,* Økonomi og Politik, nr. 2, 1968.
S. Leth Jeppesen (1973, I):	Steen Leth Jeppesen, *Indkomstpolitik,* København 1973.
S. Leth Jeppesen (1973, II):	Steen Leth Jeppesen, *Den indkomstpolitiske strid i vinteren 1967–68,* Økonomi og Politik, nr. 2, 1973.
L. Meyer (1960):	Leo Meyer, *Belysning af indkomstfordelingen,* bilag 1 til Erik Hoffmeyer, *Stabile priser og fuld beskæftigelse,* København 1960.
E. Olsen (1961):	Erling Olsen, *Danmarks Økonomiske Historie siden 1750,* København 1961.
K. Philip (1939):	Kjeld Philip, *Den danske Kriselovgivning 1931–38,* København 1939.
E. I. Schmidt (1971):	Erik Ib Schmidt, *Dansk Økonomisk Politik,* København 1971.
A. f. R.:	*Aarbog for Rigsdagssamlingen 1930/31–1938/39.*

Bilag C. Kvartalsvis leveomkostningsindeks, nominel- og realtimeløn i industri og håndværk 1929–37

	Nominalløn		Leveomkostninger		Realløn
År/kvt.	øre pr. time	indeks, året 1929=100	indeks, året 1914=100	indeks, året 1929=100	indeks, året 1929=100
1929.1	127	98	173	100	98
2	129	100	174	101	99
3	130	101	173	100	101
4	131	101	172	99	102
1930.1	129	100	170	98	102
2	131	101	167	97	104
3	132	102	165	95	107
4	135	104	162	94	111
1931.1	131	101	159	92	110
2	131	101	157	91	111
3	131	101	154	89	113
4	133	103	154	89	116
1932.1	130	101	154	89	113
2	130	101	155	90	112
3	130	101	154	89	113
4	132	102	156	90	113
1933.1	129	100	155	90	111
2	130	101	157	91	111
3	130	101	160	92	110
4	133	103	162	94	110
1934.1	131	101	162	94	107
2	131	101	165	95	106
3	132	102	166	96	106
4	133	103	168	97	106
1935.1	131	101	169	98	103
2	132	102	170	98	104
3	133	103	173	100	103
4	134	104	172	99	105
1936.1	134	104	173	100	104
2	133	103	173	100	103
3	135	104	174	101	103
4	137	106	174	101	105
1937.1	135	104	175	101	103
2	137	106	178	103	103
3	137	106	180	104	102
4	137	106	183	106	100

Kilder: Timelønnen i industri og håndværk: K. Philip (1939), s. 254.
Indeks for leveomkostninger: S. Å. (1939), tabel 125.

Bilag D. Kvartalsvis forbrugerprisindeks, gennemsnitlig timeløn excl. overtidstillæg samt realløn i industri og håndværk 1960–70

År/kvt.	Nominalløn øre pr. time	Nominalløn indeks, året 1960=100	Forbrugerpriser[2]) indeks, juli 1957=100	Forbrugerpriser[2]) indeks, året 1960=100	Realløn indeks, året 1960=100
1960.1	582	96	102,7	100	96
2	621	102	102,5	100	102
3	604	99	102,8	100	99
4	622	102	103,4	101	101
1961.1	629	103	103,7	101	102
2	697	115	105,4	102	113
3	688	113	107,5	105	108
4	715	118	109,0	106	111
1962.1	718	118	110,9	108	109
2	761	125	113,1	110	114
3	750	123	113,9	111	111
4	778	128	119,1	116	110
1963.1	777	128	120,4	117	109
2	825	136	122,2	119	114
3	810	133	120,9	118	113
4	834	137	121,4	118	116
1964.1	848	139	122,4	119	117
2	887	146	124,7	121	121
3	881	145	125,7	122	119
4	908	149	127,4	124	120
1965.1	923	152	102,1	128	119
2	993	163	104,1	130	125
3	990	163	107,1	134	122
4	1035	170	108,4	136	125
1966.1	1046	172	110,4	138	125
2	1119	184	112,7	141	130
3	1109	182	113,4	142	128
4	1149	189	115,1	144	131
1967.1	1167	192	116,6	146	132
2	1218	200	118,2	148	135
3	1211	199	126,1	158	126
4	1244	205	127,6	160	128
1968.1	1274	210	128,7	161	130
2	1345	221	132,5	166	133
3	1375	226	132,9	166	136
4	1416	233	133,4	167	140
1969.1	1431	235	134,1	168	140
2	1494	246	135,6	170	145
3	1513	249	137,0	171	146
4	1561[1])	257	139,3	174	148
1970.1	1591[1])	262	141,2	177	148
2	1645	271	143,4	179	151
3	1689	278	147,4	184	151
4	1786	294	149,4	187	157

Kilder: Gennemsnitlig timeløn excl. overtidstillæg: Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistik. Forbrugerprisindeks: Statistisk Årbog.

1. Korrigeret med 24 øre for forskydninger i udbetalingerne som følge af kildeskattens indførelse.
2. Indtil 1965 vægtår 1957, derefter vægtår 1964. Serierne er forbundet ved året 1964 med gamle vægte og er ikke korrigeret for skift af vægtår. Indtil 1967 baseret på oplysninger fra januar, april, juli og oktober, derefter 3 måneders gennemsnit.

Rykker atomkrigen nærmere?

En analyse af nye tendenser i amerikansk strategi

Bertel Heurlin

I. INTRODUKTION OG FORMÅL

I marts 1962 var præsident Kennedy og hans forsvarsminister McNamara i Californien. (a, 61)[1]. På turen besøgtes luftvåbnets base i Vandenberg. Her skulle general Powers orientere om USAs nyeste strategisk våben, MINUTEMAN, en interkontinental raket (ICBM). I sin gennemgang forudså Powers den dag, hvor der ville være 10.000 Minuteman-missiler til rådighed for USA. Kennedy var ikke nogen mindre beundrer af den nye missil end generalen. Men han advarede Powers, at så længe *han* var præsident, ville noget der blot gik i retning af dette astronomiske tal aldrig blive produceret.

Det skete heller ikke. USA havde i midten af 1961 kun ialt 159 strategiske raketter, hvoraf der kun var et tocifret antal MINUTEMAN (b, 56). *Oprindeligt* var kun planlagt at producere 20–40 ICBM. (c, 79). Men den interkontinentale strategisk styrke var under opbygning under Kennedy-administrationen. Hvad sigtede man imod? Først og fremmest en begrænset, tilstrækkelig kernevåbenstyrke, som kunne holde Sovjetunionen i skak. Hvad fik man i det lange løb? I realiteten er general Powers ønskedrøm fra 1962 gået i opfyldelse. Ikke i samlet antal raketter, men i samlet antal enheder, som hver for sig er i stand til at ødelægge civile og militære mål i USSR. Efter indførelsen af MIRV[2] er det nu mere relevant at tælle enhederne – atomsprænghovederne (warheads) end fremføringsmidlerne, raketterne. I midten af 1974 var USA i besiddelse af 7.100 strategiske warheads. (d, 18). I 1977 skulle den Powerske drøm være opfyldt: 9.960 warheads i de amerikanske strategiske styrker.

Denne lille beretning kunne friste til to umiddelbare antagelser. 1. At der finder en gigantisk strategisk oprustning sted, en arms race uden ende. 2. At militærets indflydelse på *størrelsen* af den militære kapacitet er nok så afgørende.

1. Bogstavbetegnelsen refererer til litteraturlisten; tallet til sidetallet i den pågældende publikation.
2. Multiple independent reentry vehicle, »klasekernevåbensysten«.

Denne artikel omfatter disse to spørgsmål i sine problemstillinger. Udgangspunktet er amerikansk strategi. Hvilke ændringer har fundet sted i den sidste tid inden for den officielle strategiske tænkning og praksis? Svaret forudsætter en deskriptiv analyse af nyere US-strategi. Men *hvorfor* finder disse ændringer sted? Er de først og fremmest begrundet i tovtrækninger, gensidige pressioner, magtkampe i det interne amerikanske strategiske beslutningssystem – f. eks. som følge af organisatorisk – bureaukratisk betingede modsætninger? Eller er ændringerne først og fremmest en følge af de eksisterende realiteter i det internationale system og perceptionen af disse realiteter?

Formålet med artiklen er således dobbelt: Den vil både *beskrive* og *forklare* ændringerne i den amerikanske strategi. Forklaringsmodellen baseres på en analyse på tre forskellige niveauer: 1. Det internationale systems niveau, her specielt det internationale strategiske system. 2. Den amerikanske input i det internationale sikkerhedspolitiske system, altså fremsættelsen og gennemførelsen af amerikansk strategi. 3. Det interne amerikanske beslutningssystem på det strategiske område.

II. PROBLEMSTILLINGER

Hvilke konkrete problemstillinger rejses i artiklen ud over de nævnte fundamentale spørgsmål? Udgangspunktet er den kendsgerning, at USA i 1974 har anlagt en ny strategisk linie, som længe har været under opsejling. Modstanderne påstår, at den bevirker, at faren for, at en kernevåbenkrig udbryder, øges. Begrundelsen er, at den nye strategi forskyder vægten fra afskrækkelsesstrategi til »warfighting«-strategi; fra en strategi som er rettet imod »bløde« mål – soft targets – byer, befolkningscentre, industricentre til en strategi, som sigter mod hårde militære mål, nemlig modstanderens egen strategiske styrke.

Den betegnes som en strategi, som kan bevirke en ny, voldsom arms race udmøntet i stadig nye opfindelser og forbedringer og en stadig mere avanceret konkurrence mellem angrebssiden og forsvarssiden.

Administrationen og tilhængerne af den nye linie vil hævde, at den skaber en mere human, mere rimelig, mere nuanceret strategi, som giver de øverste beslutningstagere en række reelle valg. Det er nu ikke *alene* valget mellem enten at bide en provokation i sig eller at iscenesætte dommedag. Principielt kan det måske hævdes, at den nye strategi sænker atomtærsklen. Men på den anden side, hævder tilhængerne, skulle den mindske krigsfaren overhovedet p.g.a. større tekniske og taktiske manøvremuligheder. Samtidig vil den medføre, at hvis en storkrig skulle udbryde, vil det kunne forhindres, at den eskalerer ud over det ønskelige. Det vil være muligt i et vist omfang at kunne kontrollere og rationelt styre krigen til en rimelig afslutning *uden* klodens totale ødelæggelse.

Den nye strategi vender sig mod den strategiske skole, som har været gæl-

dende i 1960'erne, og som går under øgenavnet MAD. MAD står for Mutual Assured Destruction – altså den gensidige garanterede ødelæggelse. Den officielle betegnelse er AD, Assured Destruction. Forenklet er MAD blevet karakteriseret gennem følgende næsten orwellske anagram:

OFFENSE IS DEFENSE – DEFENSE IS OFFENSE – KILLING PEOPLE IS GOOD – KILLING WEAPONS IS BAD. (f, 176).

For egen regning vil jeg føje en 5. sætning til: PEACE IS WAR. Det er sket ud fra den opfattelse, at MAD baseres på, at krigen ikke kommer, men afskrækkes ved truslen om den totale ødelæggelse. Denne tilstand bliver da en krig, som aldrig udkæmpes.

Som et modstykke til visse Washington-strategers barske udlægning af MAD, kunne den nye Nixon-Schlesinger-strategi udtrykkes således – omend med lidt mindre elegance:

MAD IS MAD. ARMS RACE IS GOOD. DETERRENCE ALONE IS BAD. PEACE IS PEACE, BUT PEACE HAS TO BE WON. WAR IS WAR, BUT WAR HAS TO BE STOPPED. WAR IS KILLING WEAPONS BEFORE KILLING PEOPLE.

Men hvad betyder den nye ændring? Er den så afgørende, er den så ny, som det kunne se ud til? Hvad betinger ændringen, historisk set? Har den de farlige, negative implikationer, som modstanderne hævder? Eller er der tale om en nødvendig, realistisk ændring, som fremmer freden, sikkerheden og mindsker muligheden for udslettelse af menneskeheden?

Eller er alle disse spørgsmål og argumenter uden egentlig betydning på den måde, at forklaringerne på de herskende spændinger – og ændringerne i spændingerne ligger gemt i helt andre faktorer? Det vi iagttager, ændringer i de internationale – og de nationale strategiske forhold er måske kun lidt tilfældige krusninger på overfladen? Artiklen vil forsøge at afdække nogle af disse problemer.

III. MODELLER OG BEGREBER

I disse år er USAs rolle og placering i international politik i højere grad end tidligere underkastet debat. Voldsomme ændringer har fundet sted. Fra at være en uangribelig nr. 1 global magt er USA nu en stat, hvis verdensførerrolle er stærkt anfægtet, først og fremmest af USSR.

En lige så intens debat finder sted om tolkningen af de politiske processer i almindelighed – og om international politik i særdeleshed. Denne videnskabelige debat er ikke alene initieret af et erkendelsesmæssigt behov. Den er også en afspejling af en række evidente ændringer i de eksisterende politiske processer. Disse ændringer kan kort karakteriseres således:

Samtidig med et stigende antal suveræne enheder i det internationale system – national-stater, en vækst som i realiteten repræsenterer en *disintegration* –

finder der en vækst i staternes gensidige afhængighed sted – d.v.s. en form for en *integrationsproces*. Denne gensidige afhængighed kommer i sidste instans de stærke og rige stater til gode, fordi disse lande har magt og mulighed for at udnytte de mange nye ikke-statslige interrelationskanaler.

Disse operationer har – i forbindelse med en række andre udviklingslinier – medført en større direkte afhængighed mellem det internationale system og de enkelte nationale systemer. Dette har samtidig betydet en større sammenhæng mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik.

Videnskabeligt set har dette givet sig udtryk i en række teoridannelser. *Linkageteorier,* som vil forbinde det internationale system med de nationale systemer. *Imperialismeteorier,* hvor skellet mellem de to systemtyper ikke tillægges nogen væsentlig rolle. *Organisationsteorier,* eller »Bureaucratic-politics«-teorier, hvor det interne beslutningssystems mål og vilkår, dets struktur, aktører og processer tillægges den afgørende betydning for den output, som af den enkelte stat placeres i det internationale system.

Ser vi med systemanalytiske briller på det internationale system, kan vi konstatere, at der er stillet spørgsmålstegn ved *1. aktørerne.* Har nationalstaterne fået fuldgyldige medaktører i de multinationale selskaber (f. eks. ITT), i de internationale organisationer (f. eks. EF) eller i de store, nationale bureaukratier (f. eks. Department of Defense i USA)? Det gælder også *2. processerne.* Er økonomisk intervention, er kampen om naturrigdommene – og disses ødelæggelse og udpining, f. eks. gennem forurening, er energiknaphedsproblemet, er de transnationale processer nu ulig meget vigtigere end de processer som traditionelt er udledt af samarbejds-konfliktsspektret, og som hovedsagelig har vedrørt sikkerheds- og eksistensproblematikken? Der er stillet spørgsmålstegn ved *3. strukturen.* Er den ydre struktur, som i det internationale system formelt er baseret på et anarkisk grundlag – men reelt fungerer gennem supremati og hieraki udøvet af de dominerende stater i systemet og i undersystemerne – i virkeligheden ret ligegyldig? I modsætning hertil kunne tales om en indre struktur, som går på tværs af landegrænser, som penetrerer de nationale systemer i en sådan grad, at den nævnte ydre struktur kun optræder som forældede skaller omkring en formel magtstruktur. Endelig er der stillet spørgsmålstegn ved *4. konteksten.* Er de politiske strukturer blot en afspejling af de økonomiske strukturer? Er de fysiske omgivelser – og udnyttelsesstrukturen af disse ikke i sidste instans de determinerende faktorer i de forskellige politiske processer?

Besvarelsen af disse spørgsmål er en afhandling i sig selv. Spørgsmålene tjener i første række til at belyse den nytænkning og den usikkerhed, der eksisterer inden for udforskningen af politiske processer.

Denne artikel tager udgangspunkt i en mere traditionel opfattelse, at den »hårde skal« omkring nationalstaten forsat eksisterer. Den er naturligvis penetreret og perforeret på en række områder. Men skellet Internationalt system –

nationalt system opfattes – blandt en række andre skel – fortsat som det mest afgørende. Det analytiske snit gennem virkeligheden, som isolerer de organisationer, der kaldes stater, som analyseenheder, anses som det mest frugtbare. Det anses også som den bedste fremgangsmåde til at kunne sige noget om graden af penetrering eller perforering.

Det er på denne baggrund, at forklaringsmodellen anvender de tre analyseniveauer, som er omtalt i afsnit I. Udgangspunktet er taget i begrebet strategi. Dette begreb har lige så mange definitioner, som forskere, der anvender det. Til formålet i denne artikel er det nødvendigt at foretage en række begrænsninger. Strategi begrænses til kun at omfatte systemer og doktriner, som etableres i forbindelse med kernevåben. Men ikke alle kernevåben er nødvendigvis strategiske. Både USA og USSR har kernevåben, som de ikke medregner til deres strategiske styrker. For USAs vedkommende er der tale om de taktiske kernevåbenstyrker stationeret bl. a. i Vesttyskland. For USSRs vedkommende de 600–700 mellemdistanceraketter, som er placeret i den vestlige del af Sovjetunionen, hvis mål er europæiske befolknings- og industricentre. Af de vesteuropæiske stater opfattes disse styrker i høj grad som strategiske. At USA ikke opfatter dem som strategiske skyldes først og fremmest, at de ikke kan ramme amerikansk territorium (men nok amerikanske styrker!).

Vi må imidlertid søge at definere strategi ud fra de to dominerende staters vilkår. Strategi på dette niveau må således dreje sig om mål, midler og vilkår i forbindelse med de militære fremtrædelsesformer (våbensystemer, »hard-ware«) og de politiske fremtrædelsesformer (»strategiske doktriner«) af den eksisterende antagonisme mellem de to hovedspillere i det internationale system i relation til problemet: kernevåbenkrig eller ikke-kernevåbenkrig. Som det fremgår har strategi to niveauer: et *politisk,* strategiske doktriner – og et *militært,* strategiske våbensystemer, både offensive og defensive. Strategi tager således sigte på følgende situationer: både truslen om krig (med kernevåben) og forhindringen af en sådan krig. Og endvidere den følgende fase: både gennemførelsen af kernevåbenkrig og afslutningen af den.

Hvorledes kan strategi indpasses i de tre omtalte niveauers begrebsramme? Der kan opereres med et Dominerende Internationalt Strategisk System (DISS), hvor de to supermagter optræder i et isoleret system, hvor den øvrige del af det internationale strategiske system fungerer som omgivelser. Endvidere kan operationaliseres det amerikanske output i DISS, som vil være de amerikanske strategiske doktriner og det strategiske »hard-ware«. Endelig kan det tredie niveau betegnes som det amerikanske strategiske beslutningssystem (SBS).

PLANCHE A

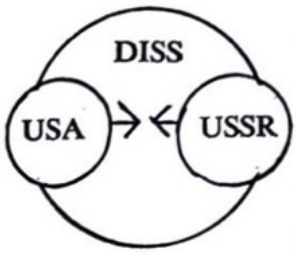
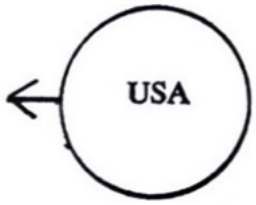
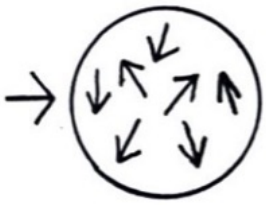
	Niveau I DISS = Dominerende Internationale Strategiske System	Niveau II Amerikansk strategi	Niveau III SBS = Strategiske Beslutningssystem
Basismodeller		 Output: strategiske doktriner og hardware	 Input fra DISS
Analyseenheder	Åbent strategisk interaktionssystem: to enheder i konkurrence og forhandling	Strategisk black box	Lukket strategisk beslutningssystem
Aktion/Kontrol	Interaktion uden central kontrol	Aktion	Streng central kontrol
Fundamental struktur	Anarki/hegemoni	Aktionsenhed	Hierarkisk struktur
Processer	Samarbejde–konflikt–krig (inden for vide grænser)	Samarbejde–konflikt–krig–output	Samarbejde–konflikt (inden for snævre grænser)
Funktioner	Ingen specielle funktioner for enhederne	Funktionalisme	Hver enhed har specifikke funktioner
Mål/Midler	Ingen systemmål og -midler	Udførelse og præsentation af mål og midler	Klare systemmål og -midler
Vilkår	Gensidig påvirkning og tilpasning	Påvirkning	Tilpasning–påvirkning under central ledelse

Planche A giver en skematisk oversigt over de tre analyseniveauer og deres indhold, deres roller og deres relationer.

Modellen vil blive anvendt således, at først beskrives og analyseres Niveau II, idet der gives en historisk redegørelse for amerikansk strategi frem til Schlesinger-strategien. Dernæst gennemgås og analyseres niveau I (DISS).

Endelig behandles analyseniveau III (SBS), idet der derefter gives en vurdering af niveau I og IIIs relative indflydelse på niveau II.

Modellen angiver de snit gennem den politiske virkelighed, hvorom analysen koncentreres. Den forudsætter en systemorienteret analyse, hvor hovedfaktorerne bliver aktører, struktur, processer og kontekst, med udgangspunkt i en general systemkarakteristik.

Det vil føre for vidt her at redegøre for – eller nærmere at definere de mere gængse politologiske begreber. Det er imidlertid rimeligt mere detailleret at fastslå de mere tekniske termer, som vil være nødvendige i en analyse af amerikansk strategi. Inden for dette område findes afskrækkelsens metafysik i renkultur, med alle dens subtile begreber. John Newhouse, forfatter til den mest opsigtsvækkende og mest informerede bog om SALT-forhandlingerne, taler om strategi som en blanding af våbensystemer (nemlig atomalderens »hardware« – isenkram – som ingen har til hensigt at bruge) og af strategiske doktriner (atomalderspecialisternes teologi). (f, 8). Han påstår, at meget af substansen og vocabulaturet i amerikansk strategi er lige så fjernt fra realiteternes verden som den tidlige kristne exegese. (f, 12). De begreber, som håndteres let og ubesværet i Pentagon er i realiteten lige så virkelighedsfjerne som de teologiske og filosofiske begreber ved det første kirkekoncil i Nicæa. Som kirkefædrene stredes om menneskets og Kristi natur – således står der i USA to skoler over for hinanden – således som det er blevet påpeget i indledningen: »assured destruction« (AD) og »damage-limitation«.

De mere gængse begreber skal dog gennemgås her. Det centrale begreb er *afskrækkelse,* d.v.s. at være i besiddelse af en strategisk styrke, som afskrækker modstanderen fra at angribe. Vanskeligheden ved afskrækkelsesbegrebet har været – og er fortsat troværdigheden. Ministerpræsident Khrushchev udtalte i 1964, at »Nuclear war is stupid, stupid, stupid«. (g, 375). Han sagde videre, at den, der trykker på den udløsende knap, begår samtidig selvmord. Med en opfattelse som denne synes afskrækkelsens troværdighed meget nær ved nulpunktet. Men denne opfattelse har fået en avanceret videnskabelig opbakning og understøttelse, først og fremmest, naturligvis, fordi den svarer til realiteten i DISS. Argumentationen går på, at ikke-anvendelsen, the »non-use« af kernevåben er det vigtigste strategiske begreb – og dermed også doktrin. Det fremhæves, at mens traditionel militær strategi understregede det, at *føre krig,* så fremhæver den nuværende kernevåbenstrategi modsætningsvis *undgåelsen af krig.* Hovedfunktionen for en stats kernevåbensystemer bliver således at overbevise en eventuel angriber om, at et angreb vil udløse helt uacceptable omkostninger for ham – nemlig som følge af en – som det eufemistisk kaldes – »kernevåbenudveksling«. (h, 272).

På den anden side må afskrækkelsesbegrebet nødvendigvis have en vis troværdighed i form af strategiske styrker, som teknisk set er i stand til at opfylde de krav, som de politiske doktriner tilsiger. Her kommer bl. a. den psykologiske

dimension ind i billedet. Thomas C. Schelling er blandt dem, der har fremdraget den psykologiske deterrence. Han demonstrerer sin teori om »diplomacy of violence« (i, 33 f) med følgende eksempel: »Hvis jeg siger – »ro til! – eller jeg kæntrer båden og vi vil begge drukne«, vil du ikke tro mig. Jeg kan faktisk ikke kæntre båden for at få dig til at ro. Men hvis jeg begynder at rokke med båden, således at den *kunne* kæntre, ville det gøre et langt større indtryk«. Det, der her er tale om, er med Schellings udtryk, »the generator of risks«, at risikere en lokal krig. »To rock the boat« er at være villig til at anvende »limited war«.

Som den strategiske situation er nu i DISS, er *balancebegrebet* – om det er asymmetrisk eller heterosymmetrisk – af væsentlig betydning. Den strategiske balance relateres til det til enhver tid eksisterende magtforhold vedrørende de strategiske styrker for de to parter i DISS. Af andre vigtige begreber kan nævnes følgende:

At være i besiddelse af en *first strike* styrke er i den strategiske sprogbrug udtryk for, at man har en kernevåbenstyrke, som er i stand til at sætte modstanderens egen strategiske styrke ud af spillet, altså tilintetgøre den før den er affyret. *Second-strike* styrken er besiddelsen af en strategisk styrke, som er således beskaffen, at en tilstrækkelig stor del af den kan overleve et massivt angreb. Den tilbageblevne styrke skal derefter kunne sendes mod fjenden og tilføje ham uacceptabel skade.

I indledningsafsnittet blev indholdet af to modstridende (eller i alle tilfælde tilsyneladende modstridende) strategiske doktriner præsenteret. Det var MAD contra Damage-Limitation. Eller rettere McNamaras Assured Destruction – og på den anden side Schlesingers counterforce-flexible option-strategi. MAD er den strategiske doktrin, som forudsætter, at det er muligt at tilføje modstandere en for ham uacceptabel skade og ødelæggelse – her tænkes først og fremmest på den befolkningsmæssige og den industrielle del. Damage Limitation (f, 10) er en strategi, som snarere lægger vægt på ødelæggelsernes begrænsning frem for på den ubegrænsede ødelæggelse. Det opnås f. eks. ved at være i besiddelse af præcise våben og våben, der er rettet mod militære mål frem for civile mål. Hvor afskrækkelsen i det første tilfælde ligger i frygten for den altomfattende, helt uacceptable kernevåbenkrig, ligger den i det sidste tilfælde i truslen om, at kernevåbenkrig *kan* anvendes p.g.a. en strategisk-teknisk gennemførelse af »damage-limitation«-princippet.

Damage-limitation ses ofte sideordnet med »Counterforce«begrebet. I mange tilfælde betragtes de som helt synonyme. »Counterforce«-strategien, som atter ofte benævnes som »war-fighting« strategy, er baseret på sandsynligheden for, at hvis kernevåbenkrigen begynder, vil den begrænses til militære mål. Det, at være i besiddelse af en »efficient counterforce capability« er altså ensbetydende med at have en »missile-silo-killing capability«.

Et vigtigt begrebsområde er angrebsmål og angrebsstørrelse. En klar begrebs-

oversigt er givet af Greenwood og Nacht (k, 763). På målområdet kan skelnes mellem *countervalue-mål,* som er ikke militære mål, og *countermilitary-mål.* Countervalue-mål er dels countercity-mål (befolkningscentre) og dels andre mål, som ikke er af bymæssig karakter, men har økonomisk, kulturel eller politisk værdi. Countermilitary-mål er dels counterforce-mål, som er den strategiske kernevåbenstyrke, ofte betegnet som »hard targets«, dels andre mål, som kan henregnes til landets »warmaking capability«.

M.h.t. angrebsomfang regnes med fire forskellige former for modangreb. 1. Begrænset counterforce, der kun tager sigte på at ødelægge en del af fjendens strategiske styrke. 2. Substantiel Counterforce, som sigter på at ødelægge en større del af den strategiske styrke, men ikke modpartens evne til at forårsage ødelæggelse selv. 3. Omfattende counterforce, som sigter på at mindske evnen til at ødelægge. 4. Disarming first strike, som har til formål at ødelægge modstanderens evne og mulighed for at gengælde.

Med denne begrebs- og modeloversigt som udgangspunkt kan analysen af den amerikanske strategi på niveau II indledes.

IV. NIVEAU II: AMERIKANSK STRATEGI SOM OUTPUT

»Vi føjede atombomben til vort arsenal uden at integrere dens implikationer i vor tænkning«. Dette er Henry Kissingers opfattelse af kernevåbnene i amerikansk strategi. (l, 127). Det er korrekt langt hen ad vejen. Først i 1954 formuleredes en egentlig strategisk doktrin, »Massive retaliation« – massiv gengældelse. Det er imidlertid fortsat tvivlsomt om kernevåbnenes politiske og militære implikationer virkelig *er* blevet en integreret del af den centrale beslutningstagers opfattelse af landets mål, dets midler og de omgivne vilkår.

Men nogen var tidligt fremme. Allerede i 1945 formulerede Bernhard Brodie den vigtige tese, at USA fra nu af måtte koncentrere sig om – ikke at *vinde* krige, men at undgå dem. »Our military establishment can have almost no other useful purpose«, konstaterede han. (g, 377). Siden da har en gigantisk opbygning af våbensystemer på kernevåbnenes område fundet sted. (c, 77 ff). Men fortsat har kernevåbnene været det *afskrækkende* våben, det truende våben som aldrig bliver brugt. Efter Hiroshima og Nagasaki er kernevåben ikke blevet anvendt i militære konflikter. Dets funktion er blevet, som forsvarsminister Schlesinger så poetisk har udtrykt det, at være »the stick in the closet« (m, 25). Jo mere man tidsmæssigt fjerner sig fra 1945 – des mindre sandsynlighed synes der at være for anvendelse – skønt eller snarere fordi ødelæggelseskraften i dag er et astronomisk antal gange større.

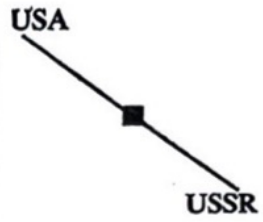
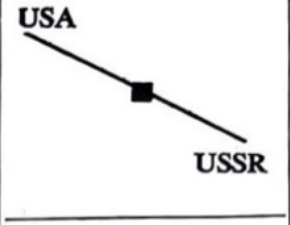
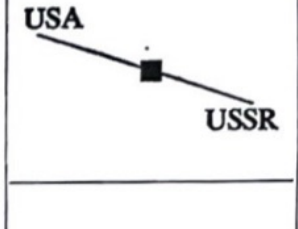
Der var visse overvejelser om anvendelse af kernevåben i Korea-krigen, men de fandt aldrig genklang i det centrale beslutningscenter. Derimod blev krigen i Korea anledning til formuleringen af massiv-gengældelsesstrategien. Den kunne bringe verden både nærmere og fjernere fra atomkrigen. Nærmere,

fordi truslen om anvendelsen formelt sænkede atomtærkslen. Fjernere fordi kernevåbenkrig som sådan i stigende gad blev en halsløs gerning. Kernevåbensystemerne blev stadig mere avanceret og udviklet, med en stadig større ødelæggelseskraft. Dette skal også ses i forbindelse med, at USSR var fulgt i hælene på USA og hurtigt var i fuld gang med at opbygge sin egen atomslagstyrke. USA havde kun atommonopol i 4 år.

Føres udviklingen fra Massive retaliation frem til i dag er det karakteristisk, at MAD i stigende grad fik lighedspunkter med Massive Retaliation. MAD har imidlertid haft den funktion at hæve atomtærskelen. Den situation, hvor befolkningerne og industricentrene i de to lande fungerer som gensidige gisler betyder, at en kernevåbenudveksling ville indebære en så voldsom destruktion, at den af begge parter måtte anses for helt uacceptabel.

Med den nye strategiske udvikling synes ringen at være sluttet. Igen er atomkrigen rykket nærmere – som i tiden umiddelbart efter 1945. Den lave atomtærskel nu skyldes, at man nu atter satser på en form for begrænset kernevåbenkrig, d.v.s. udtage militære mål, som det, der i første omgang skal trues og i anden omgang ødelægges. Men den betyder også, at en utilsigtet eskalation af krigen har større chancer for at blive forhindret.

PLANCHE B

	Officiel betegnelse	Troværdighed–afskrækkelse	Primære strategiske mål	Atomtærskel	Warfighting strategi	Strategisk balance
TID EISENHOWER STRATEGI 1953–1960	Kollektiv sikkerhed Massiv gengældelse	Paraply for allierede. Troværdighed afhængig af overlegenhed	Civile mål	Sænkes Hæves langsomt	Nej	
KENNEDY–JOHNSON STRATEGI 1961–1968	Flexible response Assured destruction (AD)	Strategisk afskrækkelse: Troværdighed afhængig af AD	Militære og civile mål Civile mål	Sænkes Hæves langsomt	Delvis	
NIXON STRATEGI 1969–1973	Styrke – Partnerskab – Forhandlinger Realistisk afskrækkelse: Sufficiency	Strategisk afskrækkelse: Troværdighed afhængig af sufficiency og SALT	Civile mål (og militære)	Hæves Sænkes langsomt	Nej	
SCHLESINGER STRATEGI 1974– ▼	True equality Flexible options	Afskrækkelse gennem nye målvalg Øget præcision Kontrol Rationalitet	Militære mål	Sænkes	Ja	

Ændringer i det strategiske system: Fra fast til løs bipolaritet	Ændringer i strategiske våbensystemer: USA	USSR
Fast bipolaritet i 1950'erne: USA: 1. Militær overlegenhed. 2. Usårbar. 3. Opslutning fra de fleste lande i verden. 4. Sø-, land- og luftmagt. 5. Offensiv strategi. 6. Ubetinget stærkeste magt. USSR: 1. Militær underlegenhed. 2. Sårbar. Vesteuropa som gidsel. 3. Kun tilslutning i direkte interessesfære. 4. Landmagt. 5. Defensiv strategi. 6. Nr. 2 supermagt.	1952 Første B-bombe testet 1955 B-52 bombefly indsættes 1955 Første ICBM (og IRBM, mellemdistanceraketter) programmer startes 1957 Minuteman programmet startes 1958 Første satellit 1958 Første sikre ICBM test 1960 Første ICBM og Polaris-ubåd operationel	1953 Første B-bombe testet 1956 Første langtrækkende bombefly indsættes 1957 Første ICBM testes 1957 Første satellit (Sputnik) 1958 Første MRBM operationel (mellemdistanceraket)
	1962 54 Titan, 90 Atlas og 150 Minuteman + 1700 strategiske bombefly operationelle 1963 IRBM trækkes tilb. fra Europa 1964 Polaris A 3 operationel 1964 MIRV besluttes 1967 ICBM antal stabiliseres (1054 ialt) 1967 Begrænset ABM besluttes	1961 Første A-ubåd (diesel) med SLBMs operationel 1962 100 strategiske bombefly og 75 ICBMs operationelle 1964 Første A-ubåd operationel 1965 SS-9 operationel 1966 SS-11 operationel 1967 FOBS testes 1968 S-13 operationel
Løs bipolaritet i 1970'erne: USA: 1. Militær ligestilling. 2. Sårbar. 3. Ingen automatisk opslutning. 4. Sø-, land- og luftmagt. 5. Offensiv og defensiv strategi. 6. Betinget stærkeste magt. USSR: 1. Militær ligestilling. 2. Sårbar. Vesteuropa mindre vigtig. 3. Større tilslutning, men spild i »Den socialistiske lejr«. 4. Sø-, land- og luftmagt. 5. Offensiv og defensiv strategi. 6. Anfægter USAs førerstilling.	1970 MIRVede ICBMs operationel 1971 Poseidon-ubåd operationel	1969 ABM omkr. Moskva operationel 1969 Ny »Y-Class« ubåd operationel 1972 Ny »D-Class« ubåd operationel 1973 Første MIRV test
	1974 Følgende strategiske våben operationelle:	
	Strategiske bombefly 496	140
	A-ubåde 41	42
	Raketter på ubåde (SLBM) 656	636
	ICBM 1054	1567
	Warheads 7940	2600

Planche B forsøger at sammenfatte udviklingen i de amerikanske strategiske doktriner. Skemaet er naturligvis stærkt forenklet. Udgangspunktet er taget i de strategiske doktriners politiske formuleringer. Det er de skiftende præsidenters embedsperiode – kongerækken – der danner det formelle parameter. Hermed skulle der være lagt op til en tolkning, som peger på det interne systems primat, hvad ikke har været tilsigtet. Formålet med skemaet er kun, *dels* at *vise* de ændringer, som sker under perioderne, ikke at påvise afgørende sammenhænge mellem de anførte variable. Dels at vise, at de strategiske doktriner har en tendens til at blive bevaret ud over den tid, de egentlig er udformet med henblik på. Om strategiens »hardware« også halter bagefter – og dermed får en endnu større forældelsesgrad er et vigtigt spørgsmål. Elizabeth Young – en af de mest skarpsindige analytikere af strategi og arms control er ikke i tvivl: »Strategiske teorier udarbejdes, accepteres, og med adskillige års forsinkelse bliver våbensystemer produceret, for at nå frem til at blive taget i anvendelse på det tidspunkt, hvor den teori, som de er udtryk for, er blevet forkastet – og verden er blevet ændret. Det politiske og økonomiske landskab er tilsvinet med forældede strategier og våbensystemer. (n, 11).

Det forholder sig imidlertid snarere omvendt. At NATO eksempelvis først i 1967 endeligt accepterede den doktrin (»flexible response«) som siden 1961–62 officielt havde været gældende i USA – og senere opgivet – og som inofficielt også gjaldt inden for NATO-alliancen – er ikke noget fuldgyldigt eksempel på min påstand. Årsagen til det nævnte forhold skyldes også den vanskelige beslutningsstruktur i NATO. Men det fortæller dog noget om officielle og inofficielle doktriner. Givet er det imidlertid, at våbensystemer, som ikke svarer til den til enhver tid gældende politiske og militære situation, som kort sagt ikke har nogen funktion i det internationale strategiske system, har en tendens til at opløses. Dette kan ske alene af økonomiske grunde, idet det er uhyre kostbart at opretholde et funktionsdygtigt afskrækkelsesapparat. Givet er det endvidere, at ændres der ikke på formuleringen af den samlende, strategiske doktrin, sker der hyppige korrektioner og ændringer og omfortolkninger – et forhold som gælder både »hardware« og doktriner.

Ændringer i den amerikanske strategi er – som det fremgår af planche B, en udmærket illustration af dette forhold.

I januar 1954 formulerede den amerikanske udenrigsminister John Foster Dulles doktrinen om »Massive Retaliation«. USA ville – som svar på aggressioner, gengælde med midler (forstået som kernevåben) og på steder efter dets eget valg. Aggressionerne kunne være direkte angreb på De forenede Staters territorium eller blot et mindre kommunistisk fremstød i de såkaldte grå områder. Doktrinen var truende og skulle virke sådan. Den blev fremhævet og gentaget ofte. Det politiske formål var klart: afskrækkelse. Problemet var imidlertid primært troværdigheden (o, 276), som blev mere og mere tvivlsom. Dette skete i takt med, at den sovjetiske strategiske kernevåbenstyrke blev ope-

rationel, og efterhånden som USA erkendte, at det under afskrækkelsesparaplyen var muligt fra sovjetisk side at udfordre udløsningsmekanismen til kernevåbenkrigen, bl. a. ved at føre det, som fra amerikansk side blev betegnet som »salamitaktik«, en langsom og gradvis tilkæmpelse af politiske og andre fordele. Den strategiske doktrin bevaredes, men svaghederne blev mere og mere åbenbare. Strategien var i høj grad bygget på den myte, at USA var usårlig og at USA ville gengælde ethvert angreb på Europa med et tilintetgørende slag mod USSR. Men de amerikanske byer *var* sårbare over for sovjetiske angreb – og de amerikanske strategiske styrker var *mere* sårbare over for angreb i 1950'erne end i 1960'erne. (p, 1129). Men opfattelsen af, at Massiv Gengældelse var ensbetydende med det tilintetgørende slag mod USSR, var imidlertid ligeledes en myte. Dulles understregede selv i 1954, at det var nødvendigt at have »flexibilitet« og de nødvendige faciliteter, som muliggjorde forskellige svar (p, 1130f og q, 46).

Men ny myte var på vej. Myten om USSRs strategiske overlegenhed, som blev demonstreret ved opsendelsen af Sputnik i 1957. Denne myte spillede en stor rolle i tiden efter. Da den nye administration med Kennedy i spidsen blev klar over, at den sovjetiske overlegenhed ikke var en realitet, formuleredes en strategi, som kunne give større frihed for politiske manøvrer. (q, 46). Atomtærsklen blev hævet ved en forøgelse af de konventionelle styrker. En vældig forøgelse fandt samtidig sted inden for de strategiske styrkers område i forbindelse med en øget træfsikkerhed. Man ville nu etablere styrker, som sikkert kunne overleve et kernevåbenangreb – og dermed, sammen med andre foranstaltninger, søge at begrænse muligheden for en kernevåbenkrig. Dette førte til formuleringen af »flexible response«, eller som den også benævnes »controlled response strategy«. (x, 69, 44).

På længere sigt blev denne strategi opgivet. Den mødte megen modstand (r, 121 ff). I realiteten blev den kun et kortvarigt forsøg på at formulere en udvej for den totale ødelæggelse som den eneste form for strategisk krig (s, 851 ff). I løbet af 1960'erne – og mere markant fra 1965 (c, 84 ff) blev en ny strategisk doktrin formuleret. Det var Assured Destruction, AD, som har en række lighedspunkter med Massive Retaliation. Men forskellene er de afgørende. Medens Massive Retaliation var formuleret som og byggede på en unilateral deterrence – var AD i dealiteten – således som dens kritikere kaldte den, Mutual Assured Destruction, MAD, (se t, 1 ff, u, 11, 187, 396).

Mens Flexible Response i den første fase var orienteret i retning af »City-avoidance« og »damage-limitation« (c, 84 ff), blev AD en understregning af, at der i virkeligheden er en øvre grænse for afskrækkelsen. Når begge parter havde styrker, der var i stand til, selv efter at have modtaget en first strike at forårsage en uacceptabel ødelæggelse af modpartens befolkning og industri, måtte situationen være den, at gensidig afskrækkelse var det eneste rimelige og afgørende strategiske begreb. (se v, 18.9.67).

Kriteriet for AD var baseret på USAs marginale omkostninger i forbindelse med ødelæggelser, som kunne forårsages i USSR. McNamara regnede med en second-strike capabilitet, som kunne ødelægge fra 1/4 til 1/3 af den sovjetiske befolkning og 2/3 af den industrielle kapacitet. Det var beregningen i 1965. I 1968 blev tallene revideret og reduceret til at være ødelæggelse af 1/5 til 1/4 af befolkningen og 1/2 af den industrielle kapacitet. (c, 88 ff).

AD var i realiteten en kompliceret tre-leddet størrelse. For det første var AD et planlægningsgrundlag i forbindelse med at fastsætte størrelsen af de strategiske styrker. For det andet (k, 763) var det en doktrin, der som hovedformål havde afskrækkelse. For det tredie var der i AD indbygget en »damage-limitation« konception, som skulle kunne anvendes, *hvis* en krig skulle blive en realitet. (q, 00).

AD var ikke tænkt som en fremgangsmåde, hvor ethvert kernevåbenangreb på USA eller dets allierede skulle besvares med et massivt gengældelsesangreb mod sovjetiske befolknings- og industricentre. Men i den militære planlægning blev hovedvægten i stigende grad lagt på situationer, hvor der blev tale om massiv ødelæggelse af befolkningen. Dette skete i takt med stadig kraftigere understregning af AD i de officielle erklæringer. (k, 763).

Da Nixon-administrationen tiltrådte i 1968 var der ikke tale om nogen egentlig større ændring i den strategiske doktrin, omend termen AD i de officielle erklæringer blev afløst af begrebet »sufficiency«, tilstrækkelighed.

AD var imidlertid reelt fortsat gældende doktrin, en kendsgerning, der afspejledes ved indgåelsen af SALT-aftalerne i 1972, hvor hele det strategiske grundlag, der forhandledes på, var den gensidige afskrækkelse og den sikring, der lå i den garanterede mulighed for gensidig ødelæggelse.

Men flexibilitets- og udvælgelsestanken var ikke død. Den eksisterede parallelt med den officielle sufficiency-doktrin. Der var ikke ændret noget ved den generelle målsætning for de strategiske styrker, at »de skulle afskrække USSR fra at rette et kernevåbenangreb mod USA«. (y, 226). Fortsat gjaldt administrationens 4-punkts strategiske målsætning, nemlig at (x, 81 ff) sufficiency-kriteriet indebærer 1. at opretholde en passende second-strike capabilitet for at afskrække et overraskelsesangreb på USAs strategiske styrker. 2. at sørge for at der ikke vil være noget incitament for USSR til at angribe først i en krise. 3. At forhindre at USSR kan forårsage større skader på befolknings- og industriområder i USA end USA ville kunne gøre tilsvarende i USSR. 4. At besidde forsvar mod små angreb eller angreb ved tekniske fejltagelser.

Disse kriterier har imidlertid længe været under intensive overvejelser inden for administrationen.

Den 10. januar 1974 afslørede forsvarsminister Schlesinger i en pressekonference, at en ny strategisk linie var ved at blive anlagt. I sin årlige rapport til kongressen den 4. marts 1974 kom Schlesinger mere detailleret ind på den nye strategi.

Udgangspunktet er – i lighed med McNamaras indførelse af Flexible Response (s, 160) – at afskrækkelsen savner troværdighed. Uden flexibilitet kunne en modstander blive fristet til at bruge en begrænset kernevåbenindsats i en krise. En flexibilitet ville gøre muligheden for et kernevåbengensvar mere troværdigt. Derfor, hævder forsvarsministeren, vil afskrækkelsen øges. Som en naturlig fortsættelse af AD og Sufficiency-strategien slås fast, at begge parters second-strike styrker fortsat vil være usårlige. Endvidere, at ingen af parterne vil komme i besiddelse af en disarming – first-strike. Det er simpelthen en umulighed. En vigtig faktor er fremhævelsen af en form for total symmetri i DISS. Hvor USA tidligere havde en total nuklear overlegenhed at støtte sig til, og derfor talte om asymmetri og heterosymmetri, fremhæves nu, at der bør være »essential equivalence« mellem de opgaver og de muligheder, som begge staters strategiske styrker har – eller vil få.

I denne nye strategi – som kunne kaldes Counterforce-Flexibility-Targeting strategien, eller kortere, Schlesinger-strategien, er der altså et moment af målændring (militære mål), flexibilitet (mange optioner) og af ny målstyring (forbedring af missilernes nøjagtighed i nedslaget). Det er imidlertid ikke – fremhæves det – en forudsætning, at hverken størrelse eller antal af våbenenhederne forøges. USA er endog villig til at give afkald på nogle af de strategiske ændringer, hvis USSR viser tilbageholdenhed – eller hvis de fortsatte SALT-forhandlinger løser problemerne. (z, 86).

Schlesinger-strategien har betydet, at en række grundsætninger (se side 00) for amerikansk strategi er blevet ændret. De fundamentale, generelle mål er ikke undergået nogen ændringer. Administrationen fastholder stadigvæk, at USA må fremstå som verdens stærkeste magt – og være et modstykke til en magt, som opfattes næsten lige så stærk. USAs rolle argumenteres med som en byrde, landet har påtaget sig: byrden at opretholde »den verdensomspændende militære ligevægt«, som opfattes som fundamentet for sikkerheden og overlevelsen af »den frie verden«. Dette ansvar er en historisk nødvendighed; det er ikke valgt af USA, men USA er det eneste land, som kan varetage det. (æ, 1).

Men målsætningen for de strategiske kernevåbenstyrker er blevet omformuleret. Vægten lægges på flexibilitet, variationsmuligheder, sufficiency, bevarelsen af en AD-reserve, varsling, kontrol, selektion og tilbageholdenhed. Der skal kunne svares igen i et bredt optionsmønster med mulighed for præcise angreb både på »hard og soft targets«. Dertil kommer kravet om en balance over for modstandere, inden for hele spektret, både hvad angør størrelse og programmering. (æ, 44).

Disse mål nødvendiggør en række vigtige ledelinier for udviklingen af den kommende Hardware-produktion og operationalisering og for den detaillerede formulering af den strategiske doktrin – både med henblik på afskrækkelse – og med henblik på en strategi, som kan anvendes, hvis en krig bryder ud.

Schlesinger understreger selv, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng

mellem den nye strategiske tænkning og »the sizing« af de strategiske styrker (s, 851). De forbedringer og tiltag, som foreslås, er argumenteret ud fra bestræbelserne for at bevare AD, og de vil alle kunne forhandles på internationalt arms-control forhandlingsplan. Forbedringerne er videreudviklingen af den nye TRIDENT-ubådsstyrke, af det nye B–1 bombefly, og udviklingen af et nyt og avanceret re-entry-system. Dertil kommer bevilling til forskning og udvikling af en ny ICBM, desuden en ny mobil ICBM, en ny »cruise« missil, som skal afskydes fra fly, og endelig til et nyt strategisk forsvarssystem (BMD). De sidstnævnte avancerede stykker isenkram forbliver dog på forskningsstadiet.

Hvorledes skal man vurdere disse teknologiske og militære krav? Administrationen ønsker selv, at de skal argumenteres som et svar på den store forøgelse i den sovjetiske kernevåbenstrke. Tag f. eks. spørgsmålet om mobile ICBM. Skønt USA ensidigt i en erklæring i forbindelse med SALT-aftalerne i 1972 har fastslået, at aftalerne forbyder at udvikle denne type missiler, finder den amerikanske forsvarsminister det opportunt at erklære, at hvis USSR begynder at udvikle denne type, »så måtte vi kunne finde det nødvendigt at udvikle vores egen mobile ICBM«. (æ).

Administrationen ønsker helt indlysende ikke at Schlesinger-strategien skal kædes sammen med disse mulige udviklinger og forbedringer i den strategiske styrke. Den nye strategi skal kunne gennemføres uden nogen større ændringer eller tilvækst – på kort sigt. For det er næppe rigtigt, at USA kan klare sig med det existerende hardware. På længere sigt vil det være nødvendigt, hvis målene skal opfyldes, at opbygge en mere avanceret counterforce-styrke.[3]

Et andet forhold er, at man næppe kan se på de nye krav om forskning og udvikling inden for de strategiske styrker uden at forestille sig, at der i den demonstrative fremførelse ligger et moment af »forhandlingsobjekter«, altså et signal til USSR.

Men lad os se nærmere på Schlesinger-strategien og dens implikationer. Den tjener frem for alt et politisk formål. Laurence Martin fremhæver to formål – som i øvrigt sidestilles med Flexible Response – nemlig 1. at bevare strategiske kernevåben som et positivt politisk instrument med henblik på at tjene amerikanske formål – og 2. – som er nyt i forhold til Flexible Response – at fjerne frygten for, at Sovjetunionen bruger sine stadigt voksende strategiske styrker til at fremme sine politiske ambitioner. (s, 852). Eller med andre ord, tillade USA det, man vil forhindre USSR i at gøre.

Her kommer troværdigheden atter ind i billedet. For at den strategiske styrke

3. Dette fremgår f. eks. af Pentagon budget-krav fra februar 1975 fremsat over for Senate and House Armed Services Committes. Her fordres en »good hard-target capability« for det nye TRIDENT 2 missilsystem til 10 nye TRIDENT ubåde. (International Herald Tribune, Febr. 8.–9. 1975). Hidtil har ubådsaffyrede missiler kun kunnet anvendes til bløde mål, altså befolkningscentre. Ved hjælp af en ny teknik, sandsynligvis MARV, vil disse missiler nu også kunne ramme sovjetiske ICBMs i deres nedgravede siloer.

skal kunne være et diplomatisk instrument, er en enlig trussel om AD ikke tilstrækkelig overbevisende. Det, der skal understreges, er at de strategiske styrker er teknisk højst avancerede, operationelt både har højeste grad af funktionsdygtighed og er klar til øjeblikkelig indsættelse – men samtidig er undergivet den mest avancerede styring og kontrol. Disse tekniske forholdsregler øger den politiske troværdighed. Men afgørende opfattes også sammenhængen, srukturen. På dette område er fundamentet for USA TRIAD, den tekniske term for de strategiske styrkers hellige treenighed: ICBM-styrkerne, de strategiske bombefly og den strategiske u-bådsstyrke. Treenigheden dyrkes i en sådan grad, at et element på ingen måde kan undværes, og at resultatet af de tre elementers samvirken giver *mere* end ved en simpel addering.

TRIADs enkelte dele skal ikke nødvendigvis ækvivalere med tilsvarende elementer hos modstanderen (æ, 49), eller nødvendigvis fremstå hver for sig med en AD-capability. Men TRIAD skal samlet sikre den størst mulige grad af forskellighed og variationsmulighed, således at den samlede styrke ikke vil kunne være sårbar over for nogen type af angreb – eller forsvar. Den skal sikre mod uforudsete teknologiske gennembrud og svagheder i systemerne. (æ, 51).

Hvorledes er de politiske problemer i forbindelse med de tekniske enkeltkomponenter og faktorer inden for TRIAD? De tre vigtigste faktorer er »accuracy«, nedslagsnøjagtighed eller træfsikkerhed, »yield«, ydelsen i kernevåbenkraft, den ødelæggelseskraft, der fremføres og endelig »warheads«, antallet af ødelæggelsesenheder.

Det fremhæves af administrationen, at begge partier er i besiddelse af en passende kombination af disse faktorer, som kan give en vis »hard-target-killing-capacity«, men at denne capabilitet ikke er særlig effektiv (æ, 41). Da man ikke sigter på nogen disarming first strike – som for tiden en både teknisk og politisk umuligt – føres den politiske kamp på hard target problematikken. USA demonstrerer, både at være i stand til og at have viljen til at ville have en tilsvarende eller en USSR overlegen kombination af de nævnte tre faktorer. En bevidst understreget mangfoldighed fra USAs side og en endnu ikke afgjort kapacitet inden for de tre faktorers komponenter skulle forøge den politiske værdi af formuleringen af den nye Schlesinger-strategi. Målsigtet er klart, jvf. ovenstående: amerikanske strategiske våben kan tjene politiske formål, men de sovjetiske bør ikke kunne.

Det fremhæves, at udvikling og forskning skal fremmes både inden for træfsikkerhed og forbedret forhold mellem »yield« og vægt for warheads. Optionen skal være åben: enten kan der satses på høj grad af træfsikkerhed og lav »yield«, eller en kombination, som – usagt – satser på en højere yield – og derved en bedre »hard-target-capability«, end den, der i øjeblikket eksisterer i den amerikanske strategiske styrke.

Det, der imidlertid *konkret* sker i forbindelse med Schlesinger-strategien, er at man i den grad det er nødvendigt, ændrer målene for de strategiske styr-

ker. En teknisk løsning for dette problem er naturligvis til stede. Denne løsning tillader endvidere – med begrebet flexibilitet som ledestjerne – at ændre målene for de enkelte raketenheder på mindre end 20 minutter, hvor det før tog op til 36 timer effektivt at foretage en ændring på dette område. (ba, 59).

Målene er nu ikke alene byer og siloer, men også lufthavne, depoter og en række andre militære installationer og en stor mængde vigtige mål, som ikke nødvendigvis er knyttet til befolkningscentre. Administrationen hævder, at den allerede nu har en lang liste af sådanne mulige mål, og at man er i færd med at gruppere dem i relation til operationelle planer, som i højere grad end tidligere svarer til den mængde af udfordringer, USA har været stillet over for.

Der *er* altså sket ændringer. Ikke direkte i størrelsen eller i opbygningen af den strategiske hardware, men i den tiltænkte funktion. Eller er der? Har målfordelingen ikke altid været, som det nu fremgår fra administrationens side? En vurdering foretaget af SIPRI[4] søger at påvise, at USA i meget lang tid har haft en counterforce-strategi. Det er et særdeles vanskeligt problem, fordi målfastsættelse er blandt de største militære hemmeligheder.

Der argumenteres fra SIPRIs side med, at USSR kun har 100 større befolkningscentre, som kan være mål for en countercity-strike med udgangspunkt i Assured Destruction. Ved at indregne en række usikkerhedsfaktorer nås frem til, at 800 Warheads er tilstrækkeligt til – under alle omstændigheder – at foretage et for USSR uacceptabelt ødelæggelsesangreb på industri og befolkning. (ø, 23). Da USA nu har mellem 5.300 (ø, 26) og 7940 (ba, 107) strategiske warheads må Schlesinger-strategien længe have været undervejs. Man kan vel næppe forestille sig, at op ved 5000 warheads har været produceret og er blevet operationaliseret uden nogen militær bagtanke.

Det er min vurdering, at der er en snæver sammenhæng mellem formuleringen af den politiske strategiske doktrin og udviklingen af hardware. Medens antallet af warheads har været nogenlunde stabilt mellem 1966 og 1970 – tallet har ligget på omkring 1500 til 1800 – er der derefter sket en væsentlig ændring med indførelsen af MIRV (se aa). Det betød, at antallet af warheads blev 4–5 doblet. I den samme periode er antallet af sovjetiske warheads blevet lidt mere end fordoblet. Udviklingen har her været først en politisk beslutning om at udvikle MIRV, dernæst en operationalisering af systemet. Bag den politiske beslutning har naturligvis ligget en række forestillinger om de politiske og strategiske formål med den enorme stigning i antallet af warheads. Forestillinger om flexibilitet og optionsmuligheder? Ja. Men stigningen i antallet af warheads er sket *inden for* den fundamentale doktrin af AD – senere udvandet i Nixon-doktrinen: sufficiency.

Det, der skete ved Schlesingers erklæring om strategiske ændringer i 1974 – er således *mindre* en kursændring i den strategiske politik – men *mere* et signal

4. Stockholm International Peace Research Institute.

fra den amerikanske administration om, at man nu ønsker at fremhæve, at en udvikling gennem længere tid har fundet sted i retning af en counterforce og at man nu ønsker at indføre denne kendsgerning i DISS. De tekniske forberedelser til Schlesinger-strategien har også længe eksisteret på forskningsstadet. Det gælder f. eks. mini-kernevåben (Mini-nukes), målsøgningssystemer og MARV, et system, hvorefter atomsprænghovedet kan få retningskorrektioner efter at være frigjort fra moderraketten. (ø, 27).

Men administrationen har på den anden side ikke lagt skjul på, i hvilken retning udviklingen ville gå, men har dog tøvet med at ændre doktrinen. Anerkendelsen af AD har været nødvendig i forbindelse med SALT I aftalerne i 1972. Men sætter man MIRV-udviklingen sammen med præsidentens mere eller mindre forsigtige udtalelser om den amerikanske strategi fra 1970, må man uvægerligt komme til den slutning, at administrationen på længere sigt stilede mod en ændring af den gældende samlende strategiske koncept.

Det fremgår nemlig klart, at præsidenten i hver af sine State-of-the-World erklæringer siden 1970 har understreget behovet for kernevåbenflexibilitet. (k, 761, c, 109, r, 121 ff). Det er imidlertid karakteristisk, at formuleringerne blev holdt i meget generelle vendinger. Ingen tekniske termer optrådte. De blev præsenteret i en meget lidt bindende form, og tiltrak sig – måske derfor – ingen særlig intern opmærksomhed. Men budskabet var på den anden side ikke til at tage fejl af. Det var sammen med MIRV et signal vel først og fremmest til DISS, at USA i stigende grad erkendte MAD som selvmordsbluff (p, 1129) med mindre den var forbundet med besiddelsen af adækvate mål og midler, »should deterrence fail« (allerede formuleret af Laird i 1972, x, 77).

En lige så vigtig del af den amerikanske strategi, som fungerer som input i DISS er den *unilaterale tilbageholdenhed*. Den vises i forbindelse med neddæmpning af dele af de strategiske styrker og den optræder i sammenhæng med arms-control og nedrustningsmål. På dette sidste område fremhæves det, at USA er rede til alle arms-control og nedrustningsaftaler – også meget omfattende – under forudsætning af, at de er 1. afbalancerede, 2. til at verificere og 3. til at kontrollere – også på længere sigt. Men det understreges også, at USA aldrig vil acceptere en underlegenhed. Hvis der er tale om en paritet, er det en specifik form for paritet, hvor USA i sidste instans har overtaget. (f. eks. ab, 10).

Denne tilbageholdenhed har mange årsager. Den kan opfattes som et signal til og reaktion på både det nationale og det internationale system. Givet er det, at der har været en vis tilbageholdenhed m.h.t. udgifterne til de strategiske styrker. I en årrække har det strategiske budget vist en nedadgående tendens, både i relation til det samlede forsvar og til bruttonationalproduktet (æ, 235). Også inden for udviklingen af strategisk hardware har der været vist tilbageholdenhed. Antallet af strategiske bombefly er blevet reduceret. Selv om antallet af warheads har vist en gigantisk stigning, er der alligevel vist tilbage-

holdenhed ved f. eks. ikke at udstyre *alle* Minutemanraketter og Polarisubåde med de avancerede MIRV-sprænghoveder. Også i en række beslutninger om at udskyde eller helt standse våbenprogrammer findes samme tendens (c, 87).

Men den mest afgørende tilbageholdenhed som USA har gennemført unilateralt er denne: ved sin politik, sine strategiske doktriner, ved udviklingen af sin hardware at overbevise USSR om, at man ikke har til hensigt for indeværende at satse på opbygningen af en disarming first strike capabilitet. På dette område fungerer Assured Destruction videre.

V. NIVEAU I: DET DOMINERENDE INTERNATIONALE STRATEGISKE SYSTEM

Niveau II gennemgangen har først og fremmest været en analyse af mål og midler samt af de perciperede vilkår udtrykt i output til DISS. I DISS's egenskab af at være et *system* vil niveau I gennemgangen hovedsagelig være en analyse af aktører, strukturer, processer og kontekst. Ved at indskrænke analyseenheden til DISS, placerer vi dermed alle andre aktører i det internationale strategiske system i omgivelserne. Konteksten vil være de teknologiske, socio-økonomiske og eventuelt psykologiske faktorer. Det er naturligvis en grov forenkling. Men i betragtning af, at de to supermagters strategiske harware tilsammen omfatter næsten hele det internationale systems samlede strategiske styrkepotentiel (se ac, 75) og i betragtning af, at de to staters strategiske doktriner fortrinsvis er rettet mod modparten, mener jeg, at forenklingen er acceptabel. Dermed er ikke anslået en action-reaction model, eller en stimulus-response model. Det fastholdes stadigvæk, at der er tale om et *system,* ikke blot to staters gensidige forhold.

Hvilke fundamentale karakteristika kan tillægges DISS? Er der nogen sandhed i følgende billede af supermagternes strategiske system, som tillægger det en række ubønhørlige og absolutte træk: billedet af skorpionen og giftedderkoppen, som er lukket inde i en flaske. I denne situation tvinger de to dyrs selvopholdelsesdrift dem til at bekæmpe hinanden til døden. Den barske lov siger, at kun et af dyrene kan overleve. (ae, 146).

Billedet er helt misvisende. De to stater bekæmper hinanden på en række niveauer og på en række punkter – og samarbejder på andre. Det afgørende træk er dog konflikten. I forbindelse med konflikten er en grundlæggende faktor kampen om *indflydelsen* i den øvrige del af verden. Her spiller de strategiske våben en central rolle, en rolle, som her kun delvist er medtaget i analysen. Våbensystemerne er imidlertid ligeledes en del af det spektrum, hvor et samarbejde finder sted. Trods al konflikt har DISS en vis fælles holdning over for det omgivne internationale strategiske system; supermagterne har et hjørne

af fællesinteresse: at forblive supermagter. D.v.s. at man til en vis grænse opretholder en interesse i at bevare DISS som det *er* – udsat for tryk udefra. Men ønsket om at kunne dominere alene er større end ønsket om at opretholde status qvo. Fælles mål, fælles midler og fælles aktioner er således en helt speciel undtagelsessituation. Våbenkontrolaftalerne i 1960'erne og 1970'erne viser klart dette forhold. Enighed om gensidig tilbageholdenhed på de strategiske våbens område er kun opnået på enkelte felter (ABM, ICBM, Testban), som imidlertid fristiller en række vigtige områder for videreudvikling.

De to *aktører* i DISS er USA og USSR. Vi har gennemgået det strategiske input fra USA. Hvorledes er Sovjetunionens input i relation til Schelsingerstrategien? Som udgangspunkt er det nødvendigt at pege på en række forskelligheder i de to aktørers fundamentale politiske basis, i deres mål, midler og adfærd. 1. USSR har været – og er antagelig fortsat i defensiven over for USA m.h.t de strategiske styrker. Hvor USA en årrække har favoriseret status qvo i DISS, kendetegnet af en stor overlegenhed i relation til USSR, har dette land plæderet for – og arbejdet bevidst i retning af en ændring. Fra slutningen af 1960'erne har USSR imidlertid i stigende grad gjort sig gældende som en »global power«. (c, 57).

2. Netop dette forhold har måske været afgørende for, at USSR i langt højere grad end USA fremhæver den opfattelse – og agerer derefter, at strategiske våben primært har politiske formål (y, 230). Våben er politik og politik er våben.

Tendensen i den amerikanske strategiske politik har i højere grad været en fremhævelse af tekniske, videnskabelige og økonomiske problemer. En nyvurdering af denne tendens har imidlertid allerede sat sig spor.

3. Den ovennævnte sovjetiske opfattelse betyder imidlertid ikke, at den sovjetiske strategi er baseret på en snæver politisk anvendelse af våbnene (se af, 69 ff). Hvor USA sætter et skarpt skel mellem atomalderens strategi og tidligere tiders strategiske doktriner, kan den sovjetiske strategi mere opfattes som en udvidelse af den klassiske krigsstrategi. Vægten lægges på – uanset de citerede sovjetiske udtalelser side 00 – at få det relativt bedste krigsudbytte og at klare sig bedst i krigen, frem for at operere med absolutte grænser for ødelæggelse (c, 69). Doktrinerne er de traditionelle, at i en krig er det den stærkeste, der er sejrherre, og at overlegenhed over for fjenden ikke opnås alene ved at ødelægge hans styrker, men også ved at redde sine egne – for slet ikke at tale om at sikre sin egen befolkning (se ag).

4. Hvor USA i princippet har arbejdet med en Assured Destruction strategi lige siden Dulles formulerede doktrinen om Massive Retaliation – en doktrin, som fortsat påvirker amerikansk strategi – har USSR altid afvist både Massive Retoliation, Assured Destruction og MAD. Disse strategier er blevet betegnet som »barbari og sanseløs ødelæggelse af den fredelige, civile befolkning og dennes materielle frembringelser« (ah, 00). Den forestilling, som er fremher-

skende hos en række forskere og politikere, at USSR totalt har accepteret begrebet MAD som anvendelig i DISS, er således ikke rigtig.

Denne komparative analyse af de to aktører i DISS viser således m.h.t USSR: *At* Sovjetunionen i sin strategi satser mere på en counterforce-strategi end på Assured Destruction (g, 326; u, 270). *At* der på de strategiske doktriners område ikke eksisterer noget umiddelbart »action-reaction«-fænomen. Der er ikke tale om nogen sovjetisk overtagelse af amerikanske doktriner. Det er karakteristisk, at USSR indtil nu ikke har reageret officielt på Schlesinger-strategien. *At* USSR som et langsigtet mål principielt sandsynligvis satser på en »first-strike« strategi. *At* USSRs opfattelse af de strategiske problemer fundamentalt er den, at strategi og politik dybest set er en og samme ting. At hele spektret fra samarbejde til konflikt og krig er anvendelige instrumenter i politikken.

Men *en ting* er de strategiske doktriner, som formuleres af aktørerne, *en anden* er den strategiske struktur, som er gældende i DISS. Hvilke implikationer har den nye amerikanske strategi medført for systemets struktur? Først et par ord om strukturen i almindelighed. Den er karakteriseret både ved *polarisering* og ved *gensidig afhængighed*. Endvidere er den karakteriseret ved *balance* og *hegemonibestræbelser*.

Polariseringen er det fundamentale træk i strukturen. De strategiske doktriner og de strategiske våben er fortrinsvis rettet mod den anden part i DISS. Den gensidige afhængighed har sit udgangspunkt i den gensidige ødelæggelseskraft. At den virkelig eksisterer er meget få i tvivl om. Diskussionen står først og fremmest om hvor stor overkill-kapaciteten er. Selv den amerikanske forsvarsminister indrømmer at den findes (ai). Vurderingerne går fra en opfattelse af, at parterne kan ødelægge hinanden 20–30 gange til den opfattelse, at en række usikkerhedsfaktorer spiller ind vedrørende tekniske, kommandomæssige og kontrolmæssige funktioner, at visheden om gensidig, tilstrækkelig ødelæggelse aldrig kan opnås 100 pct. (aj, ak, 8; al, 67; u, 183, 309).

Den gensidige afhængighed er fortsat ganske meget svagere end polariseringen. Det viser sig f. eks. i forbindelse med afskrækkelsesbegrebet. Den totale AD, og dermed den mest effektive afskrækkelse har begge parter unddraget sig. Den er kun mulig at etablere i forbindelse med en af disse to løsninger: 1. En dommedags – gigantbombe eller maskine. 2. et system med kernevåbenminer placeret under hver parts byer, styret fra modpartens territorium (c, 1 ff). Men måske er deterrence aldrig nogensinde virkelig – dybest set – blevet accepteret i DISS (am, 23).

Usikkerheden i strukturen er fortsat væsentlig. Størrelse, effektivitet og placering af modpartens first og second strike kan være relativt kendte størrelser. Men den politiske styring og den politiske hensigt vil i mange tilfælde forblive uvis. Med Schlesinger-strategien er strukturen ikke blevet ændret på dette område. Men den har med understregningen af flexibiliteten og de større handle-

muligheder introduceret en tendens, som kunne forlægge vægten endnu mere i retning af polariseringen.

Måske er DISS på vej i en højere grad af instabilitet (ø, 28). Dels p.g.a en større bevidsthed hos de to aktører i retning af på langt sigt, at kunne forestille sig etableringen af en egentlig »first Strike« (e, 18). Dels p.g.a. en række ændringer i omgivelserne, altså den øvrige del af det internationale strategiske system – først og fremmest vedrørende kernevåbenspredningsproblematikken. Bruce M. Russet skriver i en nylig artikel (r, 121), at det kan forudses, at man om 10 år vil se med nostalgiske følelser tilbage på 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne som en periode med en helt unik stabilitet. Han konstaterer, at de determinerende betingelser for denne stabilitet nu er gået tabt (se også an, 4).

En anden vigtig side af strukturen var balance-hegemoni problematikken. Stabilitet og balance er sider af samme sag. Graham Allison har overbevisende kombineret begreberne og fremhævet, at sandsynligheden for kernevåbenkrig reduceres, ikke gennem balancen, men gennem stabiliteten af balancen (l, 99). Men netop den eksisterer ikke. Det, der her skal forstås ved balance er forholdet mellem den strategiske harware i de to stater. Hvorledes bliver den påvirket af – eller en en følge af Schlesinger-strategien?

Den strategiske balance indtil slutningen af 1960'erne var klart i USAs favør. Det, som herefter skete – i 1970'erne – er blevet betegnet som den mest dramatiske ændring i den militære balance, som nogen sinde har fundet sted i historien (ao, 217). USAs strategiske overlegenhed er blevet opfattet som den måske mest dominerende enkeltfaktor i international politik. Ændringen i denne balance må derfor få betydelige politiske følger.

Balanceproblemet har været drøftet indtil hudløshed i DISS, særlig i forbindelse med SALT. Men hvad kan der konkret siges om dette? Primært, at USA indtil slutningen af 1960'erne havde nummerisk overlegenhed inden for så at sige alle de strategiske kategorier. Situationen er nu den, at USSR har overtaget denne overlegenhed – bortset fra antallet af warheads (se aj, 627 ff). Forklaringen på, at USA overhovedet har kunnet acceptere dette ligger naturligvis i, at man i numeriske enheder er kommet op på et niveau, som fuldt ud dækkes af termen »sufficiency«. Derefter er vægten blevet lagt på teknologiske forbedringer, stadig at gøre det eksisterende mere avanceret – samt på andre områder – uden for det strategiske felt, hvor man har forventet, at tilsvarende politiske gevinster har kunnet hentes. Det er karakteristisk, at mens USAs strategiske budget er gået ned, er det modsatte sket i USSR (g, 329).

Er hele denne numeriske snak ikke det, som George Kennan kalder »False Mathematics« (ap, 15). Som når den internationale sikkerhed hævdes at blive afgjort af, hvor mange mennesker en bestemt slags våben kan dræbe. Som når verdensskæbnen afgøres af en minutiøs opregning af våbental i forskellige kategorier, af den samlede vægt, af den samlede ødelæggelsespotentiel. Men problemet er imidlertid det, at den mere minutiøse balancestruktur *har* fået afgø-

rende politisk betydning. Dels gennem SALT-aftalerne, hvor antalle af fremføringsmidlerne spillede en fremtrædende rolle. Dels gennem SALT-aftalernes politiske kølvand, hvor balancenproblematikken råder på alle de områder, der ikke er omfattet af aftalerne. Det afgørende her må være, at teknologisk og strategisk spiller antallet en underordnet rolle. Det vigtige er, at den numeriske balance har symbolsk betydning – og derved får politisk værd (c, 87).[5]

Schlesinger-strategien har ikke umiddelbart nogen tilknytning til den numeriske balance. Men den indebærer en slags isomorf balance, d.v.s. en balance, hvor det ene nogenlunde tilsvarende element afbalancerer det andet. Nogen større ændringer inden for balancestrukturen i DISS er der imidlertid ikke tale om.

Der er dog ikke tvivl om, at USA med Schlesinger-strategien har villet søge at ændre balancen til sin fordel, fundamentalt at søge at udøve hegemoni over modparten. Begge aktører i DISS har dette til formål. Det er dog tvivlsomt, om denne ændring vil få nogen større politisk betydning i DISS.

Hvilke *processer* finder nu sted i DISS? Primært er det interaktion og in- og output. Input fra omgivelserne – det vil her sige det øvrige internationale system – har først og fremmest at gøre med strategiske og politiske ønsker fra supermagternes allierede, som *enten* går i retning af arms-control – og nedrustningspression *eller* pression i retning af større våbenudvikling, større fasthed, større engagement. Denne input vil ikke blive nærmere omtalt her. En anden vigtig input er fra aktørernes egne nationale systemer. Output er de strategiske vilkår som DISS præsenterer og lægger ned over det internationale system. Det, som imidlertid primært skal analyseres er interaktionen inden for systemet, d.v.s. relationerne mellem USA og USSR.

Det synspunkt kunne anlægges, at interrelationerne i DISS er en form for krig, hvor slagene ikke udkæmpes på ordinær vis. Kampen føres gennem våbenudvikling – uden at våbensystemerne kommer til anvendelse (ac, 80; g, 328). Doktriner og hardware udvikles, gøres operationelle, forældes – og afløses af andre. Hvis interrelationerne i DISS først og fremmest er karakteriseret af at være »a substitute for war« (af, 365 ff), hvis doktrinerne og hardware er en frustreret form for »wargasm« (Kahn), må arms race opfattes som den betaling og de omkostninger, der er nødvendige for at undgå en virkelig kernevåbenkrig. To veje synes således at være åben for at undgå kernevåbenkrig: Den ene hedder arms race – den anden mulighed er den tilsyneladende modsætning, nedrustning – eller arms control.

5. Jervis skriver i »Logic of Images«, p. 231 »if both sides believe that allthough each posseses a second strike capability, the side with more missiles has more useable military power and can prevail in more situations, then the number of missiles each side has, *does* affect the outcome of political bargains«. Overensstemmende med Colin S. Gray i »US Foreign Policy«, særnummer af International Journal, nr. 2, spring 1973, p. 281 » . . . since president Nixon has asserted that large numerical strategic imbalances are politically significant . . . they *are* so because Nixon will so regard them«.

Det er ikke tanken her nærmere at analysere disse interaktionsformer, men blot at påpege, at begge former, arms race som arms control finder sted side om side. Schlesinger-strategien kan tolkes på den ene side som en arms control-foranstaltning – idet der hermed er skabt en større kontrol med processerne i DISS. En mulighed for at fjerne de største og voldsomste kernevåbenenheder er til stede. Men samtidig er der på den anden side lagt op til en ny udvikling af forskelligartede våbensystemer på mange mellemniveauer – altså en interaktion, som vil kunne fremme arms race.

Om Schlesinger-strategien kan føre til, at muligheden for, at den teknologisk-politiske »krigstilstand« kan drejes til at blive en *virkelig* krig, bliver større, er ligeledes særdeles vanskeligt at bedømme ud fra en systembetragtning. Der er ingen tvivl om, at Schlesinger-strategien i DISS har betydet en sænkelse af atomtærkslen – teknisk set. På den anden side kan en række forhold politisk kunne betyde en mulig mindskelse af faren for kernevåbenkrig. Frem for alt den større direkte overensstemmelse mellem de to parters strategiske doktriner og deres hardware, et forhold, som giver større styringsmulighed, således at arms race og arms control processerne vil kunne fortsætte på den måde, at der i systemet i realiteten vil komme til at foreligge relativt faste aktionsmønstre, som nok teknisk muliggør en kernevåbenkrig, men som på den anden side – alene i kraft af den detente, som ligger i at begge parter i systemet accepterer visse faste procedurer – politisk vil kunne føre til en mindskelse af krigsmuligheden.

Spørgsmålet: er Schlesinger-strategien en advarsel, *polariserende* eller en udstrakt hånd, *detenteskabende,* kan sikkert kun besvares fyldestgørende ved svaret: begge dele.

Dette fører naturligt over i *action-reaction-problematikken.* Den er allerede kort blevet omtalt. Materialet synes ikke at retfærdiggøre, at der kan være tale om automatiske processer i denne forbindelse. Men at der ageres politisk ud fra modpartens aktioner er indlysende, men ikke nødvendigvis ud fra devisen: »So ein Ding müssen wir auch haben«.

McNamara var den første til at formulere begrebet som en politisk term. Schlesinger har lært af ham; han anvender tankegangen, ikke begrebet. Aldrig har en budgetfremlæggelse som Schlesingers fra 1974 været så spækket med henvisninger til Sovjetunionens gøren og laden. Den efterlader det indtryk, at USAs strategiske doktrin og hardware helt og holdent er determineret af den sovjetiske adfærd og udvikling på disse områder. USSR fremtræder næsten som designer for de amerikanske strategiske styrker (æ, 29, 41, 42).

Der ligger i formuleringerne en klar tendens til over for det interne system at tillægge al skylden for »arms race« til USSR, og dermed fremstille USA som en særlig fredeligt indstillet stat, som kun nødtvunget anvender flere ressourcer til strategiske systemer. Men først og fremmest er det imidlertid et kraftigt signal til USSR – et signal, som er en del af »den strategiske krig«. Der er tale

om indirekte advarsler og trusler til Sovjetunionen, men også om forhandlingstilbud. Hvorledes skal dette bedømmes i systemsammenhæng?

Det er, som vi har set, muligt at vurdere Schlesinger-strategien som en reaktion på en sovjetisk adfærd, en reaktion, som uden direkte at overtage USSRs politik med en counterforce med stor ødelæggelseskraft (p.g.a. ringe træfsikkerhed) – dog principielt synes at kopiere Sovjetunionens targeting-politik – i alle tilfælde spektakulært – ved selv at etablere en counterforce. Det er imidlertid meget vanskeligt at demonstrere et konsistent mønster af action-reaction i DISS. Det er et stående problem blandt politologer, at der simpelthen ikke findes en adækvat forklaringsmodel for den såkaldte arms race mellem USSR og USA (f. eks. c, 68)[6]. Der *kan* peges på forhold, hvor de kvantitative mål for et særligt våbensystem muligvis fastsætter omfanget for modstanderens efterlignelsesforsøg, som fx. den amerikanske strategiske opbygning først i 1960'erne kan have gjort for USSR sidst i 1960'erne. På lignende måde kan man se på Schlesinger-strategien som et amerikansk gensvar.

Afvisningen af aktion-reaktion-»teorien« kommer mest fra forskere, som tillægger processerne i det internationale system mindre vægt. Det vil sige at interne faktorer tillægges ansvaret for den eksisterende udvikling. Det kan være opfattelsen af en indbygget eksalatorautomatik i forsvarsteknologien. Det kan være den unilaterale konkurrence mellem forsvar og angreb i labroatorierne og i beslutningstagernes bevidsthed. Det kan være specifikke indenlandske traditioner og faktorer. For Sovjetunionens vedkommende kan nævnes traditioner for stor ildkraft, for counterforce og for forsvar i det hele taget. Tilsvarende traditioner og faktorer kunne opregnes for USA (c, 68). Vi bevæger os nu her allerede på niveau III.

For mig at se er der faktorer, som gør sig gældende i DISS, der er langt stærkere end interne traditioner, magtkampe og modsætninger og som er langt stærkere end et enkelt aktions-reaktions-forhold. Disse faktorer kommer klart frem, når omgivelserne til DISS føres ind i analysen. Fremførelsen af Schlesinger-strategien viser klart dette forhold. Ved en komparation med Vesteuropa bliver det f.eks. indlysende, at Vesteuropas politiske og strategiske virkelighed, indregnet geografiske og teknologiske faktorer – gør det nødvendigt for beslutningstagerne at betone usikkerheden og dermed afskrækkelsen over for USSR. For de Forenede Stater gælder imidlertid det modsatte: som den amerikanske situation er for tiden, vil man betone sikkerhedsmomentet og dermed den rationelle anvendelse af kernevåben (aq, 7). Den rationelle anvendelse af kernevåben er imidlertid altid blevet fremhævet i USA. Hvilken strategisk doktrin man end har hyldet, har en eller anden form for en teknologisk-økonomisk

6. Jeg tilslutter mig Franklyn Griffith (cit. hos Gray, p. 270, se note 5), som hævder, »rather than an arms race in which the decisions of each side are a response to the decisions of the other, the situation seems to be one of parallel unilateral decision-making.«

avanceret rationalitetsmodel været mønstret for strategiens udformning, og det, skønt størstedelen af tiden har været dirigeret af den meget uhåndterlige massive gengældelsesstrategi i alle dens afskygninger, incl. MAD.

De faktorer, der determinerer, er ikke først og fremmest forbundet til den gensidige simple påvirkning og tilpasning mellem de to enheder i DISS, som det hævdes af mange forskere (y, 232). Det er *eksistensen* af et system, som i følge definitionen er mere end blot summen af de to enheders input. Simplest kan det måske forklares ved at indføre begrebet synergi. Synergi er det forhold, hvor to organismer forbindes med hinanden således at slutresultatet bliver en forhøjet kvalitet. Det er en dynamisk proces, hvor resultatet bliver mere end summen af delene, og hvorved den enkelte enhed bibeholder sin individualitet. I DISS er der imidlertid snarere tale om en negativ synergi: de to enheder er tvunget i interaktion med hinanden, tvunget til at eksistere i systemet. Enhederne bibeholder stadig deres »individualitet«, skønt der er tale om organisationer og ikke om organismer, men i kraft af polariseringen frembringer de sammen – i systemet – et resultat som er mindre gunstigt, ringere, farligere, end hvad de frembringer hver for sig: nemlig et strategisk deterrence-system, baseret på muligheden for gensidig ødelæggelse. Der er både tale om afskrækkelse fra – men også forberedelse på kernevåbenkrig.

Den negative synergi *kan* give en primitiv forklaringsmodel, i forbindelse med systemanalyse, hvor indførelsen af Schlesinger-strategien bliver forståelig. Der er for USA både tale om en påvirkning af DISS og en tilpasning til dette gennem Schlesinger-strategien. Der er fundamentalt tale om et negativt forhold. Parterne er bundet sammen i systemet. Frembringelserne kan forekomme positive, men er i sidste instans en negativ synergi.

Med indførelsen af omgivelserne – hvorved hele det øvrige internationale strategiske system medregnes, kan Schlesinger-strategien placeres som *et* forsøg ud af mange på at bibringe gunstige ændringer i hele det internationale system, som i sidste instans skulle være til politisk fordel for USA.

VI: NIVEAU III: DET AMERIKANSKE STRATEGISKE BESLUTNINGSSYSTEM (SBS)

Hvorledes ser Schlesinger-strategien ud på niveau III? Det amerikanske strategiske beslutningssystem (x, 266) er ikke altid blevet set på med milde øjne. En af de stærkeste kritikere udtaler, at »i dette Alice-in-Wonderland bureaukrati opnås fred gennem krig, orden gennem kaos, sikkerhed gennem vold og lovens herredømme gennem lovløshed« (ar, 7). Det er imidlertid ikke tanken her at øve kritik af det amerikanske bureaukrati. Formålet er ud fra det konkrete tilfælde, indførelsen af Schlesinger-strategien at vurdere bureaukratiets indflydelse på beslutningerne. I sidste instans er det et spørgsmål om forholdet

mellem det internationale system og det nationale system, altså her mellem DISS og det strategiske beslutningssystem, SBS (se an, 19; af, 83).

Som modellen er opstillet i planche A er der ingen tvivl om, hvorledes SBS opfattes. Den ses som en hierakisk opbygget organisation, hvor hver enhed opfylder særlige funktioner. De endelige beslutninger tages af det centrale beslutningscenter (CBC), som er præsidentembedet og de nærmest tilknyttede enheder. D.v.s. at svaret i denne undersøgelse er givet på forhånd. Den »bureaukratiske« skole inden for disciplinen international politik er således afvist. Det er en retning, som har sit udgangspunkt i USA, og som betragter modsætningerne, »the games«, mellem interne, bureaukratiske organisationer i de politiske beslutningssystemer – eller modsætninger mellem vigtige aktører inden for bureaucratic politics som vigtigere end de games og modsætninger, som eksisterer i det internationale system (l, as, at).

I al sin enkelhed er problemet: kan man anvende modeller, som bruges over for det internationale system, på de nationale systemer? Kan man f. eks. anvende international politik-begrebet »balance of power« på det bureaukratiske niveau, som Graham Allison gør det (x, 317) – eller må man hævde, at det amerikanske politiske beslutningssystem ikke er et balance-of-power-system, men derimod først og fremmest et – måske løst opbygget – hierarkisk system?

Hvad ville resultatet blive, hvis en »bureaucratic-politic«-model blev brugt – f. eks. Morton Halperins model? (au). Denne model kan fremstilles meget enkelt: På grundlag af en række spørgsmål af meget konkret karakter anvendes følgende analyseskema: 1. Organisationsinteresser. 2. Spillets regler. 3. Fælles opfattelser. 4. Argumenter for og imod og 5. Mulige løsninger. Denne model er anvendt til at undersøge Johnsons beslutning om at etablere et ABM-system i 1969. Halperins konklusion er, at afgørelsen primært var et resultat af et internt spil. Det internationale system spillede ingen rolle i dette spil.

I det følgende skal Halperins model summarisk søges bragt i anvendelse.

Hvilke *organisationsinteresser* knytter der sig til Schlesinger-strategien? Hvis vi ser på de involverede organisationer, kan det som helhed fastslås, at de militære organisationer helt overvejende har været positivt indstillede.

For *hæren* ville den større flexibilitet betyde en større mulighed for at kunne gøre sig gældende i konkurrencen med de andre værn om at erhverve sig nye strategiske systemer, et område, hvor hæren har været meget forbigået. For *luftvåbnet* (c, 100) ville Schlesinger-strategien indebære en forlænget interesse for ICBMs, f. eks. forbedring af visse typer, samt en fortsat understregning af den strategiske luftflådes betydning. En særlig pression synes at komme fra Ballistics Systems Divisions of the US Air Force (ba, 61), som er ansvarlig for udviklingen af landbaserede missiler. Nye systemer, som f. eks. mobile ICBMs og MARV (warheads, som er i stand til at ændre retning efter affyringen fra moderraketten) er derfor særdeles velkomne. Luftvåbnets Strategic Air

Command er imidlertid fuldt optaget med udviklingen af efterfølgeren for B–52 langdistancebombeflyet, B–1 flyet.

For *flåden* har træfsikkerhed og ny target-politik mindre interesse – men vigtigt er den fundamentale holdning, at der fortsat vil være behov for den usårlige, allestedsnærværende gengældelsesstyrke. Endvidere betyder Schlesinger-strategien, at TRIDENT – et nyt atom-ubådssystem – fortsat vil blive fremmet. Flådens Office of Special Projects har altså fortsat store opgaver. For DDR&E, forskningsorganisationen inden for DoD (Department of Defence) har Schlesinger-strategien betydet en øget interesse for forskning og udvikling. DDR&E har hermed fået stærkere politisk dækning end nogensinde før. For OSA, systemanalyse-organisationen (se av) synes Schlesinger-strategien at passe bedre end tidligere ind i enhedens målsætning: økonomisk (cost-effectiveness) og teknologisk analyse af nye våbensystemer og deres indplacering i helheden. I OISA, afdelingen for international politik, synes modstanden at være stærkere end tilslutningen. Organisationelt og traditionelt er man mere orienteret mod bedringen af de politiske relationer til USSR og relationerne til de allierede lande. Schlesinger-strategien kan her opfattes mere som en trussel end en udstrakt hånd.

I JCS, Joint Chiefs of Staff synes der ikke at være nogen større uenighed med forsvarsministeren – endsige med DoD som sådan. Allerede fra 1971 foreligger der udtalelser fra DoD, som direkte kan føres frem til ministerens redegørelse i 1974. I 1974 blev det understreget, at der dels var tale om et »sizing«-problem (z, 89), som er afhængig af SALT-forhandlingerne, dels en forandring i »targeting doctrine«. Men allerede i 1971 blev det fremhævet (ax, 38) at man dels ville fortsætte med en række forbedringer i den strategiske styrkes størrelse, men samtidig skulle der sikres en vis flexibilitet. Det hed, »at der skulle skabes nødvendige optioner for at sikre vore styrkers effektivitet, stillet over for en formidabel styrke, som er i stadig vækst«.

Det store skel i interesser kunne tænkes at ligge mellem udenrigsministeriet på den ene side, i tæt samarbejde med ACDA, Arms Control and Disarmament Agency, og på den anden side hele giganten DoD, hvor enigheden i det store hele var overbevisende. For ACDAs vedkommende er den store modstand reduceret efter den store omvæltning, der fandt sted i bureauet sommeren 1973. Med udnævnelsen af Iklé som chef var lederen herefter en forkæmper for en Schlesinger-strategi (ay, se dog r, 121 ff). Tilbage står udenrigsministeriet og med dette NSC (National Security Council)-systemet, som efter Kissingers overtagelse af udenrigsministerposten nu har fælles leder. Disse to store systemer – repræsenteret af Kissinger på den ene side og Schlesinger på den anden synes her at kunne tørne sammen. En række forlydender i pressen har peget på en betydelig modsætning mellem på den *ene* side Kissinger, som repræsenterer rimelige relationer til USSR, krav om fortsatte, intensive SALT-forhandlinger med positivt udfald, samt et godt forhold til USAs allierede i Europa og på

den *anden* side Schlesinger. Forsvarsministeren står naturligt for en rimelig placering af forsvaret i samfundet, men frem for nogen anden er han ansvarlig for USAs sikkerhed og dermed forsvar på kortere og længere sigt (d, 16). Men de systemindbyggede modsætninger er blevet overvundet. Det er rigtigt, at de to aktører i kraft af deres forskellige roller i systemet har forskelligt »constituency«, men de rolleskabte divergenser har på ingen måde været så alvorlige som en tilsvarende situation – nemlig i forbindelsen med undertegnelsen af SALT I-aftalerne i sommeren 1972 (av). Der synes nu at være enighed i denne del af systemet. Ingen overbevisende forhold synes at indicere, at formuleringen og fremsættelsen af Schlesinger-strategien var en følge af den tidligere accenturerede modsatte opfattelse af, hvorledes USA skulle klare sine strategiske problemer.

Det vil altså sige, at noget større problem for *præsidenten* har denne beslutning ikke været. Der har ikke været betydelige interne problemer involveret. Primært fordi den strategiske ændring ikke – som den er blevet formuleret – betyder yderligere udgifter til forsvaret. Dette er igen ensbetydende med at ingen væsentlige problemer er involveret i relation til kongressen. Schlesinger-stratgien har simpelthen ikke opnået nogen højere politiseringsgrad. Dette skyldes sandsynligvis en bevidst styring fra CBC, vel vidende, at Schlesinger-strategien i realiteten mangler en bred politisk basis. Men på den anden side er modstanden imod ejheller bred (r, 121 ff).

Den store divergens ligger uden for denne problemstilling. Det er den modsætning, som er fremkommet mellem den nye præsident Ford og forsvarsministeren. Ford har luftet tanken om besparelser på forsvarsbudgettet på op til 5 milliarder $ for at kunne klare de tyngende økonomiske problemer for USA. Her står Schlesinger som tro forsvarer af et stærkt og ikke reduceret militært budget. Fords reduktionstanker har også vist sig ikke at kunne holde.

Hvordan har forholdet været til kongressen? Her har synspunkterne været skarpe – og stærkt divergerende. Men kun en relativ snæver kreds har været optaget af Schlesinger-strategien. Og da der som nævnt ikke har været knyttet ekstrabevillinger til indførelsen af den nye strategi har debatten ikke kunne politisere problemet i betydelig grad i den amerikanske kongres.

Dette forhold spiller også ind i modellens næste led, *»the rules of the game«*. Vigtigt her er det, at ændringerne i strategien har kunnet gennemføres så at sige administrativt. Beslutningsprocessen har i realiteten været overladt til den eksekutive magts egne organisationer. Schlesinger giver selv følgende beskrivelse af processen ved sin pressekonference i januar 1974: *Spørgsmål:* Hvordan blev beslutningerne taget? *Svar:* Der er ikke noget bestemt tidspunkt, hvor man kan fastslå, at en sådan beslutning er blevet taget. Jeg har diskuteret disse forhold med JCS over en periode af flere måneder, og de har hele tiden været klar over mine synspunkter. Men, hvis De spørger om, hvornår der er gået et stykke papir afsted, så tror jeg, at papirerne blev sendt af engang i løbet af sidste som-

mer.« Så lidt har offentligheden erfaret om spillereglerne her. Men det væsentlige i denne sammenhæng har været: 1. den administrative gennemførelse og 2. Kissingers dobbeltrolle som leder af NSC-systemet og State Department.

Men hvor stort et grundlag for *fælles opfattelser* har der været? De generelle mål, som er blevet formuleret flere gange i artiklen er helt og fuldt delt af alle deltagerne i det bureaukratiske spil. To spørgsmål er vigtige i denne henseende: spørgsmålet om lighed i numerisk henseende mellem supermagternes fremføringsmidler, arvet fra SALT I. Dette spørgsmål har betydning, fordi Schlesinger-strategien bl. a. begrundes i den voksende sovjetiske trussel i form af en vækst i overensstemmelse med, hvad der er tilladt i SALT I og på de områder, som ikke er berørt af aftalerne: f. eks. i antallet af warheads, d.v.s. MIRV. Det andet spørgsmål er: er det rimeligt om USA udfærdiger en »warfighting-strategy«? De fælles opfattelser her er at finde i den formulering, at intet må foretages – eller intet må forsømmes, som kan bevirke, at USA pludselig befinder sig i en strategisk underordnet situation i relation til USSR. Aftaler og forhandlinger må foregå på grundlaget af en opfattelse, at en stabil balance eksisterer. Fælles er ligeledes opfattelsen, at det ikke er rimeligt under nogen omstændigheder at det amerikanske CBC i tilfælde af krise eller krig er stillet over for kun *en* valgmulighed, nemlig at benytte sin Assured Destruction capabilitet, og dermed at foretage nationens selvmord. Men *hvordan* dette skal forhindres er problemet.

Hermed er vi fremme ved *argumenterne for og imod* Schlesinger-strategien. Den efterfølgende gennemgang er hovedsagelig en sammenfatning af en redegørelse i en ny artikel i »Foreign Affairs« (k, samt bb, bc, bd, be, bf, bg, bh). Udgangspunktet er 6 centrale spørgsmål. Dernæst anføres synspunkter *for* og *imod* den nye strategi.

1. Vil atomtærsklen blive hævet eller sænket? Vil Schlesinger-strategien øge muligheden for krig?

FOR: Schlesinger-strategien vil styrke USAs afskrækkelse netop i de tilfælde, hvor en modstander er klar over, at der eksisterer anvendelige militære optioner. Udgangspunktet er, at muligheden for kernevåbenkrig ikke kan udelukkes. Derfor vil det være umoralsk, uklogt og unødvendigt at begrænse mål til ødelæggelse af byer.

IMOD: Kernevåbenkrigen bliver mere styrbar, kontrollerbar, d.v.s. mere sandsynlig og dermed acceptabel. Det er en falsk formodning at tro, at kernevåbenkrig kan kontrolleres og at rationalitet kan bevares under kriser. Faren for at man vælger nukleare aktioner i stedet for diplomatiske forøges.

2. Er Schlesinger-strategien identisk med opnåelsen af en »disarming first-strike«?

FOR: Det er både teoretisk og praktisk umuligt at ødelægge alle strategiske missiler. Ingen teknologi kan reducere u-bådenes usårlighed. Nye tekniske un-

dersøgelser har vist vanskelighederne ved at gennemføre en totalt ødelæggende first-strike alene på de landbaserede ICBMs.

IMOD: Det *er* muligt at opnå en first strike i forbindelse med MIRV, som betyder bedre træfsikkerhed og flere warheads. Jo større ængstelsen for sårbarhed er, desto større mulighed for »forkøbskrig«. Der er også øget risiko for »affyring ved varsling«.

3. Vil Schlesinger-strategien lede til ukontrolleret arms race?

FOR: Hvis en arms race kommer er det OK, fordi USA p.g.a. sin teknologiske overlegenhed vil kunne klare sig i kampen. Problemet er at holde trit med USSR i antallet af strategiske våben. Nye våbensystemer afhænger af interne faktorer, ikke af action-reaction-fænomenet. USA kan tillade sig nogen armsrace, hvis man samtidig bibeholder sit image af tilbageholdenhed.

IMOD: Der vil komme en ny arms race, fordi militæret vil hurtigt kræve flere warheads og mere avancerede våben. Action-reactionfænomenet vil fremme arms race. Nye våbentyper vil vanskeliggøre arms control.

4. Hvordan vurderes Schlesinger-strategien m.h.t. begrænset kernevåbenkrig?

FOR: Der er stor forskel på, om man måler dødsantallet i en krig i hundreder, i tusinder eller i milloner (r). Flexible planer vil afholde modstanderen fra eskalation. Hvis der anvendes små, »rene« kernevåben med stor træfsikkerhed stækkes eskalationsmuligheden. Mange militære mål er langt fra befolkningscentre. Hvis man går ud fra, at USSR starter en krig, vil starten være et begrænset angreb. Så skal USA ikke være det land, som eskalerer.

IMOD: Ingen kernevåbenkrig kan udkæmpes »rent«, altså uden radioaktivt nedfald og med få civile ødelæggelser. Mange militære mål er tæt ved befolkningscentre. Et kernevåbenangreb, selv på lavt niveau, er i sig selv stort – således at eskalation næppe undgås.

5. Hvilken relation har Schlesinger-strategien til USAs troværdighed i forhold til sine allierede?

FOR: USA må have en strategi med warfighting-capabilitet, som kan anvendes i forsvaret af de allierede. I modsat fald vil en større kernevåbenspredning finde sted.

IMOD: De diplomatiske og økonomiske problemer i relation til de allierede er vigtigere. Udgangspunktet er blot, at USA bør have tilstrækkeligt mange konventionelle styrker og kernevåbenstyrker i området. Det specielle targetingproblem har mindre interesse for de allierede.

6. Vil USSR få, eller har den allerede en counterforce?

FOR: USSR har en counterforce, som hele tiden øges. Sovjetisk strategi sigter mod at kunne udkæmpe og vinde en strategisk kernevåbenkrig.

IMOD: Fordi USSR har en counterforce er det ikke nødvendigt at USA har det. Kernevåbenkrigen er fjernere, hvis blot en af parterne har den. Afgørende

er, at en counterforce er dyr, er af ringe værdi og er en stimulans til arms race.

Det fremgår umiddelbart af referatet af denne debat, at grænserne ligger – som på så mange andre områder i den militære og strategiske debat – mellem det. Kernevåbenkrigen er fjernere, hvis blot en af parterne har den. Afgørende armers og disarmers, mellem høge og duer (x, 91). Det fundamentale problem er »How much is enough?« (az). Altså hvor meget militær er tilstrækkeligt til at afskrække modstanderen fra uacceptable politiske aktioner eller fra kernevåbenkrig. Og dernæst – hvorledes skal man bevare den amerikanske handlefrihed – hvor meget skal USA tilpasse sig – og hvor meget skal man søge at påvirke DISS?

Parallelle debatter har været ført om MIRV, ABM, SALT og om TESTBAN. Disse områder hører snævert sammen. Det specielle ved denne debat er, at den vedrører et problem, som er fremlagt som – og er argumenteret med at være en sag som kan ordnes rent administrativt og som ikke direkte involverer nationens ressourcer. Men det er en sag, som i høj grad angår nationens sikkerhed – og i lige så høj grad angår DISS. Debatten er blevet ført både med argumenter fra det interne system – og med argumenter fra det internationale system. Hvorledes skal man afveje påstandenes vægt og betydning? Hvad fortæller gennemgangen og analysen os?

Hvis man spørger: Hvorfor fremkom Schlesinger i januar 1974 med en skitse til en ny strategi? gives der to svar:

Ved at læse Schlesingers egen redegørelse er svaret: Det skyldes Sovjetunionens adfærd. Altså svaret er at finde i DISS. Selv om Schlesingers argumentation ikke støttes, findes argumentationen for dette svar i niveau I gennemgangen. Ved derimod at se nærmere på det gigantiske apparat som er identisk med SBS, kan svaret lyde, at formuleringen af Schlesinger-strategien var resultatet af en magtkamp mellem en række stærke organisatoriske enheder, en proces med både tilpasning, påvirkning og balance. I materialet findes der imidlertid ikke efter min mening grundlag for at benytte en bureaukratisk model som eneste forklaring. En mindre undersøgelse af ABM-problematikken, med udgangspunkt i en artikel af Morton Halperin (au) og en større om SALT-forhandlingerne – begge under udarbejdelse (aæ) – synes ikke at indicere, at den bureaukratiske proces i sig selv er determinerende for den adfærd, som USA viser i DISS.

Afgørende er det naturligvis, om man inden for det nationale system lægger vægt på konfliktsituationerne eller på samarbejdsaspektet. Det er min opfattelse at SBS har et systemindbygget samarbejdskrav. I sidste instans må synspunkterne samarbejdes omkring præsidenten i CBC. Det er det ydre pres fra DISS som tvinger til dette samarbejde. Sammenhængskraften mellem enhederne i det nationale system er naturligvis større end relationer til enheder uden for USA. Bureaukratiet må primært opfattes som udøvende, en servicefunktion, som

drejer sig om udførelsen og administrationen af den politik, der er lagt af politikerne. Det kan med en vis ret hævdes, at det amerikanske bureaukrati måske mere end andre er politiseret – og spiller politiske roller i forhold til hinanden i bureaukratiets enkeltdele. Men afgørende er det, at en central, ansvarlig, magtfuld ledelse i sidste instans tager beslutningerne. Denne CBC er også i besiddelse af en ganske effektiv sanktionsmulighed mod genstridige. Bureaukrater er i sidste instans *udnævnt,* ikke valgt. De er administratorer frem for at repræsentere. Den relative store rotation i stillingerne gør også identifikationen med de fjerne, samlende mål for administrationen større end identifikationen med det bureau, som man p.t. er engageret i. Avancement er også således afhængig af rotation, dygtighed og kritik over for det organ, som man p.t. tjener.

»Bureaucratic-politics«-skolen lægger vægt på den pression, som kommer fra de forskellige organisationer opad mod den eksekutive magt og CBC. Den stærkeste pression kommer imidlertid efter min opfattelse fra CBC, som dels har den endelige styring af ressourcerne og som endelig er direkte konfronteret med det internationale system.

Det er indlysende at systemstrukturen i SBS også medvirker til at fremme modsætninger. Enhederne er jo klart sag- og funktionsinddelte: forsvar, nedrustning, udenrigspolitik o.s.v. Men det vigtigste her er enkelthedernes underordning i forhold til helheden, ledet af CBC. Opgavernes og funktionernes fordeling er jo primært i hænderne på CBC.

Schlesinger-strategien har været igennem hele den bureaukratiske proces (av, 280). Den er ikke initieret fra en stærk bureaukratisk organisation. Den er initieret fra præsidenten og CBC – og derfra har påvirkningen bredt sig. Først i 1974 blev sagen moden til offentliggørelse i en mere samlet og prægnant form. Fordi den interne bureaukratiske kamp nu var afsluttet? Næppe. Mere fordi CBSs opfattelse af DISS nu var af en sådan art, at en input var nødvendig.

VII: KONKLUSIONER

Dette er artiklens vigtigste konklusion. Den hviler på en skitsemæssig undersøgelse, som ikke prætenderer at være dybtgående forskning. Som sådan er artiklen mere præget af påstande end påvisninger, mere af antydninger end af uangribelige beviser. Det eksisterende materiale og artiklens informative karakter har givet den dette præg. Men en række spørgsmål er blevet taget op – og en række konklusioner kan uddrages af de behandlede problemstillinger.

Konklusionerne kan sammenfattes i påstanden: Strategi er doktriner og hardware. Begge er underordnet den generelle politik. Strategi er et middel og et mål i udenrigs- og forsvarspolitikken. Strategi er eksisterende vilkår i det intrnationale strategiske system. Men strategi lig med middel, mål og et sæt vilkår er kun *en* faktor ud af mange. Strategi er ikke det ledende, i sidste instans determinerende.

En amerikansk politolog har udtrykt det således: »Politiske faktorer er vigtigere end strategiske. Om 100 år vil man antagelig se på nutidens diskussioner og argumentationer om tekniske detailler som rene baragteller, som i højere grad komplicerede det vigtige formål at nå politiske aftaler fremfor på ønskværdig måde at influere på udviklingen i verdenspolitikken« (c, 10).

Men vigtigere end en objektiv opfattelse af interaktionen og strukturen i det internationale system er, hvorledes de strategiske systemer og de strategiske doktriner fungerer. Det er en almindelig opfattelse blandt analytikere og politikere, at de store strategiske masseødelæggelsessystemer har vist sig at være et meget begrænset diplomatisk våben. I en specifik politisk kontekst er dette utvivlsomt rigtigt. Men set som en del af DISS, som må opfattes at være udtryk for den mest afgørende konflikt i det internationale system, *er* disse våbensystemer politiske – og dermed diplomatiske faktorer. Schlesinger begrunder klart og utvetydigt sin strategi med, at USSR opfatter den strategiske situation i 1970'erne, præget af asymmetri og totalt bortfald af den amerikanske numeriske overlegenhed (bortset fra warheads) som en situation, der har givet landet øget diplomatisk og militær indflydelse (æ, 43). Det er derfor vigtigt for USA gennem forskning og udvikling, gennem nye strategiske optioner, at *hindre* Sovjetunionen i at få illusioner i retning af at kunne udnytte de tilsyneladende favorable asymmetrier i de to landes strategiske forhold.

Der er ingen tvivl om, at begge parter opfatter strategi som politiske faktorer, og dermed som diplomatiske redskaber (aø, 292 ff; y, 230). Hvis dette er rigtigt, er det en følgerigtig slutning at hævde, at strategi og våbensystemer primært er et spil, der foregår i det internationale system og her i DISS. Naturligvis kan USSR lytte til – og tage bestik af strategiske debatter på alle niveauer i USA (det omvendte er sværere); det afgørende er det endelige resultat: udtalelserne, som binder, våbensystemerne, der fungerer. Dette resultat er naturligvis et kompromis mellem krav fra og muligheder i SBS og de krav og vilkår, som DISS opfattes at give. Men de afgørende vilkår sættes af DISS.

Uden konflikten i DISS ville konflikten om, hvorledes man skal behandle denne konflikt selvfølgelig ikke eksistere. Våbensystemer og strategier må først og fremmest opfattes som og analyseres som *udtryk* for en tilstand, for vilkår og mønstre i DISS og som et forsøg på at *ændre* tilstande, vilkår og mønstre.

Artiklen har således søgt at analysere de faktorer, som har betinget ændringerne fra Nixon-Sufficiency-strategien til Schlesinger-Counterforce-strategien. Det må fremhæves, at ændringerne i 1974 først og fremmest er en ændring i *doktrin*. De dermed umiddelbart sammenfaldende ændringer i våbensystemerne er ikke store. Formuleringen af Schlesinger-strategien er derfor mere en kodificering af en allerede eksisterende tilstand end udstikning af rammer for nye fjernmål. Det er artiklens hovedopfattelser,

at ændringerne i 1974 ikke primært er et resultat af et bureaukratisk spil. »Bureaucratic-politics« forklaringsmodellen forekommer ikke tilstrækkelig,

at ændringerne ikke primært er en følge af et aktions-reaktions-fænomen, hvor USA reagerer på Sovjetunionens adfærd på det strategiske område. Aktions-reaktions-modellen forekommer ikke tilstrækkelig,

at ændringerne ikke er en følge af teknologiske faktorer. De teknisk-videnskabelige komponenter, våbensystemerne udvikles, operationaliseres og ændres eller fjernes derimod i takt med den politiske opfattelse af den strategiske virkelighed. Teorien om teknologiens primat forekommer ikke tilstrækkelig.

Schlesinger-strategien er et input i DISS fra USA qva statslig enhed. Strategien er en ændring af den strategiske doktrin og derfor også på længere sigt – frem og tilbage i tid – et udtryk for ændringer i våbensystemerne. Ændringerne har implikationer, der omfatter de tre ovennævnte forklaringsmodeller. Men primært skal årsagerne til ændringerne hentes i DISS, der hvor de to supermagter agerer i særdeles komplicerede interrelationer under strukturelle og teknisk-økonomiske begrænsninger. Dette dominerende internationale strategiske system er en variabel af og ikke et parameter for det internationale politiske system. Først ved at inddrage vigtige processer og strukturer i det internationale politiske system – som ikke er forsøgt i denne artikel – vil en fyldestgørende forklaring på Schlesinger-strategien kunne gives.

Denne artikel har bl. a. som baggrund et længere forskningsophold i USA. Statens samfundsvidenskabelige forskningsråd takkes for støtte.

Liste over direkte anvendt litteratur

a. John Newhouse: »Cold Dawn. The Story of SALT«. New York, 1973.
b. The Military Balance, 1971–72. Institute for Strategic Studies, London, 1971.
c. Morton A. Kaplan (ed.): »SALT: Problems and Prospects. Chicago 1973.
d. »Arming to disarm in the Age of Detente«. TIME, 11.2.1974.
e. Bertel Heurlin: »Nedrustningspolitik«, København, 1971.
g. Bernard Brodie: »War and Politics«, New York, 1973.
h. D. J. Puchala: »International Politics Today«, New York, 1971.
i. T. Schelling: »Arms and Influence«, New York, 1966.
j. J. C. Barker and R. P. Berman: »Evaluating Counterforce Strategy«, New York Times, 22.2.1974.
k. T. Greenwood and Michael L. Nacht: »The New Nuclear Debate. Sense or Nonsense.« *Foreign Affairs,* July 1974, p. 761 ff.
l. Graham T. Allison: »Essence of Decision«, Boston, 1971.
m. Annual Defense Department Report, FY 1975.
n. Elizabeth Young: »A Farewell to Arms Control«, Penguin Books, 1972.
p. Albert Wohlstetter: »Threats and Promises of Peace«. *Orbis,* Winter 1974, 4. P. 1107–1144.
q. Morton H. Halperin: »Contemporary Strategy«, Boston, 1967.
r. Bruce M. Russet: »Counter-Combatent Deterrence. A Proposal.« *Public Policy,* Spring 1974, 2. Pag. 121–138.
s. Laurence Martin: »Changes in American Strategic Doctrine. An Initial Interpretation.« *Survival,* juli/aug. 1974, pag. 158–64.

t. Official Statement from State Department, Aug. 1, 1972.
u. Strategic Arms Limitation, Hearings before Committee on Foreign Relations, June, July, 1972.
v. Robert McNamara: »Essence of Security«. London, 1968.
x. R. G. Head: »American Defense Policy«. 3. Edition, Baltimore, 1973.
y. Owen, Henry (ed.): »The Next Phase in Foreign Policy«. Washington, 1973.
z. Press Conference of US Sec. of Defense, Jan. 10, 1974. *Survival,* March/Apr. 1974, 86–90.
æ. Department of Defense: FY 1975 Defense Program and Budget. Washington, 1974.
ø. World Armaments and Disarmament. SIPRI Yearbook, 1974. Summary of Contents. Stockholm, 1974.
aa. »The Origins of MIRV«. SIPRI Research Report, nr. 9. August 1973.
ab. Department of Defense Appropriations for FY 1973. Hearings before a Subcomm. of the Comm. on App. US Senate, Part 5, June 1972.
ac. Bertel Heurlin: »Sikkerhedspolitik og Forsvar«. København, 1973.
ad. Brodie og Norths' stimulus-response model.
ae. Walter C. Clemens, jr: »The Superpowers and Arms Control«. Lexington, 1973.
af. »Problems of War and Peace. A Critical Analysis of Bourgeois Theories«. Moscow, 1972.
ag. Bertel Heurlin: »Det amerikanske civilforsvars strategiske placering«. Manuskript, 1974.
ah. William R. van Cleave: »The SALT-papers«. *Orbis,* Winter 1974, 4, pag. 1396 ff.
ai. lukket kilde.
aj. Gert Borst: »USA und UdSSR. Wettrüsten und Gleichgewicht. *Osteuropa,* 9, 1974. P. 627–643.
ak. Robin Clarke: »The Science of War and Peace«, New York, 1972.
al. Mason Willich and John B. Rhinelander: »SALT. The Moscower Agreements and Beyond«. New York, 1974.
am. SALT. Legislative History of the Jackson Amendment, 1972. From the Office of Sen. Henry M. Jackson, 1972.
an. John Spanier: »Games Nations Play«, New York, 1972.
ao. International Negotiations. Hearings before the Subcomm. on Nat. Security and Int. Operations, US Senate, Part 7. July 25, 1972.
ap. Laurence, Martin: »The World Power Structure Today«, New York, 1973.
aq. Ingemar Dörfer: »Kärnvapendoktriner i Väst«. SSLP, Försvarsdepartementet, REI. Stockholm, 1974.
ar. M. Leitenberg: »SALT as a Means of Arms Control«. Paper til IPSA-World Congress, Montreal, 1973, II, 6, 17.
as. Morton H. Halperin: »Bureaucratic Politics and Foreign Policy«, Washington, 1974.
at. Morton H. Halperin and Arnold Kanter: »Readings in American Foreign Policy. A Bureaucratic Perspective.« Boston, 1973.
au. Morton H. Halperin: »The Decision to Deploy the ABM.« *World Politics,* 25, no. 1, oct. 1972, p. 62–95.
av. Bertel Heurlin: »Pilene og oliegrenen. En analyse af det amerikanske beslutningssystem på rustnings- og nedrustningsområdet. *Økonomi og politik,* nr. 3 og nr. 4, 1972.
ax. Military Implications of the Treaty on the Limitation of ABM and the Interim Agreement. Hearings, Comm. on Armed Services, US Senate, June–July, 1972 .
ay. F. C. Iklé: »Can Nuclear Deterrence Last Out the Century?« *Foreign Affairs,* Jan. 1973.
az. Enthoven, A. C. and K. W. Schmidt: »How much is enough? Shaping the Defense Program, 1961–69,« New York, 1971.
aæ. Bertel Heurlin: »SALT I. En analyse af strategiske våbensystemers rolle og funktion i det internationale system og i det amerikanske politiske system«. Under udarbejdelse.
aø. Colin S. Gray: »From Superiority to Sub-Parity.« *Orbis,* Spring 1974, 1, p. 292 ff.
ba. SIPRI. World Armaments and Disarmabent. SIPRI Yearbook, 1974.
bb. »Should we develop highly accurate missiles and emphasize military targets rather than cities?«. The Advocates. WGBH, Boston, 1974.
bc. Bruce M. Russet: »Short of Nuclear Madness«. *World View,* 15, April 1972, pp. 31–37.

bd. Arthur L. Burns: »Ethics and Deterrence: A Nuclear Balance Without Hostage Cities«. *Adelphi Papers,* nr. 69, London, 1970.
be. SIPRI: Stockholm Papers 5. »Offensive Missiles«, af Kosta Tsipis. Stockholm, 1974.
bf. Herbert Scoville: »Flexible Madness?« *Foreign Policy,* Spring, 1974, nr. 14, pp. 164 ff.
bg. Wolfgang Panofsky: »The Mutual-Hostage Relationship between America and Russia«. *Foreign Affairs,* Oct. 1973, pp. 109–118.
bh. Colin S. Gray: »Rethinking Nuclear Strategy«. *Orbis,* Winter 1974, nr. 4, pp. 1145–1160.

Omfattende bibliografier findes i *av* og i B. M. Russet and A. Stephan (eds): »Military Force and American Society«, New York, 1973.

Løndannelsen for sorte sydafrikanere

Frederik Crone

I nedenstående artikel vil betegnelserne: hvide, farvede, asiater og afrikanere, blive benyttet om Sydafrikas forskellige befolkningsgrupper. Betegnelserne dækker den officielle opdeling, og bortset fra at ordet »bantu« er erstattet af »afrikanere«, er betegnelserne også de officielle. Når »bantu« er erstattet med »afrikaner« er det fordi ordet bantu er vildledende, idet det blot betyder »folk«.

Artiklen vil koncentrere sig om afrikanernes lønninger, deres dannelse og størrelse, og hvilke forhold der øver indflydelse på størrelsen. Desuden vil den diskutere, hvorledes løndannelsen kan institutionaliseres for muligvis derved at kunne mindske det store »gap« mellem betalingen for hvid og afrikansk arbejdskraft.

ARBEJDSSTYRKEN OG DENS SAMMENSÆTNING.

Fordeling på befolkningsgrupper.

De tal der foreligger for den afrikanske arbejdsstyrke er meget forskellige. Den sidste offentliggjorte tælling stammer fra 1970. Tabel 1 gengiver disse tal, samt et estimat ud fra disse tal.

Tabel 1. Antal lønmodtagere i industri og landbrug, fordelt på befolkningsgrupper.

	1970[1])	1971[2])
Hvide	1.463.960	1.554.000
Farvede	660.480	732.000
Asiater	167.830	188.000
Afrikanere	5.264.660	5.856.000
ialt	7.556.930	8.330.000

1) Citeret efter South African Institute of Race Relations (SAIRR): Some notes on the economically active population. (stencileret) Johannesburg 1973. Instituttet indfører i en note nogle indvendinger fra prof. Sadie, som hævder at de faktiske tal er væsentlig højere end de her angivne.

2) Offentliggjort af Ministry of Statistics. Her citeret fra South Africa: Basic Facts and Figures. SAIRR Johannesburg 1973.

Afrikanernes andel af arbejdsstyrken er både efter -70 tællingen og efter ministeriets estimat 70 %. Det vil derfor med ret stor sikkerhed kunne siges, at afrikanerne udgør godt ⅔ af den samlede lønnede arbejdsstyrke. Hvor meget det er i absolutte tal er øjensynlig svært at afgøre. Et andet estimat angiver den samlede arbejdsstyrke til 5.5 mio, men har nogenlunde samme forhold mellem afrikanere og totale arbejdsstyrke.

Fordeling på faglærte – ufaglærte.

At beskæftige sig med den afrikanske arbejdskraft er næsten det samme som at beskæftige sig med den ufaglærte, idet de fleste farvede og asiater udgør en semi-faglært, tillært, gruppe, mens de hvide udgør den faglærte gruppe.

Denne sondring er naturligvis grov, idet der både findes faglærte afrikanere og ufaglærte hvide, men i forhold til det totale antal beskæftigede er deres antal så lille, at sondringen synes tilladelig. Den største del af de ufaglærte hvide beskæftiges af S.A.R. South African Railways, hvis lønfastsættelse er unddraget lovgivning. De følgende betragtninger over afrikansk arbejdskraft vil derfor stort set dække den ufaglærte arbejdskraft.

LOVGIVNINGEN.

Antal beskæftigede under lovgivningen.

Der er to love, der giver bestemmelser for lønfastsættelse. Det er »The Wage Act«, der i sin oprindelige form er fra 1925, og »The Industrial Conciliation Act«, der stammer fra 1924. Tabel 2[1]) viser, hvor lille en del af arbejdsstyrken der er omfattet af lovgivningen.

Tabel 2. Antal beskæftigede under lovgivning. 1972.

	hvide	farvede	asiater	afrikanere	ialt
Wage act	111.310	57.726	17.063	304.836	490.935
Ind. Con. act	196.603	212.660	60.419	528.193	997.875
ialt under lovgivning	307.913	270.386	77.482	833.029	1.498.810

Resten, for afrikanernes vedkommende ca. 4.5 mio, er overhovedet ikke omfattet af nogen lovgivning.

The Wage Act.

Under denne lov udnævner arbejdsministeren et lønråd (Wage Board), der består af ministerielle embedsmænd, deriblandt Bantu Labour Officer, der skal varetage afrikanernes interesser. Ministeren opfordrer rådet til at komme med

1) Report of the department of labour. Pretoria nov. 1973.

en indstilling om lønningernes størrelse i en specficeret industri i en specificeret del af landet. Rådet rejser til den pågældende egn, og meddeler i det sydafrikanske statstidende: Government Gazette, at det agter at foretage en undersøgelse af f. eks. lønningerne for teglværker, og opfordrer interesserede til at indsende materiale (original + 7 kopier). Det normale er at arbejdskøberne indsender materiale om den eksisterende lønstruktur, og der derefter, et par måneder senere, indkaldes til møde, hvor alle interesserede kan møde op. Igen er det normale at kun arbejdskøberne er repræsenterede. Rådets arbejde munder ud i en anbefalet mindsteløn, der hvis ministeren kan godkende den, ophøjes til lov, og udgør den af regeringen fastsatte mindsteløn for pågældende industri. Ved hjælp af et leveomkostningsindeks reguleres den for de forskellige provinser, således at den kommer til at gælde for hele landet.

Rådet fortsætter derefter med en ny industri. I gennemsnit går der 5 år inden alle industrier har været undersøgt, d.v.s. mindstelønningerne kommer til at gælde for en 5 års periode. På denne måde bestemmes lønningerne for alle befolkningsgrupper beskæftiget i industrier under denne lov, f. eks. fødevareindustrien, cement- og keramikindustrien. Også Ø.K.'s Natal Oil and Soap, der laver sæbe, lys, olie og fedt, falder under denne lov.

The Industrial Conciliation Act.

Under denne lov definerer man en industri som et kollektivt foretagende af arbejdskøbere og arbejdssælgere. Senere har man i parentes indføjet: ikke bantu. D.v.s. loven omfatter ikke direkte afrikanere. Under denne lov kommer man tættest på en reel forhandlingssituation. Arbejdskøbernes organisationer sidder over for de registrerede fagforeninger. For alle befolkningsgrupper andre end afrikanerne, er det tilladt at have registrerede, d.v.s. forhandlingsberettigede, fagforeninger. De to organisationer udgør sammen med Bantu Labour Officer (der ikke har stemmeret) et industrielt råd (Industrial Council) og træffer beslutninger om lønninger, arbejdsvilkår, redefinitioner af jobs, lægehjælp og andre ikke pekuniære goder. I nogle tilfælde repræsenteres afrikanerne af et medlem af indernes, eller de farvedes fagforening, men i alle tilfælde fastsætter rådet også lønningerne for afrikanerne, uanset om de har en talsmand eller ej. Overenskomsterne løber for en tre-årig periode, og sikrer samtidig arbejdsfreden, idet strejker er ulovlige i en overenskomstperiode, og der ligger regler for afgørelse af mindre tvistigheder.

Under denne lov falder alle industrier, hvor de ikke-afrikanske arbejdssælgere har en registreret fagforening, først og fremmest jern og stålindustrien samt textilindustrien.

Uden for lovgivning.

Den største del af den afrikanske arbejdsstyrke er helt uden for lovgivning. F. eks. foreligger der ingen lønbestemmelseslove for landarbejderne, der udgør

1.3 mio, eller for de 630.000 minearbejdere, der overvejende er fremmedarbejdere fra Malawi, Mozambique, Swaziland og Lesotho.

Alene disse to grupper udgør knap halvdelen af den afrikanske arbejdsstyrke uden for lovgivning. En heller ikke uvæsentlig gruppe udgør arbejderne i »grænseområder« (border areas), der er undtaget fra lovene, uanset om de skulle tilhøre en industri, der ved en anden beliggenhed ville være under en af dem. Grænseområderne er et nærmere defineret areal omkring de afrikanske reservater, homelands eller bantustans. Formålet med at undtage dem fra lovene er at kunne få arbejdskraften ekstremt billigt, og dermed tilskynde til at lægge industrier i disse områder, hvor arbejdskraften er rigelig, men infrastrukturen mindre udbygget end i byområderne. Andre store grupper uden for lovgivning er plantagearbejdere, tjenestefolk og offentlig ansatte.

HVILKE FAKTORER ØVER INDFLYDELSE PÅ LØNNENS STØRRELSE.

Liaison- og works committees.

Det er de færreste virksomheder under »the Wage Act«, der kun betaler den af regeringen fastsatte minimumsløn. Minimumslønnens størrelse vil i høj grad være bestemt af hvad de mindste, og mindst rentable virksomheder er i stand til at betale. Det er derfor op til de enkelte virksomheder at fastsætte lønningerne for deres arbejdere. Det kan foregå ved et ensidigt initiativ fra arbejdskøber, eller det kan foregå gennem de såkaldte arbejderkomiteer (works committees) eller samarbejdsudvalg (liaison committees), hvis sådanne findes på virksomheden. De kan oprettes under: Bantu Labour Relations Act.

Et samarbejdsudvalg består ifølge loven af lige stor repræsentation af arbejdssælger og køber. I dette udvalg kan arbejderne fremsætte deres ønsker, der kan forståeligt nok ikke være tale om krav. Det er så op til virksomhedens ledelse, om de vil opfylde ønskerne eller ej.

En arbejderkomité kan dannes på alle virksomheder, der beskæftiger mere end 20 afrikanske arbejdere, og som ikke har et samarbejdsudvalg. Den består udelukkende af arbejdere, valgt af dem selv, og kan ligesom i samarbejdsudvalget fremsætte ønsker over for ledelsen.

Poverty Datum Line.

Da lønfastsættelsen kun i meget få tilfælde kan fastsættes som en pris bestemt af udbud og efterspørgsel, må der være andre faktorer, der øver indflydelse på lønnens størrelse. Eksistensminimum (Poverty Datum Line, P.D.L.) er det absolut laveste beløb en gennemsnitsfamilie kan eksistere på, under menneskelige vilkår, på kort sigt. De første P.D.L. blev beregnet af englænderen Rowntree [1]) på grundlag af en undersøgelse af fattigdommen i England i 1899. I

1) Rowntree B. Seebohm: Powerty, a Study of Town Life. London 1901.

dag beregnes P.D.L. af universiteter, diverse institutter og organisationer over hele Sydafrika. Skønt hensigten med at beregne P.D.L. aldrig har været, at det skulle bruges som basis for en minimumsløn, er det i høj grad blevet brugt hertil i den senere tid. Såvel lønrådene som arbejder- og samarbejdskomiteerne er i dag under indflydelse af disse beregninger, der viser sig at ligge væsentlig over regeringens minimumslønninger. Et af de mange P.D.L. beregnes af Department of Economics ved universitetet i Durban. Det regnes for det mest pålidelige, fordi kravene til minimumsdiæten forekommer at være mere realistiske, idet man går ud fra, at afrikanerne ændrer deres spisevaner, når de bosætter sig i byen og ikke fuldtud kan opretholde deres traditionelle kostprogram. Det er endvidere værd at huske på, at P.D.L. kun indregner udgifter til kost, klæder, sæbe, lys og varme (til madlavning), husleje og transport, og altså ikke udgifter til nødvendige ting som uddannelse, lægehjælp, møbler, køkkengrej, endsige tobak. Uden at komme nærmere ind på beregningen af P.D.L. kan det siges, at det har haft en betydelig indflydelse på lønfastsættelsen for afrikanere, i de sidste to år.

Strejker.

En anden væsentlig faktor er strejkerne. Skønt det er vanskeligt direkte at relatere lønforhøjelser til strejker, er det en kendsgerning, at de mange strejker i Durban området foråret 1973, førte til klækkelige forhøjelser.

Derimod er en del senere strejker blevet besvaret med masseafskedigelser. Strejkerne har medvirket til at hæve bevidsthedsniveauet hos den afrikanske arbejder og give ham tillid til, at det kan nytte at strejke. Det er derfor sandsynligt, at arbejdskøberne i fremtiden vil være mindre tilbøjelige til at give efter for strejker, og de således i fremtiden vil få en mindre indflydelse på lønfastsættelsen.

Pression fra grupper uden for arbejdsmarkedet.

Pression udefra har haft nogenlunde samme virkning på lønningerne som strejkerne. Presset er dels kommet fra udlandet, dels fra studenterne i Sydafrika.

Det udenlandske pres har overvejende været rettet mod udenlandske firmaer repræsenteret i Sydafrika. I alle tilfælde er presset opstået efter journalisters besøg, og kampagnerne har kørt på det moralsk forkastelige i, at f. eks. amerikanske, engelske og danske firmaer betaler lønninger til de afrikanske arbejdere, der ligger under P.D.L. Kampagnerne har haft succes i den forstand, at de pågældende firmaer har hævet deres afrikanske lønninger for at dæmpe debatten i deres hjemland, men den har ikke ført til nogen generel lønfastsættelsesmetode, der kan sikre afrikanerne en rimelig løn i fremtiden.

Studenternes arbejde er især udgået fra de engelsksprogede universiteter. Det består i nedsættelse af nogle »lønkomiteer« (wage committees), der på linje med regeringens lønråd undersøger forholdene i de enkelte industrier. Når

lønrådet indkalder materiale, får de også studenternes undersøgelser. Samtidig udsendes der fra universiteterne pjecer om lånrådets arbejde, på de afrikanske sprog. Når lønrådet indkalder til det afsluttende møde, møder studenterne op med arbejderne, og i fællesskab formulerer man afrikanernes krav. Atter er det vanskeligt at påpege, hvor meget af lønforhøjelserne der skyldes dette arbejde, men det har medvirket til at hæve forståelsen for lønfastsættelsesproceduren hos den afrikanske arbejder, og det har direkte resulteret i, at lønrådet arbejder hurtigere, således at der ikke i fremtiden vil gå 5 år mellem hver industri bliver undersøgt. Med den sidste »banning« af studenterorganisationens ledere og fire aktive fagforeningsfolk, er dette arbejde blevet vældig hæmmet.

Markedskræfter.

En ordinær udbud-efterspørgsels bestemmelse af lønningerne sker i intet tilfælde. De grupper der kommer nærmest, er landarbejderne og arbejderne i »border areas«, men i begge tilfælde regulerer de sydafrikanske myndigheder arbejdskrafttilgangen ved hjælp af pasudstedelse. Udbuddet holdes konstant så meget større end efterspørgslen, at arbejdskøber kan sætte lønnen suverænt. I grænseområderne ligger lønningerne langt under regeringens minimumslønninger for lignende industrier i byer, og landarbejdernes penge-månedslønninger ligger under en industriarbejders ugeløn.

Ovenstående efterlader forhåbentlig det indtryk, at afrikanernes lønninger fastsættes ganske arbitrært. På grund af den ufaglærte arbejdsstyrkes størrelse har den under den nuværende lovgivning kun ringe chancer for selv at påvirke sin lønningspose.

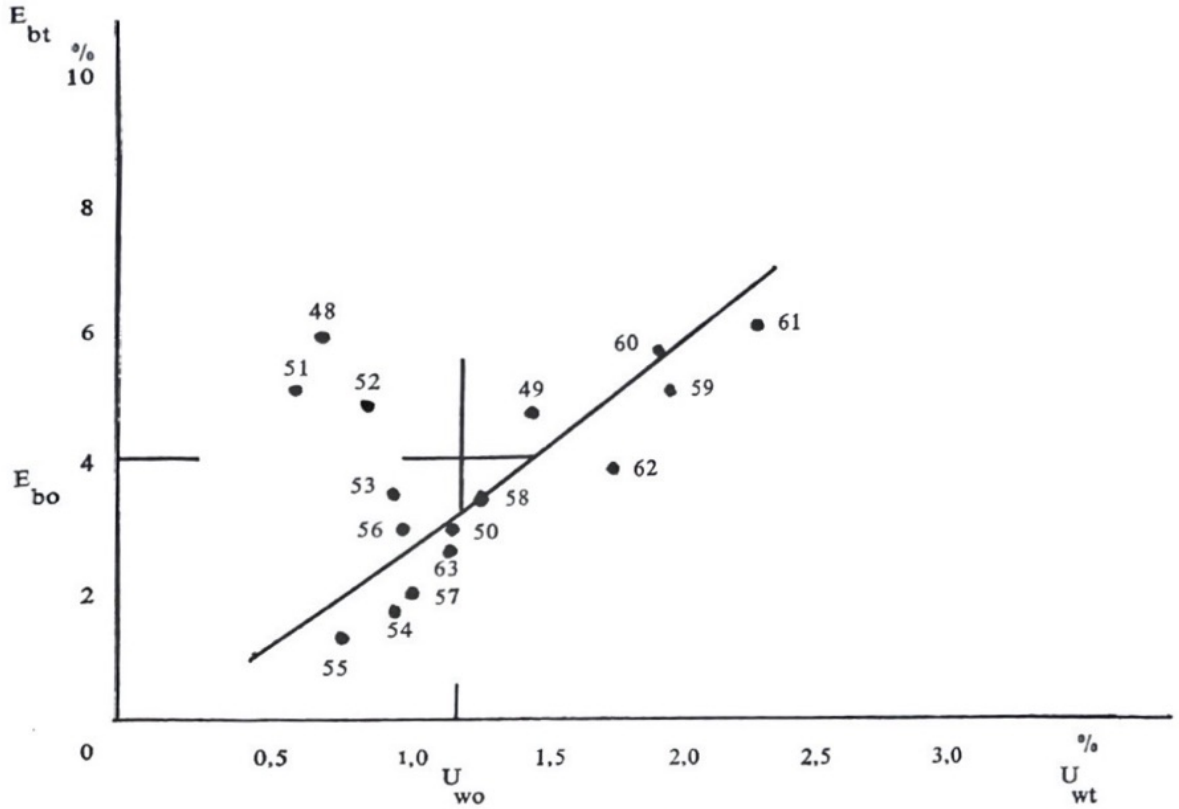
HVORLEDES OPNÅS EN INSTITUTIONALISERET LØNDANNELSE.

Philips kurven.

Den arbitrære lønfastsættelse er såvel på kort som på langt sigt en ulempe for afrikaneren. Han kan aldrig vide, hvornår han får en løn, der dækker leveomkostningerne, og når han endelig får en lønforhøjelse, ved han ikke, om han kan beholde sit job. En undersøgelse foretaget af Hume [1]) belyser sammenhængen mellem lønændringer og ledighed (Philips kurven) for såvel den hvide som den afrikanske arbejdsstyrke. Kurven er udarbejdet for årene 1948–63. For den hvide arbejdsstyrke er kurven traditionel, men for den afrikanske har den et udseende så Hume end ikke indlægger regressionslinjen. Det gør Biesheuvel [2]) derimod. Resultatet ser ud som fig. 1. (Uden 1948–51–52, fås $R^2 = 77$).

1) J. Hume: South African Wage Movements i South African Journal of Economics. Vol 38 No. 3 1970.
2) S. Biesheuvel: The Black–White Wage Gap. SAIRR Johannesburg 1972.

Figur 1. Sammenhæng mellem årlig gennemsnitlig lønændring og ledighed, for den afrikanske arbejdskraft, i procent.



Reproduced from S.A. Journal of Economics Vol. 38 No. 3, 1970: South African Wage Movements by I. Hume.

Sammenhængen viser sig at være en anden end den normale, nemlig ved stigende lønninger, stigende ledighed. Biesheuvel anfører ud fra sine erfaringer fra erhvervslivet (S. A. Breweries): »When employers have to raise black wages, for whatever reason, they take a very hard look at their black labour complement, make organisational changes, weed out the less competent workers, try to keep their wage bill from rising unduly. Examples that this does in fact happen could be quoted from our own group.« Biesheuvels konklusion er, at det godt kan betale sig for virksomhederne at hæve afrikanernes lønninger spontant. Det vil blot medføre en gavnlig rationalisering. Denne rationalisering går alene ud over afrikaneren, og en lønforhøjelse kan altså komme til at koste hans kollega jobbet.

Så længe lønfastsættelsen er vilkårlig, kan denne og lignende situationer ikke undgås. Det må derfor være et af arbejdernes hovedformål at få institutionaliseret løndannelsen, bl. a. ved at få lige så stærke organisationer som arbejdsgøber.

Afrikanske fagforeninger.

Den megen omtale, såvel i Sydafrika som i udlandet, af afrikanernes lønninger, har bevirket at regeringen nu kraftigt opfordrer til dannelse af samarbejdsudvalg og arbejderkomiteer. Senere er der kommet opfordringer til afrikanerne om at organisere sig i fagforeninger. Disse opfordringer er dog ikke blevet fulgt op af et løfte om at fagforeningerne vil kunne registreres, og dermed blive forhandlingsberettigede.

Også arbejderne i Natal har set sig om efter en strategi. Efter succesen med sidste års strejker i Durban har de indset nødvendigheden af at organisere sig, og har indtegnet sig på lister, der senere skal danne grundlag for medlemslister for de forskellige industriers fagforeninger.

I første omgang har man valgt at lave en hjælpekasse (benefit society) for alle afrikanske arbejdere. Den giver begravelses-, læge- og sagførerhjælp. Indtil videre må al arbejdet dog foregå fra de fagforeninger for hvide, farvede og asiater, der er positivt indstillet over for dannelsen af afrikanske fagforeninger, og hele tiden med truslen om politiindskriden i baggrunden. Flere afrikanere er således af politiet vist bort fra fagforeningscentre, fordi disse var »hvide områder«. I dag har man seks afrikanske fagforeninger, men flere er under dannelse på grundlag af hjælpekassens medlemmer. Strategien er at få organiseret så mange som muligt for derved at tvinge regeringen til en anerkendelse. I første omgang håber man at få de enkelte firmaer til at anerkende de afrikanske fagforeninger, og optage lønforhandlinger med dem direkte, selv om de ikke er forhandlingsberettigede. Skønt ingen lov forbyder en virksomhed at forhandle med en ikke registreret fagforening har indtil videre kun ganske få gjort det. Sådanne »husaftaler« markerer det første skridt for afrikanernes fagforeninger.

GAP'ET MELLEM HVIDE OG AFRIKANSKE LØNNINGER.

Dannelsen af afrikanske fagforeninger vil først og fremmest betyde en intensiveret kamp for at få hævet de ufaglærtes lønninger, og sikre dem elementære arbejdsretlige rettigheder. At dette ikke er den skinbarlige kommunisme skulle fremgå af tabel 3[1]), der giver et billede af lønstrukturen for afrikanere i 1972. Tabel 4[2]) gengiver forskellen i de hvide og afrikanske lønstigninger inden for samme sektorer af økonomien.

1) Tabellen er konstrueret af The Productivity and Wage Association, på grundlag af et spørgeskema udsendt til 8852 arbejdskøbere. 1086, eller godt 12 %, returnerede skemaerne. De dækkede ialt 188233 arbejdere. Her citeret fra et ikke offentliggjort arbejdspapir af Dudley Horner fra SAIRR. Johannesburg 1972.
2) Tabellen er konstrueret ud fra tal indsamlet af Department of Statistics. Her citeret fra D. Horner 1972.

Tabel 3. Lønstrukturen for afrikanere i udvalgte virksomheder. 1972.

Ugentlig løn	antal lønmodtagere	%
R 10 eller mindre	59.404	31,6
R 10–12	46.541	24,7
R 12–15	42.528	22,5
R 15–17	14.670	7,8
R 17–20	10.882	5,8
R 20–25	8.663	4,6
R 25–30	3.606	1,9
R 30–40	1.443	0,8
R 40 eller mere	496	0,3

R 1 = 10 kr.

Tabel 4. Gennemsnitlige månedslønninger for afrikanere og hvide i udvalgte sektorer. 1971. Rand pr. mdr.

	Afrikaner	Hvid
Forsikring	77	316
Industri	60	352
Bygning	60	369
Engros handel	58	320
Staten	57	312
Jernbanen	53	318
Miner	21	361

Tabellen illustrerer afstanden mellem faglærtes og ufaglærtes lønninger, men i tabellen gemmer sig også en afstand mellem hvide og afrikanske lønninger for samme arbejde, i særdeleshed for stillinger indenfor jernbanen, handel og forsikring. Det er almindeligt, at stillinger defineres, så man ikke direkte kan sammenligne lønningerne for hvide og afrikanere, men en buschaufførs stilling kan kun defineres på en måde, og en sammenligning er uangribelig. Begge er ansat af Johannesburg byråd, og begge er chauffør på en »dobbeltdækker«. En hvid tjener i sin prøvetid R 52,50 om ugen, en afrikaner R 24,48. Derefter tjener en hvid R 3000 om året, en afrikaner R 1398. I prøvetiden får afrikaneren altså 46,6 % af sin hvide kollegas løn. Dette udlignes så meget, at når de begge er på maximumløn får han 49,2 %, eller knap halvdelen for nøjagtig samme arbejde.

KONKLUSION.

Afrikanerne på arbejdsmarkedet i Sydafrika er kun direkte underlagt én lov. Den tillader dem at danne arbejderkomiteer og deltage i samarbejdsudvalg, men den siger intet om deres lønfastsættelse. Som følge heraf har lønfastsættelsen været fuldstændig vilkårlig, og behovet for at organisere sig står i dag som en nødvendighed. Ved at organisere sig vil det være muligt at udvide kampen for ensidige lønforhøjelser, til elementære menneskelige rettigheder, såvel på arbejdsmarkedet som udenfor.

Friedrich A. von Hayek — en klassisk liberalist

Hans Siggaard Jensen

MOTTO:

En konstitution, der sikrer den størst mulige frihed ved at forme lovene således, at den enkeltes frihed kan eksistere sammen med frihed for alle.

I. Kant.

F. A. Hayek, der netop har fået nobelprisen i økonomi, er ikke blot økonom i snæver forstand, men i den brede forstand Adam Smith, John Stuart Mill og Karl Marx var det, dvs. han er filosof og politisk teoretiker i lige så høj grad. Hayek er en af de få, der har forsøgt at kritisere det nuværende monopolkapitalistiske samfund ud fra liberalistiske principper, og samtidig dermed har han søgt at reformulere de fundamentale principper, der må gælde for retfærdighed og politisk økonomi. Han forstår sig selv i den tradition, der udstikkes af navne som Montesquieu, Kant, Adam Smith og John Stuart Mill. Han er klassisk liberalist og mener, at det nuværende vestlige samfund har forrådt de klassiske liberalistiske idealer. Lad mig med det samme sige, at jeg ikke er liberalist, hvor meget dette end må ses som forskelligt fra at være fortaler for et kapitalitisk samfund. Dette forhindrer dog ikke for mig, at von Hayeks ideer kan have væsentlig interesse, idet han klart forsøger at finde eller måske snarere at genfinde den »rationelle kerne« i den klassiske liberalisme, og søger at formulere denne på en måde, der er relevant for dagens samfund. Jeg vil således søge at præsentere nogle af hans fundamentale ideer, iblandt hvilke også er, hvad Hayek betragter som fundamental kritik af socialismen. Det interessante faktum er, eller snarere var, at da jeg i 1968–69 fulgte von Hayeks seminar om »Law, Legislation and Liberty« ved University of California, i en tid da ungdoms- og studenteroprøret var på sit højeste, var von Hayek en kraftig kritiker af det daværende amerikanske samfund, og på forbavsende mange punkter helt enig med de synspunkter, der blev fremsat af personer fra oprørshold. Dette pegede for mig at se dengang på det faktum, at mange af ungdomsoprørets ideer var samstemmende med de ideer, de såkaldte utopiske socialister havde, og disse var igen, i deres halv-anarkistiske væsen, i virkeligheden den klassiske liberalisme i sin yderste konsekvens.

En af von Hayeks fundamentale påstande er, at et samfund ikke er en organisation, men en spontan orden. En organisation er planlagt og designed, mens en spontan orden udvikler sig af sig selv. Von Hayeks billede på forskellen er forskellen imellem en krystal og et ur. Krystallen er lige så ordnet og struktu-

reret som uret, men den er ikke designed af nogen, den er vokset frem af sig selv efter regler, der ikke er givet af nogen. På samme måde er det menneskelige samfund på væsentlige punkter vokset frem, f. eks. er al ret grundlagt på en af sig selv fremvokset sædvane, der så evt. kodificeres. En organisation er f. eks. staten, eller de foretagender, der udgør en stor del af økonomien. Ud fra denne distinktion slutter Hayek følgende: det er forkert, og desuden umuligt at gøre samfundet til en organisation. Dette skyldes ifølge Hayek, at menneskets viden altid er begrænset, vi kan ikke totalt forudsige konsekvenserne af vore beslutninger. De har en tendens til at blive anderledes end vi forstillede os. Denne begrænsning ved mennesket er vel nok for Hayek det fundamentale faktum, ud fra hvilket han bygger sit politiske syn op. Grundet denne begrænsning må mennesket eksperimentere sig frem, og for at denne eksperimenteren ikke skal få katastrofale følger, må intet individ eller nogen institution have absolut magt. I den traditionelle demokratiske tænkning har flertallet en sådan magt, og i totalitære stater har staten eller diktatoren den. Hayek er imod begge former for samfund, og som alternativ sætter han det konstitutionelle samfund. En konstitution er fundamentalt set en begrænsning af magt, især af regeringens magt.

Von Hayek hævder, at de fleste lovgivende forsamlinger og regeringer misbruger deres magt, bl. a. fordi de har for stor magt. I de nuværende demokratier udgøres magten af en regering, der har et flertal i den lovgivende forsamling bag sig, den såkaldte parlamentarisme. Vi kender alle dennes ulemper: partidiktatur, partidisciplin, diktatorisk magt til flertalsregeringer, der lader hånt om grundloven, jvf. f. eks. fællesmarkedsproblemerne herhjemme. Hayek hævder, at der er en fundamental forskel på at lovgive i form af love, der giver udtryk for fundamentale principper, der har gyldighed for alle uanset tid og sted, og så at lovgive i form af specifikke administrative afgørelser. Det danske Folketing har f. eks. begge funktioner. Lovgivning af fundamentale principper udvikler et samfund til en spontan orden, idet specifikke konsekvenser ikke kan forudses, ligesom sådanne principper sikrer og definerer frihed og lighed, da de ikke er rettet imod eller er for nogen bestemt gruppe eller person. Lovgivning af administrative beslutninger derimod udvikler samfundet til en organisation, hvor alting er kontrolleret og forudsigbart og medfører, at Folketing eller regering får magt over den enkelte eller over enkelte bestemte grupper. Projektet om at sikre en total lovgivning af administrative beslutninger er på grund af menneskets begrænsede viden dømt til at mislykkes, og medfører kun ufrihed og undertrykkelse.

Von Hayeks fundamentale kritik af socialismen som politisk teori og økonomisk praksis er, at den forsøger at gøre samfundet til en organisation, og hvis den ikke forsøger det, så tvinges den til det af økonomiske grunde, idet en central økonomisk planlægning er nødvendig, hvis man med statsejede produktionsmidler skal sikre en optimal udnyttelse af de forhåndenværende ressourcer.

Dette betyder, at staten får ubegrænset magt, og friheden mistes. Personlig mener jeg, at Hayek her har uret, men det ville føre for vidt at gå ind på en diskussion af dette, lad mig blot nævne, at i en socialistisk økonomi kunne folket udøve den begrænsende funktion, som Hayek hævder konstitutionen skulle have. Denne konstitution er vel heller ikke andet end et udtryk for de af folket opvoksede principper for ret og retfærdighed.

I sin polemik mod det nuværende kapitalistiske samfund angriber Hayek især ideen om social retfærdighed. Han mener, at der ikke er grund til at have to former for retfærdighed: retfærdighed og social retfærdighed. Der er og bør ikke være nogen så at sige højere retfærdighed, et samfund er enten retfærdigt eller uretfærdigt, og denne retfærdighed må kunne formuleres og praktiseres i forhold, der vedrører den enkelte og dermed samtidig sikrer det fælles gode. Dette skyldes, at Hayek ikke akcepterer samfundet som noget selvstændigt over individerne, der udgør det. Han er hvad der kaldes »metodologisk individualist«. Begrebet »social retfærdighed« forudsætter for Hayek at se, at man akcepterer principper, der er anvendelige på samfundet som helhed, men ikke på de enkelte individer. Også på dette punkt er han klassisk liberalist, og en kraftig kritiker af socialismen, der jo netop hævder, at der findes principper, der kan anvendes på samfundet, men ikke på individet. Hayeks påstand er, at man i den moderne velfærdsstat, hvor staten har fået uhyre stor magt, ofte sætter hensynet til en fiktiv social retfærdighed højere end pligten til at behandle den enkelte borger retfærdigt. Den enkeltes legitime rettigheder krænkes under henvisning til det almene vel, der alt for ofte blot er udslag af bestemte magtgruppers ikke-legitime interesser. Dermed bliver det, der var intenderet som demokratisk, til en magtkamp imellem interessegrupper, hvor den svageres legitime krav alt for ofte trampes under fode. Man kunne formulere Hayeks opfattelse paradoksalt som det, at den sociale retfærdighed oftest medfører en social uretfærdighed. Dette er igen et udslag af menneskets begrænsede indsigt, ignorancen, der alt for ofte glemmes i en tro på alvidenhed og almagt. Hayeks økonomi og filosofi kunne passende karakteriseres som en uvidenhedens økonomi og filosofi.

Udviklingen af partiapparater, i hvilke igen flertallet har magten etc. etc., medfører at mindre og mindre grupper får større og større magt, noget vi også kender fra det danske Folketing. Hayek anser derfor partisystemet som uheldigt og ødelæggende for frihed og lighed. Et middel til at bekæmpe partiapparater mener Hayek er at sikre, at politikere ikke kan genvælges. Partiapparatet eksisterer nemlig først og fremmest som mål i sig selv, derved at det skal sikre dem, der har magt, at de bevarer den. Såfremt politikere ikke kunne genvælges, ville de formodentlig benytte deres sunde fornuft frem for at se på Galluptal, hvad de skulle mene og gøre. Levebrødspolitikere er for Hayek en trussel mod et egentligt demokrati. Hayek ser også med skepsis på administrationen, dvs. embedsmændene. Disse uddannes i en tradition, der sikrer, at de ikke har

egentlig føling med og forståelse af samfundet. For at slå to fluer med et smæk foreslår Hayek, at afgåede politikere kan indgå i administrationen, idet de dels har erfaring fra almindeligt arbejde, og dels har den store erfaring lovgivningsarbejdet giver. Dette ville også muliggøre, at andre end netop statstjenestemænd kunne blive politikere, og dermed sikre et virkeligt folkestyre. En anden metode til at begrænse partiernes indflydelse og gøre dem til pressionsgrupper på linie med andre interesse-organisationer, ville være at gå over til et såkaldt flerdimensionalt valgsystem, hvor man ikke kun valgte efter bopæl, dvs. ofte stemmer på en kandidat, der er fra en ganske anden egn i landet, men vælger kandidater efter f. eks. alderklasse, arbejdssted, arbejdstype etc. Dette skulle sikre, at de i befolkningen faktisk værende anskuelser blev repræsenterede, ligesom den lovgivende forsamling blev et repræsentativt udsnit af befolkningen.

Von Hayek har direkte udformet principperne for en demokratisk konstitution, og har endda rejst rundt til forskellige udviklingslande, for om muligt at »overtale« dem til at indføre den. Det er så vidt jeg ved ikke lykkedes.

Et andet punkt hvor von Hayek's kritik af de vestlige samfund kan sættes ind, er over for Fællesmarkedet. Dette er jo netop en institution, der igennem Ministerråd og Kommission lovgiver med administrative beslutninger og ikke via almene retfærdighedsprincipper. Det er regeringerne i fællesskab, der har magten, og denne er ubegrænset, medens Parlamentet er henvist til en underordnet rolle. Det ville Hayek sikkert foreslå ændret til det omvendte.

F. A. Hayek: Law, Legislation and Liberty, Vol. 1. Routledge and Kegan Paul, London 1973.

Udviklingen i den internationale og danske økonomi

DEN INTERNATIONALE ØKONOMI

De fleste industrialiserede landes økonomi var i begyndelsen af 1975 kendetegnet ved lav økonomisk aktivitet, kraftige prisstigninger, en tiltagende arbejdsløshed og underskud på betalingsbalancens løbende poster. Den afgørende faktor bag denne udvikling har været den firedobling af prisen på råolie, der er sket siden sommeren 1973.

OECD udsendte i december 1974 sin halvårlige »Economic Outlook«. Her forsøger man at vurdere, hvordan den økonomiske udvikling i OECD-området vil blive i 1975.

Med de stagnationstendenser, der i slutningen af 1974 karakteriserede efterspørgslen og produktionen i de fleste lande, forventer OECD ikke en realøkonomisk vækst i 1975, der er meget højere end i 1974. Den reale vækst i bruttonationalindkomsten forventes for hele OECD-området at blive ½ pct. højere end i 1974. Fra 1973 til 1974 var den tilsvarende vækst ca. ¼ pct.

Inflationsraten skønnes fortsat at ville ligge på et meget højt niveau, omend noget lavere end det i 1974 observerede. Der er udsigt til, at forbrugerpriserne, der for OECD som helhed fra 1973 til 1974 steg med knap 14 pct., fra 1974 til 1975 vil stige med 12½ pct.

Den mangel på tillid, husholdningerne og erhvervslivet i øjeblikket har til den fremtidige økonomiske udvikling, gør, at arbejdsløsheden vil være stigende. Siden den internationale højkonjunktur toppede i 1973, er den samlede ledighed i OECD steget med 2 mill. personer, og det udelukkes ikke, at ledigheden i løbet af 1975 vil stige med yderligere 4 mill.

I den følgende tabel er vist, hvordan den reale økonomiske vækst, priserne og saldoen på betalingsbalancens løbende poster skønnes at ville udvikle sig i 1975.

Udviklingen i bruttonationalindkomst, betalingsbalance og forbrugerpriser i udvalgte OECD-lande i 1975

	Bruttonational-indkomst[1])		Forbrugerpriser[2])		Saldo på betalingsbalance. Mia $	
	1974	1975	1974	1975	1974	1975
USA	–1¾	–2	11½	11	–3,25	–7,50
Japan	–3¼	2	25	16	–4,75	0,00
Frankrig	4¾	3	13¾	13	–7,50	–6,25
Italien	4¾	– ¼	19¼	20¼	–8,30	–5,75
U.K.	– ½	1¾	14¾	18	–9,00	–6,50
Vesttyskland	1	2½	7½	7	9,00	6,00
Sverige	3	2½	10	11	–0,70	–1,30
Hele OECD-området	¼	½	13¾	12½	–37,50	–38,50

1. Stigning i forhold til året før i faste priser.
2. Stigning i forhold til året før i pct.

De olieeksporterende lande (OPEC) har som følge af de kraftige oliepris-stigninger haft et overskud på betalingsbalancens løbende poster på ca. 60 mia $ i 1974. Heraf stammede knap 40 mia $ fra OECD-landene. Da de olieeksporterende landes overskud ikke kan forventes at blive mindre i de kommende år, knytter der sig betydelig interesse til, hvordan oliepengene bliver tilbagekanaliseret til de industrialiserede lande.

For 1974 som helhed skønner bankeksperter, at OPEC-landene ud af deres samlede olieindtægter vil investere ca. 60 mia $, således som følgende tabel viser.

OPEC-landenes investeringer på de internationale kapitalmarkeder i 1974

	Mia $	I pct. af total
Eurovalutamarkedet, især korte indskud	20	33
Pengemarkedet i USA: statspapirer	9	15
korte indskud	3	5
Pengemarkedet i U.K.	8	13
Bilaterale lån samt lån til U-lande	10	16
Officielle internationale institutioner	8	13
I øvrigt	2	5
I alt tilbagekanaliseret	60	100

Den hidtidige praksis har været at placere pengene kort for således at kunne høste størst muligt udbytte af de skiftende rente- og valutakursforhold. Over for dette står de olieforbrugende landes ønske om at låne langt til finansiering af de store betalingsbalanceunderskud samt til at undgå kraftige valutakursrystelser. At der kan opstå forstyrrelser på valutamarkederne p. g. a. oliepengene,

kan illustreres tydeligt ved en begivenhed i december 1974. Her meddelte det saudi-arabiske selskab Aramco, at det ønskede sine betalinger fra olieselskaberne i dollars i stedet for som tidligere engelske pund. Pundkudsen blev som følge heraf øjeblikkeligt presset i bund over for de andre valutaer.

Udover disse helt korte placeringer er de olieproducerende lande imidlertid begyndt at interessere sig for køb af aktier i de større virksomheder i de industrialiserede lande samt for finansiering af karteller, som kontrollerer andre råvarer end olie. Denne udviklingstendens har skabt frygt for, at OPEC-landene skal få for meget magt over produktionen i industrilandene.

I Tyskland har ledende bankfolk udtalt, at de ikke vil optræde som mæglere for investeringer af denne type, og i USA er man ved at forberede en lov, som skal forhindre OPEC-landene i at opkøbe dele af »strategiske« industrier.

Usikkerheden omkring oliepengene har gjort behovet, for at tilbagekanaliseringen sker inden for mere officielle og faste rammer, stadig mere udtalt.

I de internationale organisationer har »recycling«-programmet været meget hyppigt drøftet. Der er indtil nu truffet aftale om etablering af to fonds inden for rammerne af Den internationale Valutafond (IMF) og OECD til støtte for lande i betalingsbalancevanskeligheder som følge af olieprisforhøjelserne.

Den fond, der etableres inden for IMF, bliver på 5 mia SDR, svarende til ca. 35 mia kr. Midlerne tilvejebringes gennem direkte indskud fra de olieproducerende lande.

Den anden fond, der oprettes inden for rammerne af OECD, vil blive en modificeret udgave af den gensidige låne- og garantifond på 25 mia dollars, som udenrigsminister Kissinger tidligere har foreslået.

Den afgørende forskel på de to fonds er, at den sidstnævnte ikke modtager midler direkte fra de olieeksporterende lande, men at disse derimod fremskaffes gennem de industrialiserede lande ved en kvoteordning. Det er bestemt, at OECD-fonden først må bringes i anvendelse, når IMF-fondens muligheder er udtømte.

DEN DANSKE ØKONOMI

I november 1974 fremkom Det økonomiske Sekretariat med sin »Økonomiske Oversigt«. Heraf fremgår det, at den økonomiske politik stilles over for en uhyre vanskelig opgave i 1975. Betalingsbalance- og inflationsudviklingen kombineret med en stigende arbejdsløshed vil blive hovedproblemet i dansk økonomi i 1975.

Med hensyn til de enkelte efterspørgselskomponenter forudsiger Sekretariatet følgende forløb i 1975:

Erhvervenes faste investeringer kan for 1975 forventes at blive 6 pct. mindre end i 1974 regnet i faste priser. De føromtalte afmatningstendenser i den in-

ternationale økonomi har medført, at produktionen i slutningen af 1974 lå på et niveau, der var betydeligt under kapacitetsgrænsen.

Det private forbrug forventes at vise en markant fremgang målt i faste priser. Den afgørende faktor bag denne udvidelse er de skattelettelser på 7 mia kr., der trådte i kraft pr. 1. januar 1975. Skattenedsættelsen er beregnet til at give mange lønmodtagergrupper en stigning i den disponible indkomst på 7–9 pct. Selv om den høje ledighed og den usikre beskæftigelsessituation vil virke dæmpende på forbrugstilbøjeligheden, skønner Sekretariatet, at det reale private forbrug vil stige med 3–4 pct. i 1975.

Investeringerne i boligbyggeriet påregnes fortsat at ville ligge på et særdeles lavt niveau. Selv om der sker en stigning i antal påbegyndte lejligheder i sammenligning med 1974, vil den omstændighed, at der er et meget lavt igangværende byggeri ved begyndelsen af 1975, betyde, at aktiviteten inden for nybyggeriet fortsat vil falde et godt stykke ind i 1975. For året som helhed skulle dette betyde, at boliginvesteringerne vil udvise et fald på ca. 25 pct. i forhold til 1974. Sekretariatet skønner, at der i 1975 vil blive påbegyndt ca. 35.000 nye boliger mod godt 25.000 boliger i 1974.

Den offentlige sektors køb af varer og tjenester påregnes i 1975 at ville stige med 4 pct. i faste priser i forhold til året før. Dette er i forhold til 1974 en fordobling i stigningstakten. Årsagen tilskrives blandt andet, at bygge- og anlægsstoppet for kommunerne blev hævet medio august 1974 og for statens vedkommende i oktober 1974.

Med udgangspunkt i de foreliggende skøn over udviklingen i produktion og efterspørgsel i OECD-landene i 1975 anslår Sekretariatet, at efterspørgslen fra udlandet efter danske industrivarer vil øges med 4–5 pct. målt i faste priser. Det betones dog, at dette skøn er meget usikkert, dels som følge af den usikre internationale konjunktursituation, dels som følge af den uafklarede indenlandske økonomiske politik. I den indre økonomi er det især stigningen i omkostningsniveauet, der kan give problemer. Med de kraftige omkostningsstigninger, der er forekommet i Danmark i 1973 og 1974, vil dansk erhvervslivs internationale konkurrenceevne blive skadet, hvis der ikke i 1975 sker en mærkbar dæmpning af omkostningsstigningerne. I en situation, hvor den internationale konkurrence er skærpet på afsætningsmarkederne, er det vigtigt, at dansk erhvervslivs konkurrenceevne holdes intakt. Hvis ikke, vil det blive svært i de kommende år at få en stigning i industribeskæftigelsen og i erhvervsinvesteringerne. Herudover kan der næppe skabes grundlag for en varig forbedring af betalingsbalancen.

Sammenfattende kan det siges, at udviklingen i de enkelte efterspørgselskomponenter indicerer, at der i 1975 kun bliver tale om en meget moderat opgang i den samlede efterspørgsel i forhold til året før. Stigningen forventes at blive ca. 1½ pct. Det økonomiske Sekretariat mener, at virkningen på produktionen af det her skitserede forløb vil blive, at der i første halvdel af 1975 vil

være et lavt produktionsniveau. Dette skyldes blandt andet, at lagertilpasninger vil opfange en del af efterspørgselsstigningen. For andet halvår skønnes der at komme en stigning, således at byerhvervenes produktion i alt i 1975 vil stige med ca. 1½ pct.

Det her nævnte produktionsforløb vil betyde, at arbejdsløsheden fortsat vil være høj i begyndelsen af 1975. Derefter vil ledigheden falde, og for 1975 som helhed ventes arbejdsløsheden gennemsnitligt at ville blive omtrent som i 1974, dvs. 5–5½ pct.

Det forventede efterspørgsels- og produktionsforløb kan skønnes at give en forbedring i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. En reduktion af importen af råvarer og halvfabrikata kombineret med en indenlandsk lagerreduktion forventes at medføre, at importen i faste priser vil blive 3 pct. lavere end i 1974. Da industrieksporten skønnes at ville stige med 4–5 pct. i faste priser, skulle dette medføre, at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster i 1975 vil blive 4–4½ mia kr. mod ca. 6½ mia kr. i 1974.

Betalingsbalance og udenrigshandel

Underskuddet på betalingsbalancens løbende poster blev i 3. kvartal 1974 på ca. 900 mill. kr. Hermed udgjorde det samlede underskud i de 3 første kvartaler godt 6 mia kr. Uligevægten kan først og fremmest tilskrives en meget stærk forøgelse af underskuddet i vareomsætningen med udlandet. Underskuddet på handelsbalancen i betalingsbalancestatistikken (eksport og import opgøres fob) har i de 3 første kvartaler været ca. 9,3 mia kr. Derimod har posterne »søtransport«, »rejser« og »øvrige tjenester m. m.« samt posten »De europæiske Fællesskaber« vist et overskud på ca. 4,8 mia kr. Endelig har der været et underskud på posterne »renter, udbytter m. m.« samt »ensidige overførsler« på ca. 1,5 mia kr.

Finansieringen af de 3 første kvartalers underskud er sket ved en offentlig og privat nettokapitalimport på i alt ca. 4,3 mia kr., mens den resterende del af underskuddet, ca. 1,7 mia kr., er dækket ved en nedgang i valutareserven.

Den månedlige handelsbalancestatistik (eksporten opgøres fob og importen cif) viste for november et underskud på ca. 560 mill. kr. Dette var et relativt godt resultat, idet underskuddet er halveret i forhold til november 1973. Endvidere er det det næstmindste registrerede underskud i hele 1974. I perioden januar til november har handelsbalanceunderskuddet i 1974 været ca. 12½ mia kr. mod 8,8 mia kr. i den tilsvarende periode i 1973. Den gunstige handelsbalanceudvikling – der er nu næsten ligevægt, når der ses bort fra den specielle udvikling på energiområdet – dækker over såvel et pænt eksportforløb som en afsvækket importudvikling især i månederne september, oktober og november.

Handelsbalancen

	Import		Eksport		Merimport	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974
Januar	3.891	5.269	2.585	3.243	1.306	2.026
Februar	3.305	5.026	2.939	3.864	366	1.162
Marts	3.505	5.388	2.986	4.171	519	1.217
April	3.389	5.514	2.584	3.766	805	1.748
Maj	4.342	5.199	3.117	4.040	1.205	1.159
Juni	3.642	4.595	2.961	3.799	681	796
Juli	3.388	4.759	2.824	3.362	564	1.397
August	3.702	4.708	2.661	3.734	1.041	974
September	3.745	4.534	3.679	4.179	72	355
Oktober	4.694	5.223	3.624	4.557	1.070	666
November	4.546	4.818*	3.314	4.252*	1.232	566*
December	4.305		3.670		635	
I alt	46.454		36.944		9.510	

* Foreløbige tal.

Importen er i de 11 første måneder af 1974 steget med ca. 30 pct. Opgjort i faste priser er den samlede import skønsmæssigt faldet med omkring 4 pct. Nedgangen er især faldet på importen af råvarer til bygge- og anlægsvirksomheder samt på importen af biler. Endvidere har der været en nedgang i importen af brændsel. Derimod viser importen af maskiner og kapitaludstyr en opgang, mens importen af forbrugervarer ikke har ændret sig mærkbart i forhold til den tilsvarende periode i 1973. Nedgangen i importmængderne er imidlertid mere end udlignet af den samtidige stigning i importpriserne, der kan skønnes at have udgjort ca. 36 pct. på årsbasis, således at den samlede værdi er steget med de nævnte 30 pct. i årets første 11 måneder.

I modsætning til den reelle nedgang i importen har eksporten i 1974 vist en kvantitetsmæssig fremgang på 7–8 pct. I løbende priser er eksportværdien for perioden januar til november steget med ca. 27 pct. i forhold til tilsvarende periode i 1973. Der har således været en gennemsnitlig prisstigning på ca. 19 pct. for vore eksportvarer. I sammenligning med den foran nævnte stigning i importpriserne afspejler det en bytteforringelse på ca. 15 pct. Det er især industrien, der har været grundlaget for det gunstige eksportforløb. Industrieksporten er steget med ca. 35 pct. i de første 11 måneder af 1974 sammenlignet med 1973. Heraf udgjorde den mængdemæssige stigning ca. 12 pct.

Forbrug og investering

Det private forbrug var i 1974 præget af en vigende tendens, som er blevet mere udtalt i årets løb. Det private forbrug har i løbende priser været 12–13 pct. højere i 1974 end i 1973, men da priserne samtidig er steget med gennemsnitlig ca. 15 pct., er det reale forbrug faldet med et par procent.

Ifølge detailomsætningsindekset er detailforretningernes omsætning forøget med ca. 11 pct. for brancherne som helhed i de 10 første måneder af 1974. Hvis man opgør forbruget i faste priser, er det især grupperne »beklædning m. v.« og »andre forbrugsvarer«, der i den betragtede periode er blevet ramt. I forhold til tilsvarende periode i 1973 har der været et fald på henholdsvis 6 pct. og 4 pct. Gruppen »nærings- og nydelsesmidler« har haft en stigning på 1 pct.

Salget af personbiler har i 1974 udvist et markant fald i forhold til 1973. 78.900 personbiler blev nyindregistreret i hele 1974, mens der blev indregistreret 121.300 i 1973. Tilbagegangen på ca. 35 pct. skyldes først og fremmest gennemførelsen af den midlertidige forhøjelse af registreringsafgiften i maj. Afgiftsforhøjelsen blev afviklet den 1. januar 1975.

Erhvervenes faste investeringer har i 1974 været ca. ½ pct. højere end i det foregående år regnet i faste priser. Påbegyndelserne af erhvervsejendomme i de 3 første kvartaler af 1974 er i etageareal faldet med 4 pct. i forhold til samme periode sidste år. Der har således i det væsentlige været tale om en fastholdelse af sidste års høje niveau for erhvervsejendomme. Målt i faste priser synes investeringerne i maskiner, værktøj og inventar at være øget yderligere i 1974 i forhold til 1973, hvor stigningen var betydelig. For året som helhed kan stigningen skønnes at have været 4–5 pct. Derimod er investeringerne i transportmidler faldet markant i 1974.

Udviklingen i boligbyggeriet har i hele 1974 været stærkt præget af eftervirkningerne af de abnormt høje påbegyndelser i 1972 og begyndelsen af 1973. Den stærkt forøgede låneefterspørgsel, som fulgte heraf, var ensbetydende med den betydelige forringelse af byggeriets finansieringsvilkår, der indtraf i slutningen af 1973 og første halvår af 1974. Dette har været medvirkende til, at investeringerne i boligbyggeriet beregnet i faste priser i 1974 har været ca. 20 pct. lavere end i 1973.

I de 10 første måneder af 1974 blev der påbegyndt ca. 24.500 boligenheder. Dette er i forhold til samme periode i 1973 et fald på 48,8 pct. Fuldførelser faldt i tidsrummet med 11,8 pct. Ultimo november 1974 var der ca. 41.400 boligenheder under opførelse mod 63.900 ultimo november 1973.

Den off. sektors samlede efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser til drift og anlæg viste i 1974 ligesom i 1973 kun en meget svag vækst. Denne kan i faste priser skønnes at være ca. 1½ pct. og må først og fremmest tilskrives det føromtalte bygge- og anlægsstop,der var i kraft for kommunernes vedkommende til medio august 1974, mens ophævelsen for staten skete fra oktober 1974.

Produktion og beskæftigelse

Som følge af den moderate vækst i den totale efterspørgsel er den samlede produktion i 1974 kun steget med 2 pct. regnet i faste priser. At der hersker en

vis pessimisme i dansk erhvervsliv fremgår af konjunkturbarometrene for industrivirksomheder og bygge- og anlægsforetagender.

For 1. kvartal 1975 forventer bygge- og anlægssektoren under ét en kraftig ikke-sæsonbetinget nedgang i beskæftigelsen ved såvel byggeri som anlægsarbejder. 53 pct. af de adspurgte virksomheder forventer at have færre ansatte pr. 31. marts 1975 end 31. december 1974. Kun 11 pct. forventer at have flere ansatte. Også ordrebeholdningen skønnes at blive kraftigt reduceret i det betragtede tidsrum. Her skønner 52 pct. af virksomhederne at ville få en mindre ordrebeholdning, 40 pct. venter en uændret ordrebeholdning, og kun 8 pct. regner med en større beholdning.

Den pessimisme, der kan registreres inden for bygge- og anlægsvirksomheder, kommer også til udtryk i konjunkturbarometret for industrien. Under ét forventer industrien, at den faldende aktivitet i 4. kvartal 1974 vil fortsætte i 1. kvartal 1975. Der forventes en nedgang i produktionen, i beskæftigelsen og i ordreindgangen fra hjemmemarkedet. For råvarelagrene og de løbende investeringer regnes med en vis reduktion, mens nedgangen for færdigvarelagrene skønnes at blive af mindre omfang. Det antages, at ordreindgangen fra eksportmarkedet vil udvise en beskeden nedgang.

I takt med at de økonomiske afmatningstendenser blev mere udtalte i andet halvår af 1974, steg arbejdsløshedsprocenten blandt de arbejdsløshedsforsikrede. Mens arbejdsløshedsprocenten frem til maj 1974 lå på omtrent samme niveau som i 1973, er der siden indtruffet en accelererende stigning i ledigheden. I november 1974 var der således en arbejdsløshedsprocent på i gennemsnit 9,2 pct. af de arbejdsløshedsforsikrede. Det var især personer inden for byggefagene, der havde en høj ledighedsprocent. Denne blev i november 15,2 pct. Det sidste arbejdsløshedstal, der er offentliggjort, er ugeopgørelsen fra den 8. januar 1975. Procenten var her 13,2 pct. eller ca. 115.000 personer. Hertil kommer ledigheden blandt personer, der ikke er arbejdsløshedsforsikrede. Ledigheden i denne gruppe skønnes at være ca. 35.000, dvs. at i begyndelsen af 1975 var omkring 150.000 personer uden arbejde.

Priser og lønninger

Prisudviklingen har i 1974 været under stærk påvirkning af de meget kraftige prisstigninger, der i de sidste måneder af 1973 og de første måneder af 1974 fandt sted for en række råvarer, først og fremmest olieprodukter. Herudover har den fortsatte opgang i lønninger og renteudgifter givet sig udslag i indenlandske prisstigninger af en størrelsesorden, som ikke er set i mange år.

Prisindeks

	Råvare-prisindeks		Engros-prisindeks		Forbruger-prisindeks		Måneds-prisindeks	
	1973	1974	1973	1974	1973	1974	1973	1974
	1968=100		1968=100		1964=100		jan. 1971=100	
Januar	135	237	129	163	169,8	194,2	114,2	130,5
Februar	135	250	132	164	171,6	194,8	115,1	131,1
Marts	136	250	133	168	172,6	196,5	115,9	132,5
April	141	249	135	168	174,9	199,8	117,3	135,1
Maj	151	246	139	168	177,1	202,4	119,2	137,4
Juni	157	247	144	170	178,5	205,9	120,0	138,1
Juli	163	253	144	172	179,7	208,4	120,9	139,2
August	157	252	142	172	180,8	209,6	121,6	139,9
September	154	254	142	175	182,7	213,1	122,9	141,9
Oktober	159	250	145	177	184,8	215,9	124,0	143,9
November	180	246	148	176	187,9	218,9	126,7	146,2
December	193	246	152	177	190,8	220,3	128,4	147,0

Foruden de forannævnte faktorer har også en række afgiftsforhøjelser bidraget til de kraftige prisstigninger i 1974. På årsbasis har niveauet for forbrugerpriserne været 15,2 pct. højere end i 1973.

Råvareprisindekset udviste i de 3 sidste måneder af 1974 et direkte fald. Bag dette forløb ligger den stagnerende efterspørgsel efter råvarer på grund af afmatningstendenserne i det internationale konjunkturforløb. Det er især metallerne, der har været udsat for prisfald.

Månedsprisindekset for december 1974 er opgjort til 147,0. Dette er i forhold til de foregående måneder en afdæmpning i prisstigningstakten, idet det er første gang siden april 1974, at indekset har udvist en stigning på under 15 pct. set i forhold til samme måned året før. Reguleringspristallet for januar vil med sikkerhed komme over indeks 145 og dermed udløse 3 dyrtidsportioner. Derfor vil den automatiske dyrtidsregulering i 1975 – under forudsætning af, at der ikke sker politiske indgreb – komme til at øve en mærkbar indflydelse på lønstigningerne, analogt med hvad der skete i 1974, hvor 6 dyrtidsportioner i alt kom til udbetaling.

Timelønsindekset for industriarbejdere kan skønnes at have ligget ca. 21 pct. højere end i 1973. De seks dyrtidsportioner har givet 2,40 kr. pr. time, og de overenskomstmæssige stigninger kan skønnes at beløbe sig til 1,35 kr. i gennemsnit pr. time. Hertil kommer lønglidningen, der især i 1. halvår af 1974 var stor. Industriens funktionærer har haft en gennemsnitlig lønstigning på ca. 19 pct. fra 1973 til 1974 mod godt 16 pct. året i forvejen. For det offentliges tjenestemænd er lønningerne steget med gennemsnitlig ca. 20 pct. fra 1973 til 1974. Af denne stigning kan ca. 15 pct. henføres til den procentvise dyrtidsregulering, der gælder inden for dette område.

Om udviklingen i de selvstændige erhvervsdrivendes indkomster i 1974 foreligger der kun begrænsede oplysninger. For de selvstændige landbrugeres

vedkommende giver det dog visse oplysninger, at landbrugets bruttofaktorindkomst fra 1973 til 1974 kun er steget med 10 pct. mod 19 pct. året i forvejen. De selvangivne indtægter for selvstændige i byerhvervene lå i 1973 ca. 9 pct. højere end året før. De vigende konjunkturer i 1974 med faldende vækst i produktionen og stigende produktionsomkostninger må antages at have svækket indtjeningsmulighederne i 1974.

Endelig kan det nævnes, at stigningen i overførselsindkomsterne (pensioner, dagpenge m. v.) kan skønnes at have været ca. 24 pct. større end i 1973.

Penge- og kreditforholdene

Penge- og kreditforholdene var i de første 6–8 måneder af 1974 overordentlig stramme. Mens de pengepolitiske myndigheders direkte bidrag til denne stramning hovedsagelig har været en fastholden af de institutionelle bindinger på pengeinstitutternes udlån, har statsfinanserne og Nationalbankens obligationskøb snarere virket i retning af en lempelse af forholdene. Mens den beskedne kreditudvidelse i årets første del således synes at have været bestemt af begrænsningerne i udlånsmulighederne, var mulighederne for en kreditudvidelse væsentligt forbedret gennem de sidste 4 måneder af 1974. Dette skyldes blandt andet, at udlånsloftet i 2 omgange blev forhøje, således at penginstitutterne fik mulighed for at udvide kreditgivningen med i alt ca. 3,5 mia kr. Den 26. august blev udlånsloftet hævet med 3 pct. svarende til en kreditudvidelse på ca. 2 mia kr., og den 30. november skete en udvidelse på 2 pct. ensbetydende med en udvidelse på ca. 1,5 mia kr. Samtidig er pengeinstitutternes likviditet forbedret væsentligt. De forøgede muligheder for at opnå lån i pengeinstitutterne har imidlertid været sammenfaldende med et markant fald i publikums efterspørgsel efter bank- og sparekasselån. Således var udlånsstigningen i november 1974 kun ca. 8 pct. i forhold til november 1973. Fra november 1972 til november 1973 var stigningen knap 16 pct.

Den forbedrede likviditet i pengeinstitutterne, der ikke modsvaredes af den tilsvarende stigning i udlånsaktiviteten, har til gengæld givet sig udslag i pengeinstitutternes obligationskøb. Mens pengeinstitutterne således forøgede deres obligationsbeholdninger med knap 300 mill. kr. i august, steg deres obligationsbeholdninger med godt 500 mill. kr. i september og godt 700 mill. kr. i oktober.

Den forholdsmæssig rigelige likviditet i banksystemet har været medvirkende til, at den gennemsnitlige obligationsrente fra august 1974 til midten af januar 1975 har udvist et fald. Den 14. august var den gennemsnitlige obligationsrente 17,51 pct. og den 22. januar 1975 var renten 13,08 pct. Af andre faktorer, der har været medvirkende til rentefaldet, kan nævnes frigivelsen af salget af danske obligationer til udlandet og diskontonedsættelsen den 14. januar 1975.

Fra den 1. december 1974 kunne danske obligationer frit sælges til udlandet. Oprindeligt var skæringsdatoen for liberaliseringen den 1. januar 1975, en dato

mange havde forventet ville blive udskudt. Dette skyldtes en udbredt frygt for, at der via obligationsmarkedet kunne opstå store spekulative kapitalbevægelser mellem Danmark og udlandet. På grund af Danmarks beskedne valutareserver kan den danske økonomi vanskeligt modstå sådanne kapitalbevægelser. Beslutningen om at fremskynde liberaliseringsdatoen må ses i lyset af, at udlændinge ikke i 2. halvår af 1974 udviste den store interesse for danske obligationer. Dette fremgår blandt andet af, at den obligationskvote, der i 1974 var afsat til salg i udlandet, langt fra er blevet opbrugt.

I de 3 første kvartaler af 1974 blev der netto solgt for 24 mill. kr. obligationer til udlandet. Opgjort i brutto androg salget 265 mill. kr. EF-landene var i den betragtede periode de største aftagere.

Fra og med den 14. januar nedsatte Danmarks Nationalbank diskontoen fra 10 pct. til 9 pct. I sin begrundelse for nedsættelsen siger Nationalbanken, at denne skal ses på baggrund af den senere tids nedgang i det internationale renteniveau; det gælder såvel eurodollarrenten som en række officielle diskontosatser. Dette har sammen med den forholdsvis rolige udvikling på de internationale valutamarkeder gjort det muligt at sænke den unormalt høje danske diskonto. Det har endvidere været af betydning, at afsvækkelsen af den hjemlige efterspørgsel har medført, at underskuddet på betalingsbalancens løbende poster har været aftagende i løbet af 1974.

Nationalbanken pointerer, at Danmarks udenrigsøkonomiske situation er så sårbar, at det fortsat er nødvendigt at holde det indenlandske renteniveau i overkanten af udlandets. Det vil derfor være en afgørende forudsætning for fastholdelsen af en lempeligere rentepolitik, at der opnås en mere varig forbedring af betalingsbalancen.

29.1.1975
Svend Lundgren

Politisk kronik

UDLANDET

Oktober 1974

1. – Præsident Isabel Peron har 30/9 underskrevet en lov om foranstaltninger til bekæmpelse af terroristiske organisationers virksomhed i Argentina. Samme dag er general Carlos Prats, der var Chiles hærchef under præsident Allende, og hans hustru blevet dræbt ved et bombeattentat i Buenos Aires. En af terroristorganisationerne kalder sig Argentinas antikommunistiske Alliance (AAA), en anden er den marxistisk-leninistiske Folkets revolutionære Hær (ERP).

General Gowon erklærer, at det ville være uforsvarligt, om hæren overgav styret i Nigeria til en civil regering i 1976, således som han havde lovet i 1970 (se 1/10 70). Han giver samtidig meddelelse om en 5 års udviklingsplan. Herefter skal der i 1980 være oprettet 4 nye universiteter, indført farve-TV, og der skal bl. a. være bygget 2 nye olieraffinaderier.

2. – På sin kongres i Hamburg har FDP valgt udenrigsmin. Hans-Dietrich Genscher til formand for partiet i st. f. Forbundsrepublikkens præsident Walter Scheel (se 6/5) og til viceformænd Wolfgang Mischnick, Hildegard Hamm-Brücher og økonomimin. Hans Friederichs. Partiet har også valgt ny generalsekretær, Martin Bangemann, der efterfølger Karl-Hermann Flach, død 1973.

Datoen for det græske parlamentsvalg er fastsat til 17/11, et-årsdagen for stormen på det polytekniske universitet i Athen, som fremskyndede diktaturets fald. Endvidere meddeles, at spørgsmålet om, hvorvidt ekskong Konstantin skal vende tilbage til Grækenland som statsoverhoved (se 1/8), vil blive afgjort ved folkeafstemning ikke senere end 2/1 75. – 8. De medlemmer af regeringen, som er kandidater ved det forestående parlamentsvalg, træder i overensstemmelse med praksis før 1967 tilbage med undtagelse af udenrigsmin. Mavros og forsvarsmin. Evangelos Averoff, der ligesom ministerpræsident Karamanlis fortsætter p. g. a. Cypern-krisen. Bortset fra tre ministre, der ikke er kandidater ved valget (prof. Xenophon Zolotas, general Solon Ghikas og prof. Nikolaos Louros) besættes de øvrige 13 ministerposter med fhv. høje embedsmænd og andre uden for de aktive politikeres kreds. Efter at den nye regering 9/10 er taget i ed, er en af dens første handlinger at ophæve krigsretstilstanden undtagen i grænseområderne til Tyrkiet. – 15. Udenrigsmin. Mavros træder alligevel tilbage, og 18/10 udnævnes understatssekretær i udenrigsministeriet Dimetrios Bitsios til udenrigsminister. – 23. Den tidligere præsident Georgios Papadopoulos, som 25/9 var sat under husarrest i en villa nær ved Athen, arresteres og interneres på øen Kea i Kykladerne sammen med 4 andre af militærregimets ledende mænd, bl. a. Stylianos Pattakos og Nikolaos Makarezos. Anklagen lyder på undergravende virksomhed.

3. – I Italien indgiver koalitionsregeringen under Mariano Rumor sin afskedsbegæring p. g. a. uenighed inden for regeringen (se 10/6). – 14. Præsident Leone overdrager de kristelige demokraters generalsekretær Amintore Fanfani at danne ny regering, men Fanfani opgiver 25/10, og opgaven går 29/10 videre til udenrigsmin. Aldo Moro fra de kr. dem.s venstrefløj, der i 1966 dannede den første italienske venstre–centrum-regering.

5. – I Thailand (se 14/10 73) udstedes en ny forfatning med et tokammer-parlament, og det meddeles, at Sanya Dharmasakti's regering har til hensigt at afholde valg i februar 1975. Efter britisk mønster skal der oprettes en post som leder af oppositionen.

Endvidere bestemmes, at der kun kan indføres krigsretstilstand for en periode af 30 dage, medmindre parlamentet giver tilladelse til en forlængelse.

6. – Den portugisiske regerings opfordring til at arbejde en dag ekstra følges i stort omfang. – 8. De væbnede styrkers bevægelse har udfyldt de 4 pladser i 7 mands juntaen, som var blevet ledige i forbindelse med præsident Spinolas tilbagetræden (se 28/9). – 20. På en særlig kongres opfordrer Portugals kommunistparti de venstreorienterede officerer til at markere deres tilstedeværelse i politik også efter valget i marts. Kommunistlederen, minister u. p. Alvaro Cunhal udtaler, at der må findes udveje for, at De væbnede styrkers bevægelse, der tidligere har erklæret, at den vil trække sig ud af politik efter valget, kan blive repræsenteret i den lovgivende forsamling. – 29. En regeringsdelegation med Alvaro Cunhal i spidsen er rejst til Moskva.

9. – I Ethiopien er der udstedt arrestordre mod Tigre provinsens guvernør, Ras Mengesha Seyoum, der er gift med ekskejser Haile Selassies barnebarn, og som forlod Tigres hovedstad Makala straks efter kejserens afsættelse 12/9 (se 2/9). Samtidig udnævnes til ny guvernør Haile Selassie Belay. – 10. Studenter ved Addis Abebas universitet har bebudet demonstrationer i protest mod militærregimets beslutning om, at de som et led i kampen mod analfabetismen skal sendes på landet for at undervise bønderne, og der meldes om mange arrestationer blandt de studerende.

10. – Ved parlamentsvalget i Storbritannien opnår premiermin. Harold Wilson, hvad der ikke lykkedes for ham ved det foregående valg 28/2, et omend knebent absolut flertal på 3 i Underhuset. Labour får 39,3 (febr. 74: 37,2) pct. af de afgivne stemmer og 319 (301) mandater, de konservative 35,8 (38,1) pct. og 276 (296) mandater, de liberale 18,3 (19,3) pct. og 13 (14) mandater, andre 6,6 (5,4) pct. og 27 (24) mandater. Valgdeltagelsen er kun 72,6 pct. mod 78,2 pct. i februar.

For de liberale er valget en ny stor skuffelse. Skønt de havde opstillet kandidater i næsten alle valgkredse og havde godt 100 flere kandidater i marken end i februar, får de omkring 700.000 færre stemmer. Af de regionale partier har de skotske nationalister (SNP) ny stor fremgang. De vinder 4 mandater, alle fra de konservative, og får i alt 11, og de er lige ved at erobre det femte i den fhv. kons. udenrigsminister Sir Alec Douglas Home's gamle valgkreds. Med i alt ca. 840.000 stemmer (over 30 pct.) er de Skotlands største parti efter Labour. Også de walisiske nationalister har fremgang, idet Plaid Cymru erobrer et mandat og herefter har 3 repræsentanter i Underhuset.

I Nordirland sker der ikke større forskydninger. Ulster-loyalisterne (Ulster United Unionist Council, UUUC), der havde 11 repræsentanter i det gamle Underhus, taber – trods en samlet fremgang på over 40.000 stemmer – 1 mandat i Fermanagh and West Tyrone, hvor lederen af de officielle unionister Harry West bliver slået af den uafh. anti-loyalist Frank Maguire, der får støtte fra både Det socialdemokratiske arbejderparti (SDLP) og tilhængere af kredsens tidligere repræsentant, republikaneren Frank McManus. SDLP-lederen Gerald Fitt genvælges med fordoblet majoritet.

I de engelske valgkredse har udbryderne fra Labour ikke heldet med sig. Christopher Mayhew (se 9/7), der var opstillet af de liberale, opnår ikke valg, og Dick Taverne (se 28/2) bliver slået i Lincoln. – 14. Premiermin. Harold Wilson erklærer i en TV-tale, at kampen mod inflationen er regeringens vigtigste opgave, og at problemerne kun kan løses ved samarbejde mellem regeringen og hele folket. I et svar udtaler oppositionens leder Edward Heath den flg. dag, at han støtter opfordringen til national samling, men hvis regeringen mener det alvorligt, må den opgive sine nationaliseringsplaner. – 29. I trontalen ved parlamentets åbning lover regeringen energisk fortsættelse af genforhandlingen af betingelserne for Storbritanniens medlemskab i EF, og at det britiske folk inden 12 måneder vil få lejlighed til at afgøre, om Storbritannien skal fortsætte som medlem. Der bebudes nedsættelse af forsvarsudgifterne og forstærket nationalisering af skibsværfter og flyvemaskinefabrikker, der allerede i stor udstrækning er statskontrolleret, øget statskontrol med Nordsøolien og overførelse af al byudviklingsjord til kommunerne. Nationaliseringen skal administreres af en virksomhedskommission, der ikke blot skal søge at erhverve andele i virksomhederne, men også forbedre deres produktivitet og effektivi-

tet. – 30. Udenrigsmin. James Callaghan udtaler i Underhuset om EF, at ingen kan nægte at Fællesskabet under indtryk af begivenhederne i de sidste måneder er blevet mere fleksibelt i behandlingen af problemerne og tager mere hensyn til de enkelte medlemsstaters ønsker. Det vil være en gevinst for Europa, hvis EF erkender, at der ikke bør opstilles urealistiske mål og terminer. To områder, hvor der er brug for nytænkning, er EF's budget og den fælles landbrugspolitik.

14. – FN's generalforsamling beslutter at indbyde den palæstinensiske befrielsesorganisation PLO til at deltage i forsamlingens Mellemøsten-debat. Forslaget vedtages med 105 stemmer mod 4 (Bolivia, Den dominikanske Republik, Israel og USA), medens 20 afholder sig fra at stemme. Af de 9 EF-lande stemmer Frankrig, Italien og Den irske Republik for forslaget, medens de 6 øvrige EF-lande undlader at stemme. Israel hævder, at vedtagelsen er en krænkelse af FN's charter, idet PLO ikke repræsenterer andet end nogle titusinder terrorister, der vil ødelægge Israel. – 26.–29. Ved de arabiske staters topkonference i Rabat (Marokko) er alle 20 lande i Den arabiske Liga repræsenteret, med undtagelse af Irak og Libyen ved statsoverhovedet. Desuden deltager en delegation fra PLO under Yassir Arafat. Forhandlingerne på mødet domineres af striden mellem Jordan og PLO, der begge gør krav på at repræsentere den palæstinensiske befolkning i det af Israel besatte område vest for Jordanfloden, i særdeleshed ved fredskonferencen i Geneve. Resultatet bliver, at kong Hussein af Jordan må bøje sig, idet konferencen enstemmigt vedtager en resolution, der ikke blot anerkender PLO som den eneste repræsentant for det palæstinensiske folk, men også palæstinensernes ret til under PLO's ledelse at oprette en national og uafhængig stat (»authority«) i en hvilken som helst del af et befriet Palæstina.

18. – Den norske politiker Anders Lange, stifter og leder af det protestparti, der bærer hans navn, og som ved sidste valg (se 10/9 73) fik 4 mandater i Stortinget, afgår ved døden 70 år gammel.

20. – Ved en folkeafstemning i Schweiz forkastes et forslag fra Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat om en ændring af forfatningen, hvorefter antallet af udlændinge i Schweiz pr. 1/1 1978 skal være reduceret til 500.000 og i intet område må udgøre mere end 12 (i Geneve dog 25) pct. af den schweiziske befolkning. Desuden skal antallet af naturalisationer begrænses til 4.000 pr. år. Stemmeprocenten er næsten 70, og ca. 66 pct. stemmer imod, 34 pct. for forslaget.

22. – I Reykjavik underskriver udenrigsmin. Einar Agustsson og den amerikanske ambassadør en overenskomst om USA's fortsatte anvendelse af NATO-basen i Keflavik. Iflg. overenskomsten skal de amerikanske styrker ved Keflavik, p. t. over 3.000 mand, reduceres med 400 mand med tekniske og administrative funktioner, der skal overtages af islændinge. Endvidere skal den amerikanske regering anvende 16 mill. dollars til forbedringer i lufthavnen plus et beløb til opførelse af 468 familieboliger til am. soldater, der er stationeret ved Keflavik, medens Island skal finansiere en ny terminal for civilflyvningen. Når forbedringerne er gennemført, vil de militære og civile faciliteter være fuldstændig adskilt og hele det militære am. personel være bosat inden for et afgrænset forsvarsområde.

25. – Sovjetunionens kulturminister siden 1960 Jekaterina Furtseva afgår ved døden 63 år gammel.

27. – Landdagsvalgene i Hessen og Bayern viser tilbagegang for socialdemokraterne af samme størrelsesorden som ved det nærmest foregående landdagsvalg i juni i Niedersachsen, hvor deres andel af de afgivne stemmer formindskedes med 3.3 pct. Tilbagegangen er dog mindre stærk end ved landdagsvalg og lokale valg i begyndelsen af 1974, medens Willy Brandt endnu var forbundskansler. I Bayern får CSU under Franz-Josef Strauss' ledelse 62.1 (1970: 56.4) pct. af de afgivne stemmer og 132 (124) mandater, SPD 30.2 (33.3) pct. og 64 (70) mandater og FDP 5.2 (5.5) pct. og 8 (10) mandater. Andre partier får tilsammen 2.5 (4.8) pct. af stemmerne og 0 (0) mandater. I Hessen bliver CDU under Alfred Dregger, der politisk står Strauss nær, det største parti med 47.3 (39.7) pct. af stemmerne og 53 (46) mandater, SPD får 43.2 (45.9) pct. og 49 (53) mandater, FDP 7.4 (10.1) pct.

og 8 (11) mandater og andre partier tilsammen 2.1 (4.3) pct. og 0 (0) mandater. Trods nederlaget har koalitionen af SPD og FDP stadig flertal i landdagen, og koalitionsregeringen i Hessen fortsætter. Tilbagegangen for SPD er særlig stærk i de store byer München og Frankfurt, hvor de lokale partiorganisationer er venstreorienterede.

29. – Den spanske min. for information og turisme Pio Cabanillas Gallas afskediges efter at han har afslået at lade sig forflytte til et andet ministerium, og afløses af León Herrera Esteban, der siden jan. 1974 har været understatssekretær i indenrigsministeriet. Som protest mod afskedigelsen af Cabanillas demissionerer anden viceministerpræsident og finansmin. Antonio Barrera de Irimo. Til hans efterfølger på begge poster udnævnes Rafael Cabello de Alba y Gracia, vicepræsident i Spaniens største bilfabrik. Det menes, at afskedigelsen af Cabanillas er sket efter pres fra højrekredse, der frygter regeringens liberale tendenser. Siden regeringsskiftet i januar (se 20/12 73) har den spanske presse haft større frihed til at bringe nyheder og artikler om oppositionens virksomhed, om arbejdskonflikter o. lign. end nogen sinde tidligere under Franco-styret. – 30. Ministerpræsident Carlos Arias Navarro erklærer i en tale i Burgos, at hans liberaliseringsprogram vil blive ført videre som planlagt. – 31. Det erfares, at regeringen har sendt et cirkulære til pressen, hvori der advares mod at offentliggøre nyheder og artikler om illegale organisationer og politiske partier.

Den israelske ministerpræsident Yitzhak Rabin omdanner sin koalitionsregering (se 24/5) der repræsenterer 61 af Knessets 120 medlemmer, ved at optage Det nationale religiøse parti (NRP) i koalitionen. NRP får 3 ministerposter, ligesom tidligere indenrigsministeriet, ministeriet for religiøse anliggender og ministeriet for social velfærd. NRP's genindtræden i regeringen medfører imidlertid, at Borgerrettighedspartiet med 3 medlemmer i Knesset udtræder af regeringskoalitionen, og at dets leder, fru Shulamith Aloni forlader regeringen, hvor hun har været minister u. p.

November 1974

1. – I Athen besluttes det at indlede højforræderiproces mod tidligere præsident Georgios Papadopoulos og 49 andre af militærregimets ledende mænd for at have planlagt og udført statskuppet i april 1967. – 17. Parlamentsvalget i Grækenland bliver en overvældende sejr for ministerpræsident Karamanlis og hans Nye Demokrati, der får 54.4 pct. af de afgivne stemmer. Centrumunionen – Nye Kræfter under fhv. udenrigsmin. Mavros bliver nr. 2 med 20.4 pct. af stemmerne, Andreas Papandreou's Panhellenske socialistiske Bevægelse (PASOK) nr. 3 med 13.6 pct. og Forenede Venstre, der omfatter Forenede demokratiske Venstre (EDA) under ledelse af Ilias Iliou og de to kommunistpartier, det »eksterne (moskvatro) med Harilaos Florakis i spidsen og det »interne« under Charalambos Drakopoulos, nr. 4 med 9.5 pct. Endvidere får den royalistiske højreorienterede Nationaldemokratiske Union, dannet 5/10 af Petros Garoufalias, i sin tid forsvarsminister, 1.1 pct. og andre partier ca. 1 pct. 187 af parlamentets 300 pladser tilfalder ved alm. forholdstalsvalg de 4 største partier: Nye Demokrati får 136, Centrumunionen – Nye Kræfter 31, PASOK 12 og Forenede Venstre 8. De resterende 113 mandater fordeles alene mellem de partier, der har opnået mindst 17 pct. af stemmerne, dvs. mellem Nye Demokrati, der får 84, og Centrumunionen – Nye Kræfter, der får 29. Herefter er mandatfordelingen i parlamentet altså: Nye Demokrati 220, Centrumunionen – Nye Kræfter 60, PASOK 12 og Forenede Venstre 8. – 21. Karamanlis danner ny regering af medlemmer af Nye Demokrati og 3 ministre uden for partierne. Dimitrios Bitsios fortsætter som udenrigsminister og Evangelos Averoff som forsvarsminister. – 22. Den nye regering beslutter i sit første møde, at folkeafstemningen om Grækenlands fremtidige statsform – monarki eller republik – skal finde sted 8/12.

Argentinas politichef Alberto Villar og hans hustru dræbes ved en bombeeksplosion om bord i en lystyacht nær Buenos Aires. Bag mordet står den venstreorienterede politiske guerillaorganisation Monteneros, som for 2 måneder siden brød med regeringen. – 6. Der beordres undtagelsestilstand i Argentina for at bekæmpe den stigende bølge af politisk vold, som siden 1/7,

da præsident Juan Peron døde, har kostet mindst 137 mennesker livet, deraf 46 siden 1/10, da lovgivningen skærpedes. – 17. I et forsøg på at samle Argentinas splittede befolkning bringes liget af Eva Peron, Juan Perons anden hustru, tilbage til Argentina fra Madrid.

5. – Ved »halvvejs«valgene i USA fortsætter under indtryk af Watergate-affæren demokraternes fremgangslinie fra suppleringsvalg tidligere på året, hvor de havde erobret 4 mandater i Repræsentanternes Hus i traditionelt sikre republikanske kredse. I Senatet udløber 34 (af i alt 100) mandater, og heraf vinder demokraterne 23 (+4) og republikanerne 10, medens resultatet i North Dakota endnu ved udgangen af november var uafgjort. Herefter var stillingen i det nye Senat (bortset fra North Dakota) 61 dem. mod 57 i det gamle, 36 (41) rep., 1 (1) konservativ, der normalt regnes at støtte republikanerne, og 1 uafhængig, der normalt regnes at støtte demokraterne. I Repræsentanternes Hus, hvor alle 435 mandater er på valg, bliver stillingen 291 (i det gamle kammer 248) dem. og 144 (187) rep., det største demokratiske flertal siden 1937 og netop tilstrækkeligt ($^2/_3$ af samtlige mandater) til at tilsidesætte præsidentens veto. Endvidere er der guvernørvalg i 35 af de 50 stater. Resultatet er 27 dem., 7 rep. og 1 uafhængig. Dem. vinder netto 5 (9 ÷ 4) guvernørposter fra rep., men taber 1 til en uafhængig. Både New York og Californien kommer under demokratisk kontrol.

11. – Premiermin. Kakuei Tanaka, mod hvem der er rettet hårde beskyldninger for bestikkelser og for at benytte sin stilling som regeringschef og formand for de liberale demokrater (LDP) til at berige sig selv, foretager en ny og omfattende rekonstruktion af den japanske regering (se 7/7). I den omdannede regering fortsætter Kimura som udenrigsminister, Ohira som finansminister og Yasuhiro Nakasone som min. for udenrigshandel og industri, men den vigtige post som generalsekretær for LDP besættes med Susumu Nikaido, der er en af Tanakas fortrolige. – 26. Tanaka træder tilbage som formand for LDP og dermed som premierminister.

12. – Præsidenten for FN's generalforsamling, den algierske udenrigsmin. Abdel Aziz Bouteflika bestemmer på opfordring af afrikanske stater, at Sydafrika skal udelukkes fra deltagelse i arbejdet i forsamlingen i indeværende session. Ved en afstemning på initiativ af den amerikanske delegerede John Scott bekræfter forsamlingen med 91 stemmer mod 22 (deriblandt EF-landene) præsidentens beslutning; 19 undlader at stemme. Beslutningen medfører, at Sydafrikas ambassadør ved FN hjemkaldes til rådslagning med sin regering. (30/9 havde forsamlingen nægtet at godkende den sydafrikanske delegations akkreditiver.

13. – Lederen af PLO's delegation ved FN's generalforsamling (se 14/10) Yassir Arafat er første taler ved debatten om Mellemøsten og – bortset fra pave Paul VI i 1965 – den første, der ikke repræsenterer nogen regering ved generalforsamlingen. Han udtaler bl. a., at PLO bekæmper den imperialistiske zionisme, men respekterer den jødiske tro, og tilbyder kristne, jøder og muhamedanere ligeberettigelse i et demokratisk Palæstina. Den israelske delegerede Yosef Tekoah betegner indbydelsen til PLO som FN's knæfald for PLO, der går ind for mord på uskyldige civile, nægter det jødiske folk ret til at leve og vil ødelægge Israel med væbnet magt; PLO repræsenterer ikke de palæstinensiske arabere, men er et instrument til at terrorisere Israel – 14. Generalforsamlingens præsident, den algierske udenrigsmin. Abdel Aziz Bouteflika beslutter at begrænse taletiden under Mellemøsten-debatten, en beslutning, som Israel går stærkt imod, da det står ene over for 20 arabiske stater, men forsamlingen godkender præsidentens beslutning med 75 stemmer mod 23 (incl. USA, Canada og de vesteuropæiske og skandinaviske lande), medens 18 undlader at stemme. – 22. Debatten om Mellemøsten slutter med vedtagelse af to resolutioner. Den ene, der vedtages med 89 stemmer mod 8 (Bolivia, Chile, Costa Rica, Island, Israel, Nicaragua, Norge og USA) medens 37 afholder sig fra at stemme, anerkender palæstinensernes ret til at vende tilbage til deres hjem og ejendom, hvorfra de var blevet fordrevet, og deres ret til selvbestemmelse uden indblanding udefra og til national uafhængighed og suverænitet. PLO anerkendes videre som repræsentant for det palæstinensiske folk ved skabelsen af en retfærdig og varig fred i Mellemøsten med alle midler, der er i overensstemmelse med

FN's formål og principper. Ved den anden resolution, der vedtages med 95 stemmer mod 17, medens 19 afholder sig fra at stemme, får PLO permanent observatør-status ved FN's generalforsamlinger og ved internationale konferencer under FN. Resolutionerne kritiseres stærkt af USA's repræsentant, bl. a. og især fordi de ikke nævner sikkerhedsrådets resolution nr. 242 af 1967, som hidtil er blevet betragtet som grundlaget for alle fredsbestræbelser i Mellemøsten.

Efter resultatløse forhandlinger om en koalitionsregering af de to største partier i Tyrkiet, Ecevits Republikanske Folkeparti og Demirels Retfærdighedsparti, opfordrer præsident Korutürk den uafhængige senator, professor Sadi Irmak (70) til at danne regering, og 18/11 godkender præsidenten Irmaks regering, af hvis 26 ministre 15 (deraf 8 universitetsprofessorer) ikke har sæde i parlamentet. Melih Esenbel, Tyrkiets ambassadør i Washington, bliver udenrigsminister, efter at Ecevits udenrigsminister Turan Günes har afslået at fortsætte. – 29. Ministerpræsident Irmak indgiver regeringens afskedsbegæring efter at deputeretkammeret med 358 stemmer mod 17 har forkastet regeringens program, men indvilliger i, at regeringen fortsætter som forretningsministerium.

14. – I Sovjetunionen udnævnes partisekretær Pjotr Demichev (56) til kuturminister efter afdøde Jekaterina Furtseva (se 25/10).

15. – I Peking afløses Chi Peng-fei på udenrigsministerposten af Chiao Kuan-hua, hidtil Folkerepublikken Kinas ambassadør ved FN.

17. – Den irske republiks præsident Erskine Childers (se 30/5 73) afgår ved døden i en alder af 68 år. Indtil ny præsident er valgt varetages præsidentembedets funktioner af en kommission bestående af formændene for parlamentets to kamre, Dail og Senat, og højesteretspræsidenten.

23. – Efter at Aldo Moro (se 3/10) har konstateret, at det ikke er muligt at danne en venstre–centrum regering med deltagelse af både socialister (PSI) og socialdemokrater (PSDI), er det lykkedes ham at opnå tilsagn fra såvel PSI og PSDI om parlamentarisk støtte til en mindretalsregering af de kristelige demokrater (DC) og det lille republikanske parti (PRI), som besætter 5 af de 25 ministerposter i den nye regering Aldo Moro, bl. a. bliver den republikanske leder Ugo La Malfa vicceministerpræsident og hans partifælle Bruno Visentini finansminister. DC er bl. a. repræsenteret ved den foregående ministerpræsident Mariano Rumor, der bytter gårde med Aldo Moro og bliver udenrigsminister, Arnoldo Forlani, der bliver forsvarsminister, og de tidligere ministerpræsidenter Emilio Colombo og Giulio Andreotti, der overtager skatkammerministeriet hhv. budgetministeriet og ministeriet for Syditalien.

23.–24. – Præsident Ford har efter besøg i Japan og Sydkorea sit første møde med generalsekretær Bresjnev i nærheden af Vladivostok. Mødet var blevet forberedt under udenrigsmin. Kissingers besøg i Moskva i slutningen af oktober. I en fælleserklæring fra Ford og Bresjnev hedder det, at det er deres hensigt at underskrive en overenskomst om begrænsning af offensive strategiske våben for perioden indtil udgangen af 1985. På en pressekonference 2/12 oplyser Ford, at USA og USSR er enige om at begrænse antallet af strategiske offensive raketter og tunge bombefly i hvert af de to lande til 2400, og at de inden for denne begrænsning vil kunne udstyre indtil 1320 land- og ubådsbaserede raketter med flerhovedede nukleare sprængladninger (MIRV's).

24. – I Addis Abeba meddeler det militære 120 mands råd, der har regeret Ethiopien siden kejser Haile Selassies afsættelse i september (se 2/9) at 31 officerer og 29 civile er blevet henrettet. Blandt de døde officerer er general Aman Andom, hidtil chef for den provisoriske regering, som den foregående dag var sat i husarrest, og eks-kejserens sønnesøn, kontreadmiral Iskender Destu, tidligere øverstkommanderende over den ethiopiske flåde. Blandt ofrene er i øvrigt de fhv. ministerpræsidenter Aklilou Habte Wold og Endalkatchew Makonnen, endvidere Solomon Abrahami, tidl. guvernør i hungerprovinsen Wollo, tidl. informationsmin. Tesfaye Gebre-Egzy, tidl. præsident for kronrådet Ras Asrate Kassa samt en af landets største jordejere, Ras Mesein. Alle de henrettede befandt sig mellem de ca. 200 personer, der var anbragt i kældrene i det tidligere kejserpalads, hvor de afventede

dom for korruption og vanstyre. Det tilføjes i communiquéet, at de tilbageværende vil blive dømt ved militære domstole så snart som muligt. – 28. Til ny chef for den provisoriske regering udnævnes brigadegeneral Tefari Benti.

25. – FN's generalsekretær 1962–71 U Thant afgår ved døden i New York i en alder af 65 år.

December 1974

1. – Grækenlands associeringsaftale med EF træder i kraft efter at have været »nedfrosset« siden militærkuppet i Athen i 1967. – 8. Ved folkeafstemningen om Grækenlands fremtidige statsform stemmer 68.2 pct. af vælgerne for republik og kun 31.8 pct. for »kronet demokrati«. – 9. Det nye græske parlament træder sammen. – 14. Parlamentet giver Karamanlis et tillidsvotum med 217 stemmer mod 78, 5 er fraværende. Under debatten lover Karamanlis, at de amerikanske baser i Grækenland vil blive nedlagt for så vidt de ikke er af betydning for Grækenlands forsvar. Han erklærer, at de udenlandske baser i landet allerede er under græsk kontrol. – 15. Præsident Phaedon Ghizikis har i en skrivelse af 11/12 meddelt, at han ønsker at træde tilbage. – 18. Parlamentet vælger med 206 stemmer mod 74 den 71-årige Michael Stasinopoulos til midlertidig præsident, indtil der er vedtaget en ny forfatning. Stasinopoulos, der ved valget 17/11 blev medlem af parlamentet for Nye Demokrati, blev i juni 1969 afsat fra sit embede som højesteretspræsident, efter at højesteret havde kendt militærregimets afskedigelse af 21 dommere ugyldig.

3. – Den 65-årige dommer i EF's domstol Cearbhall O'Dalaigh vælges på forslag af Fianna Fail uden modkandidat til Den irske republiks 5. præsident (se 17/10). O'Dalaigh har været justitsminister (Attorney General) i Fianna Fail-ministerier og højesteretsdommer 1961–73.

7. – Ærkebiskop Makarios vender hjem til Cypern efter 4½ måneds eksil (se 2/7). Forinden har han i Athen haft samtaler med ministerpræsident Karamanlis om en fælles holdning i de kommende forhandlinger om Cypernspørgsmålet. En talsmand for det tyrkiske udenrigsministerium har 2/12 erklæret, at når Cyperns fg. præsident Glafkos Klerides ikke længere er præsident, vil lederen af de tyrkiske cyprioter Rauf Denktash ikke spilde sin tid på forhandlinger med Klerides. Makarios, der ved sin ankomst modtages af 200.000 begejstrede tilhængere, udtaler, at han aldrig vil acceptere en løsning, der indebærer flytninger af befolkningen og i realiteten er ensbetydende med en deling af øen. Han mener dog det vil være muligt at finde frem til en ordning, der sikrer såvel grækernes som tyrkernes rettigheder og indbyrdes samarbejde og sameksistens til gavn for begge parter. Han meddeler i øvrigt, at han agter at benåde alle de implicerede i kuppet 15/7.

9. – Efter at være valgt til formand for LDP danner Takeo Miki, der indtil juli (se 7/7) var vicepremierminister og miljøminister i Tanakas kabinet, ny japansk regering (se 11/11). Masayoshi Ohira fortsætter som finansminister, og Takeo Fukuda, der forlod regeringen i juli samtidig med Miki, bliver økonomisk »superminister« som chef for økonomisk planlægning og formand for et koordinationsudvalg. Yasuhiro Nakasone afløser Susumu Nikaido som LDP's generalsekretær.

24. – Der indføres selvstyre på de Kapverdiske Øer (ca. 300.000 indbyggere), og en lokal overgangsregering under ledelse af den portugisiske skibskaptajn Almeida d'Eva skal forberede øgruppens fulde uafhængighed fra 5/7 1975.

25. – Den ægyptiske krigsminister Ahmed Ismail, der for sine fortjenester under oktoberkrigen 1973 blev udnævnt til marskal, afgår ved døden efter længere tids sygdom.

27. – Det øverste militære råd i Ethiopien, som straks efter general Aman Andoms fald og død (se 24/11) sendte forstærkninger på 5.000 mand til Eritrea for at bekæmpe befrielsesfronten (ELF) meddeler, at det er villigt til at forhandle med separatisterne om en løsning af konflikten og sender en delegation under ledelse af informationsmin. Michael Imru til Eritreas hovedstad Asmara.

DANMARK

Oktober 1974

1. – Folketinget konstituerer sig for 1974–75 med Karl Skytte (RV) som formand, Grete Hækkerup (S), Finnur Erlendsson (FP), Karlskov Jensen (V) og H .C. Toft (KF) som hhv 1., 2., 3. og 4. næstformand. Alle valgene er genvalg med undtagelse af Erlendsson, der afløser partifællen Svend Bay (se 25/9).

I sin åbningstale nævner statsmin. Hartling som uafviselige opgaver i det nye folketingsår: genskabelse af fuld beskæftigelse, skabelse af ligevægt i dansk økonomi og bekæmpelse af inflationen – opgaver som kun kan løses gennem samarbejde mellem alle kræfter, der har en afgørende indflydelse på udviklingen. Statsministeren bebuder fremsættelse af ca. 150 regeringsforslag i 1974–75, deriblandt en række forslag i forbindelse med boligforliget (se 10/6) og forliget om en skatte- og udgiftsreform (se 18/9).

Finansmin. Anders Andersen fremsætter forsl. om ændr. af l. om særlig indkomstskat m. v. samt afskrivningsloven. (Procenttillæg, ekspropriation, jordfordeling og afløste jordrentebrug m. v.). Lovforslaget er bortset fra visse mindre ændringer identisk med det 15/3 fremsatte. 1. beh. 9/10.

2. – Til opfyldelse af de boligpolitiske aftaler af 11/6 74 (se 10/6) fremsætter boligmin. Johan Philipsen forsl. til l. om boligbyggeri, forsl. om ændr. af l. om realkreditinstitutter, forsl. om ændr. af l. om leje (opsigelsesbeskyttelse, beboerdemokrati og bytteret m. v.) og forsl. om ændr. af l. om midl. regulering af boligforholdene. 1. beh. af lovforslagene 18/10.

3. – Finansmin. Anders Andersen fremsætter forsl. om ændr. af l. om nedslag i skatteansættelsen for renteindtægter m. v. for personer over 67 år. Efter forslaget forhøjes indkomstgrænsen, hvor aftrapningen af det maksimale nedslagsbeløb begynder, fra 22.000 til 25.000 kr., og retten til nedslag bortfalder, når den skattepligtige indkomst udgør 32.000 (hidtil 29.000) kr. eller derover. Endvidere skal indkomstgrænsen for fremtiden reguleres på samme måde som personfradraget i kildeskatteloven, dvs. efter udviklingen i timelønnen inden for industrien. Lovforslaget vedtages ved 3. beh. 22/11 med 100 stemmer mod 16, medens 9 undlader at stemme. Forinden er ved 2. beh. 20/11 gennemført ændringsforslag om en yderligere forhøjelse af indkomstgrænserne til hhv 30.000 og 37.000 kr. med virkning fra og med indkomståret 1974.

Min. f. off. arb. Kr. Damsgaard fremsætter forsl. til l. om udbygning af baneanlæggene for den storkøbenhavnske nærtrafik. Det drejer sig om en forlængelse af S-banen fra Tåstrup til Høje-Tåstrup og fra Ballerup til Måløv samt om hjemmel til projektering af S-banens videreførelse ud over Måløv og sikring af arealerne hertil. 1. beh. 17/10.

Undervisningsmin. Tove Nielsen genfremsætter forsl. til l. om amtscentraler for undervisningsmidler (se 8/2) og forsl. om ændr. af l. om folkeskolen (skolebiblioteker) (se 8/2). 1. beh. 17/10.

Miljømin. Holger Hansen fremsætter forsl. om ændr. af l. om by- og landzoner. Efter forslaget ophæves byudviklingsudvalgene, således at der fremtidig kun vil være én zonelovsmyndighed, amtsrådene (i hovedstadsområdet hovedstadsrådet), der skal tage stilling til spørgsmål om udstykning, bebyggelse m. v. i landzoner. 1. beh. 16/10.

5. – Udbrydere fra FP stifter på et møde i Odense et nyt parti, Demokratisk Union, med tre ligestillede formænd: Arndt Hansen, Århus, for Jylland, Henning Krogh, Odense, for Fyn og Egon Larsen, Fuglebjerg, for området øst for Storebælt. Blandt partiets programpunkter er et krav om en ny folkeafstemning om Danmarks medlemskab af EF.

6. – Ved Retsforbundets landsmøde vælges partiets næstformand, gdj. Poul Thorup Kristensen, Nustrup, til formand i st. f. gdj. Jens Kirk, Thisted. Under beretningen den foregående dag har Kirk rettet en skarp kritik mod folketingsgruppen og specielt dens politiske ordfører Poul Westergaard i forbindelse med fremsættelsen af forslag til en jordreform (se 6/6). Han hævder, at det er nødvendigt at bruge tidens sprog for at opnå en dialog med marxisterne, og han vil derfor bruge ordet »nationalisering« i st. f. »fuld grundskyld«.

Den gruppe af fagforeningsledere, der er samlet i Det københavnske formandsinitiativ, afholder en faglig konference i København med ca. 900 deltagere. Der bebudes

omfattende aktioner og protester mod regeringen Hartling 26/11, og konferencen opfordrer til proteststrejker, hvis arbejdsrettens behandling af strejkerne i anl. af afgiftsforhøjelserne i maj går arbejderne imod.

7. – Sagen mod advokat Mogens Glistrup, MF (se 12/6) indledes ved en domsmandsret i Københavns Byret. Forsvareren, LRS Philip Ingerslev, bebuder, at han vil kræve sagen afvist, fordi den har en sådan politisk karakter, at den efter retsplejeloven bør behandles ved et nævningeting i landsretten.

9. – Handelsmin. Nyboe Andersen fremsætter forsl. om ændr. af næringsloven, hvorefter tidspunktet for næringsbrevsordningens afløsning af en anmeldelsespligt udskydes til 1/1 1976 i afventen af oprettelsen af et centralt erhvervsregister. Et lovforslag herom fremsættes 24/10, og 1. beh. af begge lovforslagene foretages 14/11.

Justitsmin. Nathalie Lind genfremsætter ved forsl. om ændr. af borgerlig straffelov, aftaleloven m. v. de dele af det samlede lovforslag om bekæmpelse af skadelig økonomisk virksomhed, som ikke blev gennemført i det foregående folketingsår (se 5/4). I et andet lovforsl. om ændr. af straffeloven er et hovedpunkt indførelse af en særlig forhøjet strafferamme på fængsel indtil 10 år for den groveste narko-kriminalitet – den samme maksimumsstraf, som er gældende i Finland, Norge og Sverige. Justitsministeren fremsætter endvidere forsl. til l. om nordisk vidnepligt, forsl. om ændr. af l. om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige og forsl. til l. om overførsel til andet land af retsforfølgning i straffesager. 1. beh. af disse lovforslag 24/10.

DKP fremsætter forsl. om ændr. af l. om boligbyggeri (genindførelse af momsrefusion). 1. beh. 18/10.

Niels Vestergaard Eriksen, et af de 4 FP-medlemmer, der 20/9 stemte imod den kommunistiske mistillidsdagsorden til regeringen, meddeler i en skr. til fkt., at han er udtrådt af FP's folketingsgruppe og ønsker at betegnes som stående uden for partierne; den flg. dag meddeler han, at han ønsker at repræsentere partiet Demokratisk Union (se 5/10), der kort tid derefter skifter navn til Folkeunionen, i fkt.

Et andet medlem af FP, Jens Erik Klausen, der ligeledes gik imod sit parti ved afstemningen 20/9, meddeler 10/10, at han f. o. m. 16/10 nedlægger sit mandat som medl. af fkt. for at kunne passe sin dyrlægeklinik.

10. – Min. f. off. arb. Damsgaard genfremsætter (se 30/1) forslagene til beslutn. om ratifikation af overenskomsterne mellem Danmark og Sverige om faste forbindelser over Øresund og om lufttrafiktjeneste m. m. i anl. af anlæg af en dansk lufthavn på Saltholm, og i tilslutning hertil fremsætter finansministeren forsl. til beslutn. om ratifikation af overenskomsten mellem Danmark og Sverige vedr. told og merværdiafgift i forbindelse med bygning og drift af faste forbindelser over Øresund. Ved 1. beh. 25/10 af beslutningsforslagene og et lovforslag om opfyldelse af overenskomster om trafikanlæg i Øresundsregionen, fremsat 16/10, viser der sig stor uenighed, og Ninn-Hansen (KF) rejser spørgsmålet om folkeafstemning. Justitsmin. Nathalie Lind erklærer, at beslutningsforslag ikke kan sendes til folkeafstemning efter grundlovens § 42; en folkeafstemning forudsætter, at samtykke til ratifikation gives i lovs form, og at der vedtages en særlig lov om, at ratifikationsloven sendes til folkeafstemning, og hun giver tilsagn om teknisk bistand ved udarbejdelse af sådanne lovforslag.

Socialmin. Jacob Sørensen genfremsætter forsl. om ændr. af l. om off. sygesikring (Bortfald af sygesikringsgrænsen samt indførelse af »nettoafregning« også for gruppe 2-sikrede m. v.) (se 12/6). 1. beh. 23/10.

KrF fremsætter forsl. til l. om svangerskabsafbrydelse (1. beh. 1/11) samt forsl. om ændr. af adoptionslov og af l. om dagpenge ved sygdom og fødsel (1. beh. 15/11).

En forespørgsel fra S om hvilke skridt regeringen agter at tage til forbedring af beskæftigelsessituationen og af erhvervslivets vilkår besvares af statsministeren, økonomi- og handelsministeren samt arbejds- og boligministeren. Under debatten foreslår SF en dagsorden, der opfordrer regeringen til at tage skridt til at indføre fuld erstatning for tabt arbejdsfortjeneste ved arbejdsløshed, og S fremsætter forslag til dagsorden, hvorefter fkt. efter at have noteret sig de tilsagn, regeringen har givet m. h. t. støtte for beskæftigelsen og erhvervsudviklingen, opfordrer den til yderligere indsats: Boligforligets aftale om opførelse af 40.000

boliger årligt skal sikres opfyldt f. eks. ved at lade byggemomsen henstå som off. prioritet, de kommunale investeringsrammer ophæves indtil videre, og lånerammerne udvides, beløbet til lokale beskæftigelsesforanstaltninger øges væsentligt, besparelsen på statens bygge- og anlægsbudget opgives i det omfang, beskæftigelsessituationen tilsiger, arbejdsløshedsunderstøttelsen forbedres ved, at der gennemføres to årlige reguleringer af dagpengesatserne, egnsudviklingsmidlerne forhøjes med mindst 100 mkr. på årsbasis, eksportkreditordningen gøres mere omfattende og smidig, realkreditlån skal kun ydes som kontantlån, der oprettes en statslig bistandsfond i forbindelse med en revision af konkursloven, og der gennemføres økonomisk demokrati.

Begge dagsordensforslag forkastes, det første med 141 stemmer mod 15 (SF og DKP), 1 undlader at stemme, det andet med 100 stemmer mod 51 (S og SF), medens 6 (DKP) undlader at stemme.

11. – SF fremsætter forsl. om ændr. af l. om mægling i arbejdsstridigheder (Begrænsning af adgangen til at udsætte arbejdsstandsninger, ændr. af afstemningsreglerne og ophævelse af sammenkædningsbestemmelserne m. v.) (1. beh. 23/10), FP forsl. om ophævelse af l. om særlig indkomstskat m.v. med virkning f. o. m. indkomståret 1974 (1. beh. 13/11) og KrF forsl. om ændr. af l. om pressens brug (1. beh. 15/11). Det sidste forslag er en sammenarbejdning af to forslag, som KrF fremsatte i det foregående folketingsår, dels et forslag om at tilvejebringe hjemmel for at pålægge bladudgivere bødeansvar for bladets overskridelser af straffelovens bestemmelser om freds- og æreskrænkelser, dels et forslag om ændring af presselovens regler om berigtigelse.

KrF fremsætter endvidere forsl. til beslutning om at bringe rigsadvokatens cirkulære nr. 144 af 15/7 1969 i overensst. med gældende lov (1. beh. 15/11).

Fkt. debatterer en forespørgsel fra S til udenrigsmin. Guldberg om, hvorledes regeringen agter at sikre, at Danmarks markedspolitik føres i overensst. med de af fkt. vedtagne regler. I sin besvarelse gør udenrigsmin. Guldberg udførligt rede for de to sager, der danner baggrund for forespørgselen: spørgsmålet om EF's status som observatør ved FN's generalforsamling og spørgsmålet om, hvorledes man skal behandle forslag til budget for EF ved den første behandling i markedsudvalget. Ivar Nørgaard (S) fremsætter forslag til en dagsorden, hvorefter regeringen opfordres til at tilrettelægge ledelsen af dansk EF-politik på en sådan måde, at fkt. forud for vedtagelserne bliver tilstrækkeligt orienteret, og sådan at Danmarks holdning i EF"s Ministerråd er i overensst. med et flertal i fkt. SF fremsætter et dagsordensforslag, der udtrykker mistillid til udenrigsministeren, men tager det senere tilbage og foreslår en ændring i Nørgaards forslag, således at dette indledes med ordene: Idet fkt. udtrykker mistillid til udenrigsministeren, opfordrer det osv. Ændringsforslaget forkastes med 138 stemmer mod 19 (SF, DKP og DR), medens 8 (5 S og 3 RV) undlader at stemme, og dagsordensforslaget vedtages derefter enst. med 149 stemmer, idet dog 16 undlader at stemme. Flere af ordførerne, bl. a. Nørgaard og Hilmar Baunsgaard, er inde på spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt for en enkelt person at bestride hvervet som udenrigs (og markeds) minister, eller om man evt. bør have en særlig markedsminister. Statsministeren noterer sig, at både Nørgaard og Baunsgaard klart har udtalt, at sammensætningen af en regering er statsministerens afgørelse ag statsministerens ansvar.

13. – Undervisningsdirektør Asger Baunsbak-Jensen udtaler til Berlingske Tidende, at folkeskolen og børnehaver i disse år visse steder bliver præget af yderliggående marxistiske lærertyper, der vil omforme samfundet. Han vender sig mod politisk og religiøs indoktrinering fra hvilken side den måtte komme. Han tilføjer, at de lærere, der misbruger folkeskolen, endnu er et lille mindretal, men det er velorganiseret og derfor med en betydelig slagkraft; de lærere, der ikke vil afstå fra at indoktrinere, må vælge en friskole. Undervisningsmin. Tove Nielsen erklærer sig 14/11 enig med Baunsbak-Jensen.

16. – Indenrigsmin. Jacob Sørensen fremsætter forsl. til l. om lægemidler (se 7/2) og forsl. om ændr. af l. om svangerskabshygiejne og fødselshjælp, hvorved amtskommunerne samt Københavns og Frederiksberg kommuner pålægges ansvaret for varetagelsen af den individuelle oplysningsvirksomhed om svangerskabsforebyggelse, som hid-

til har været forestået af mødrehjælpsinstitutionerne, der er ophævet ved l. om social bistand, og private foreninger. Forslaget åbner mulighed for at driften af private klinikker kan fortsætte. 1. beh. af lovforslagene 1/11.

Finansmin. Anders Andersen fremsætter forsl. om ændr. af merværdiafgiftsloven. Forslaget er et led i aftalen om gennemførelse af besparelser m. v. (se 18/9) og går ud på at afskaffe tilskuddet til smør, ost og piskefløde, således at der i fremtiden kun ydes tilskud til mælk og anden fløde end piskefløde. Besparelsen for statskassen anslås til 220 mkr. årlig. En anden ændring vil bevirke, at henved 30.000 mindre virksomheder kan fritages for momsregistrering. 1. beh. 30/10.

FP fremsætter forsl. til beslutn. om nedsat dyrtidsregulering for off. ansatte og folkevalgte (1. beh. 13/11) og DKP forsl. om ændr. af l. om afskrivninger samt varelagerloven (1. beh. 13/11). Efter dette forslag afskaffes reglerne om forskudsafskrivning på skibe og visse maskiner m. v. og bygninger samt reglerne om nedskrivninger på varepartier, der er købt på bindende kontrakt.

DR fremsætter forsl. om ændr. af folketingsvalgloven, så den bedre end nu opfylder grundlovens krav om ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne. Derfor foreslås den ordning genindført, der var gældende fra 1920 til 1950. 1. beh. 15/11.

17. – Undervisningsmin. Tove Nielsen fremsætter forsl. om ændr. af l. om fritidsundervisning m. v. Forslaget, der er et led i sparebestræbelserne, går ud på at nedsætte de off. tilskud fra 5/6 til 2/3 af udgifterne til lærerløn og lederhonorarer. Forberedelseskurser, specialundervisning og erhvervsmæssige kurser omfattes ikke af ændringen; her skal det offentlige fortsat dække hele den nævnte udgift. Endvidere skærpes kravet om et mindste antal deltagere for oprettelse af hold. Min. fremsætter endvidere forslag om ændr. af l. om universiteternes udbygning (ophævelse af § 3) og forsl. om ændr. af l. om udbygning af Odense universitetscenter, hvorefter fristen for fremsættelse af lovforslag om udbygningen ændres fra folketingsåret 1974–75 til folketingsåret 1976–77. 1. beh. af lovforslagene 31/10.

Økonomimin. Nyboe Andersen fremsætter forsl. til l. om regulering af kreditforholdene. Min. udtaler, at de foreslåede ændringer i den gældende l. om kreditformidling af 17/10 1973 har til formål at understrege at reguleringen principielt bør ske ved aftaler mellem Nationalbanken og pengeinstitutterne, og at økonomiministeren kun kan udøve de foreslåede beføjelser til at fastsætte bestemmelser, når aftaler ikke har kunnet indgås, og kun efter forhandling med Nationalbanken. 1. beh. 1/11.

DKP fremsætter forsl. om ophævelse af l. om mægling i arbejdsstridigheder og forsl. til beslutn. om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring. Beslutningsforslaget, der er til 1. beh. 20/11, drejer sig bl. a. om at dagpengene skal fastsættes til 100 pct. af den gstl. ugeløn inden for den pågældende branche eller fag i det nærmest forudgående kvartal.

Arbejdsretten idømmer ca. 350 arbejdere på Svendborg Skibsværft en bod på 70.000 kr. for ulovlig arbejdsnedlæggelse i maj – en af de mange politiske strejker i anl. af folketingets behandling og vedtagelse af afgiftsforhøjelserne i maj. Det ventes, at Dansk Arbejdsgiverforening efter denne dom vil rejse sag mod ca. 40.000 arbejdere for ulovlig arbejdsnedlæggelse ved samme lejlighed. På en række arbejdspladser, bl. a. skibsværfterne, protesterer arbejderne mod dommen ved arbejdsnedlæggelse 18/10, nogle steder først 21/10. Mens Formandsinitiativet (se 6/10) opfordrer alle landets arbejdere til at støtte skibsværftsarbejderne i Svendborg, advarer Metalarbejdernes formand Paulus Andersen mod sympatiaktioner, og LO's formand Thomas Nielsen siger, at arbejdsretten ikke har optrådt som nogen klassedomstol, men dømt juridisk korrekt. Arbejdsgiverforeningens formand Leif Hartwell gør opmærksom på, at arbejdernes repræsentanter selv har været med til at udforme reglen om max. to dages spontan strejke.

18. – Socialmin. Jacob Sørensen fremsætter forsl. om ændr. af l. om den sociale pensionsfond. Forslaget indebærer, at påbegyndelsen af den gradvise gennemførelse af en tillægspensionsordning udskydes fra 1976 til 1981, og at hele det særlige folkepensionsbidrag på 2 pct. af den skattepligtige indkomst først skal anvendes til ydelse af tillægspension fra 1987 i st. f. 1982. Der fremkommer herved en række årlige besparelser frem til 1987; for de 3 år 1976/77–

1978/79 er den årl. besparelse beregnet til 977 mkr. 1. beh. 1/11.

Finansmin. Anders Andersen fremsætter forsl. om ændr. af skattekontrolloven. Med henblik på udtalelsen i boligforliget af 11/6 om afvikling af de gældende regler for beskatning af indehavere af ejerboliger (se 10/6) foreslås indført en bestemmelse, hvorefter renteudgifter og -indtægter kan kræves udskilt som selvstændige poster i selvangivelsen og de forskellige arter af renteudgifter opført hver for sig. Ved 3. beh. 15/11 vedtages lovforslaget med 116 stemmer mod 30 (FP, DR og U); 2 undlader at stemme.

Landbrugsmin. Kofoed fremsætter forsl. om ophævelse af l. om en kartoffelmelsordning. Efter at hovedparten af lovens bestemmelser var blevet ophævet ved Danmarks indtræden i EF, foreslås nu også ophævelse af de resterende bestemmelser om koncessionstvang for virksomheder der fremstiller kartoffelmel og stivelse. Forslaget vedtages ved 3. beh. 15/11 med 120 stemmer mod 5; 11 undlader at stemme.

Landbrugsministeren fremsætter endvidere forsl. til l. om mælk og konsummælkprodukter, der skal afløse den gældende lov om mælkekontrol, endvidere foreslås hjemmelen til at fastsætte bestemmelser om konsummælkprodukter overført fra miljøministerens til landbrugsministerens område, et led i den løbende revision af levnedsmiddellovgivningen. 1. beh. 31/10.

I forsl. om ændr. af l. om forbrugsbegrænsende foranstaltninger foreslår FP, at afgiften af hårde hvidevarer og båndoptagere, der var et led i bededagsforliget mellem FP, V, KF, CD og KrF om et valutaværn, ophæves. 1. beh. 20/11.

CD fremsætter forsl. om ændr. af ligningsloven.

21. – Statsmin. Hartling underskriver under et besøg i Kina, hvor han har en samtale med formand Mao Tse-tung, en dansk–kinesisk skibsfartsaftale, som bl. a. fritager danske skibe for at betale afgift af lastens værdi ved anløb af kinesiske havne. Der sluttes også aftale om nedsættelse af en fælles dansk–kinesisk kommission, som skal drøfte foranstaltninger til fremme af samhandelen og de økonomiske forbindelser mellem de to lande.

23. – Udenrigsmin. Guldberg udtaler i sit svar på et spørgsmål af Ninn-Hansen (KF), at ambassadør ved FN Hans Tabor på et møde med de nordiske FN-ambassadører 1/10 udtalte som sin personlige opfattelse, at Danmark skulle stemme ja i FN's generalforsamling til forslaget om at give den palæstinensiske befrielsesorganisation PLO taleret i generalforsamlingen og på et møde 3/10 med sine EF-kolleger indtog en tilsvarende holdning. 4/10 tog han sagen op med den parlamentariske delegation, hvor det viste sig, at meningerne om Danmarks holdning var forskellige, og først efter dette møde underrettedes udenrigsministeriet om forløbet af drøftelserne i dagene fra 1. til 4. okt. Udenrigsministeren erklærer, at han ikke vil betegne det stedfundne som ukorrekt, men dog efter en samlet analyse af sagen har fundet anledning til at minde Tabor om de retningslinier, der gælder for ambassadørers virke.

Handelsmin. Nyboe Andersen fremsætter forsl. om ændr. af l. om forsikringsvirksomhed. Forslaget er nødvendiggjort af og udarbejdet på grundlag af to af EF-rådet 24/7 73 vedtagne direktiver hhv om samordning af bestemmelser om adgang til at udøve direkte forsikringsvirksomhed, bortset fra livsforsikring (skadesforsikringsdirektivet) og om ophævelse af begrænsninger i etableringsfriheden for direkte forsikring, bortset fra livsforsikring (etableringsdirektivet). Endvidere fremsættes forsl. om ændr. af l. om skibsregistrering (rationalisering), forsl. om ændr. af l. om søfartsuddannelse, der åbner mulighed for og i et vist omfang stiller krav om bedre søfartsuddannelse, samt forsl. til sønæringslov. Reglerne om sønæring indeholdes for øjeblikket i lov om skibes bemanding. 1. beh. af disse lovforslag 14/11.

FP fremsætter forsl. om ældr. af l. om film og biografer. Forslaget der går ud på at afskaffe statsstøtten til filmproduktion m. v., svarer ganske til et forslag fremsat af DR i 1973–74. 1. beh. 22/11.

DKP fremsætter forsl. om ophævelse af l. om arbejdsretten. 1. beh. 27/11.

24. – Justitsmin. Nathalie Lind fremsætter forsl. om ændr. af retsplejeloven og færdselsloven. Efter forslaget forhøjes grænsen for underretssager fra 10.000 til 30.000 kr., og uden hensyn til beløbets størrelse skal alle funktionærsager i første instans behandles i underretten. Endvidere skal efter lovforslaget færdselssager behandles som

politisager; dvs. uden domsmænd, også hvor der ikke foreligger tilståelse. 1. beh. 15/11.

Arbejdsmin. Johan Philipsen fremsætter forsl. til l. om arbejdsmiljø (se 13/6), der er til 1. beh. 27/11, og min. f. off. arb. Damsgaard forsl. til l. om forlængelse af Danmarks deltagelse i det skandinaviske luftfartssamarbejde. De nationale luftfartsselskaber i SAS-samarbejdet, DDL, DNL og ABA, har fundet det nødvendigt allerede nu at indgå aftale om forlængelse af samarbejdet, der udløber 1/10 1985, for yderligere 10 år og har anmodet de tre regeringer om på tilsvarende måde at forlænge moderselskabernes koncessioner og aftalerne mellem de tre stater om samarbejde på luftfartens område. 1. beh. 22/11.

25. – Grønlandsmin. Holger Hansen fremsætter forsl. til l. for Grønland om svangerskabsafbrydelse med samme materielle bestemmelser som den tilsvarende danske lov og forsl. til l. om ikrafttræden for Grønland af l. om sterilisation og kastration. 1. beh. af lovforslagene 22/11.

Kulturmin. Nathalie Lind fremsætter forslag om ændr. af l. om folkebiblioteker m.v. Forslaget er et led i regeringens spareplaner og beregnes i finansåret 1975–76 at medføre en besparelse på statens budget på ca. 40 mkr. 1. beh. 20/11.

FP fremsætter forsl. om ophævelse af l. om Statens Kunstfond (1. beh. 22/11) og forsl. om ændr. af l. om bygningsmæssige civilforsvarsforanstaltninger. Forslaget går ud på at spare 20 mkr. på sikringsrum (se 18/9). Forslaget modtages ved 1. beh. 22/11 med velvilje fra alle sider.

KrF fremsætter forsl. til l. om begrænsning af organisationers rettigheder over for erhvervsudøvere. Efter forslaget skal der ikke gennem kollektive eller gensidige overenskomster kunne pålægges den enkelte erhvervsudøver medlemskab af bestemte fagforeninger eller organisationer, hvis de har tilknytning til bestemte politiske partier eller yder tilskud til sådanne eller deres presse. 1. beh. 28/11.

Byretten afviser i en kendelse, at straffesagen mod Mogens Glistrup er af politisk karakter (se 7/10). Glistrup kærer kendelsen til landsretten, og byretten bestemmer, at kæren skal have opsættende virkning.

30. – Som led i aftalen om besparelser m.v. (se 20/9) fremsætter finansmin. Anders Andersen forsl. til l. om en afgift af elektricitet på 5 øre pr. kWh fra 1/1 75. Afgiften skal kun ramme privatforbruget, idet alle momsregistrerede virksomheder vil få afgiften refunderet. Provenuet, der er anslået til 400 mkr. årl., skal indgå i en fond, hvis midler skal anvendes til udbygning af energiforsyningen. Ved 1. beh. 13/11 forkastes et dagsordensforslag, stillet af SF, hvorefter fkt. opfordrer regeringen til at trække lovforslaget tilbage, med 101 stemmer mod 54 (S, SF og DKP); 3 (Ipsen (FP), den soc.-dem. folketingsmand Johan Nielsen (Færøerne) og grønlænderen Rosing) undlader at stemme.

FP fremsætter forsl. til l. om folkepension, hvorefter alle over 67 år, der har været bosat i Danmark i de seneste 10 år, hver onsdag skal have udbetalt en pension på 350 kr. 1. beh. 29/11.

FP fremsætter endvidere forsl. til l. ang. tilvejebringelse af befordringsmidler til brug for krigsmagten og ved beskyttelsen af civilbefolkningen mod følgerne af luftangreb (1. beh. 29/11) og forsl. til beslutn. om afskaffelse af folketingsmedlemmers adgang til at oppebære aflønning som tjenestemænd m. v. samtidig med folketingsvederlag.

CD og KrF fremsætter forsl. til beslutn. om øget politipatruljering og DR forsl. om ændr. af borgerlig straffelov (Forbrydelser mod kønssædeligheden) (se 29/5).

31. – KF fremsætter forsl. om ændr. af l. om folkeskolen. I lovens formålsparagraf foreslås en tilføjelse om, at lærerne ikke i deres undervisning ensidigt må indoktrinere eleverne. 1. beh. 21/11).

Fkt. vedtager en indstilling fra udv. for forretningsordenen om at ophæve Mogens Glistrups parlamentariske immunitet for at der kan rejses yderligere tiltale imod ham for overtrædelse af straffeloven, skattekontrolloven og kildeskatteloven (se 12/6). Vedtagelsen sker med 129 stemmer mod 27 (25 FR og 2 DR Poul Westergaard og Flygaard), medens Vestergaard Eriksen (FU) undlader at stemme, og 22 er fraværende. I modsætning til 12/6 stemmer Hans Bjergegaard, FR, denne gang imod, at Glistrups parlamentariske immunitet hæves.

November 1974

1. – KrF fremsætter forsl. om ændr. af l. om vægtafgift af motorkøretøjer m. v., FP forsl. til l. om ophævelse eller begrænsning af adgangen til optagelse af studerende ved visse fag ved universiteterne og DKP forsl. til beslutn. om ophævelse af merværdiafgiften på fødevarer og medicinalprodukter.

5. – Ambassadør Hans Tabor forflyttes fra posten som ambassadør ved FN (se 23/10) til Canada, og ambassadøren i Canada Henning Hjort-Nielsen overtager posten ved FN. Skiftet finder sted 1/1 1975.

7. – Ved lagtingsvalget på Færøerne bevarer koalitionen bag landsstyret (Soc.dem., Sambandspartiet og Selvstyrepartiet) flertallet, 14 af 26 mandater. Den eneste ændring i partistillingen består i, at Sambandspartiet taber et mandat til Selvstyrepartiet. Soc.-dem. får 5118 (1970: 4904) stemmer, 25.8 (27.2) pct. af de afgivne stemmer og 7 (7) mandater, Det republikanske parti 4463 (3962) st., 22.5 (22.0) pct. og 6 (6) mandater, Folkeflokken 4067 (3617) st., 20.5 (20.0) pct. og 5 (5) mandater, Sambandspartiet 3797 (3921) st., 19.1 (21.7) pct. og 5 (6) mandater, Selvstyrepartiet 1433 (1010) st., 7.2 (5.6) pct. og 2 (1) mandater. Zacharias Wang, der efter en strid inden for Det republikanske parti er opstillet på en liste uden for partierne, opnår ikke valg, idet listen kun får 487 stemmer.

10. – På Centrum-Demokraternes landsmøde vælges Erhard Jakobsen til partiformand, til landsformand med ansvar for det organisatoriske arbejde vælges adjunkt Tom Høyem og til partisekretær cand. merc. Lars Abel. Der vedtages ikke noget politisk program; folketingsgruppen skal være ubundet af politiske programmer og politiske manifester fra kompetente forsamlinger og alene være bundet af sin politiske overbevisning.

11. – KF's folketingsgruppe foreslår over for regeringen og arbejdsmarkedets parter, at momsen fra 1/1 1975 nedsættes med 2½ til 12½ pct. under forudsætning af at der i 1975 ikke bliver tale om generelle lønforhøjelser, og at de første 5 dyrtidsportioner i 1975 suspenderes. KF ønsker endvidere en ordning med forhåndslånetilsagn, så enhver ved et byggeris planlægning kender de nøjagtige rentevilkår, og at bolig- og erhvervsbyggeri, der påbegyndes i 1. halvår 1975, skal kunne få særlige tillægslån, hvor renter ud over 12 pct. tilskrives hovedstolen i de første 4 år efter byggeriets færdiggørelse.

12. – Arbejdsministeriet anslår, at der ved forskellige allerede gennemførte og planlagte foranstaltninger skabes beskæftigelsesmuligheder for 40–45.000 mand. Det drejer sig om 30.000 ved ophævelse af det off. bygge- og anlægsstop, 10.000 ved udvidelse af kommunernes investeringsrammer med 250 mkr. og fremrykning af rammerne for 1975–76, 1000 ved beskæftigelsesarbejder i skov- og klitvæsen for 26 mkr. samt udvidelse af arbejdsministeriets beskæftigelsesmidler fra 7.7 til 15 mkr., 1000 ved beskæftigelsesarbejder i forsvaret og 1000 ved frigivelse af 150 mkr. fra Grundejernes Investeringsfond til isolering, reparation og vedligeholdelse. Hertil kommer beskæftigelsen ved energibesparende foranstaltninger i off. bygninger, ved forbedrede omskolingsmuligheder og som følge af kreditpolitiske lempelser (se 18/9).

13. – Arbejdsmin. Johan Philipsen fremsætter forsl. til l. om ændr. af reguleringstidspunktet for arbejdsløshedsdagpenge, således at reguleringen pr. 1/4 75 sker allerede 1/1 75. Den højeste sats, der nu er 132 kr., vil ved reguleringen blive forhøjet til ca. 160 kr. Min. oplyser, at de samlede udgifter til arbejdsløshedsdagpenge i 1974–75, der oprindelig var anslået til 850 mkr., bliver ikke under 2.500 mkr. Forslaget vedtages ved 3. beh. 4/12 med 168 stemmer; 2 undlader at stemme.

I sin egenskab af boligmin. fremsætter Johan Philipsen endvidere forsl. om ændr. af l. om realkreditinstitutter. Forslaget åbner adgang til længere amortisationstider – og dermed lavere ydelser – for lån i særlig realkredit til nyt byggeri, der iværksættes i perioden 1/12 74–30/4 75. Endvidere bliver der mulighed for til forbedringsarbejder, der iværksættes i samme tidsrum, at opnå tillægslån i særlig realkredit, selv om værdien af arbejdet kun er 10 (nu 15) pct. af den samlede bygningsværdi. 1. beh. 20/11.

FP fremsætter lovforslag om ophævelse af lovene om bunden opsparing og regule-

ring af kreditformidlingen samt om ændr. af ligningsloven (Komplementarers skattemæssige stilling), endvidere forsl. til beslutn. om nedsættelse af en kommission i henh. til grundlovens § 51 vedr. den økonomiske og beskæftigelsesmæssige situation og om ophævelse af fjernsyns- og radiolicenssystemet.

Medlemmer af RV fremsætter forsl. om ophævelse af l. om anlæg og drift af en tunnelbane i Københavns kommune.

CD fremsætter forsl. til beslutn. om de off. ansattes lønforhold.

SF fremsætter forsl. om ændr. af l. om børne- og ungdomsforsorg (Ændrede tilskudsregler).

DKP fremsætter forsl. til beslutn. om ekspropriation af lægemiddelindustrien og om ekspropriation og efterfølgende statsdrift af forsikringsvirksomhed.

DR fremsætter forsl. til beslutn. om gennemførelse af en jordreform (se 6/6).

14. – Finansmin. Anders Andersen fremsætter forsl. om ændr. af l. om tobaksafgifter, forsl. til l. om afgift af lystfartøjer og forsl. til l. om afgift af ansvarsforsikringer for motorkøretøjer m. v. Baggrunden for det første lovforslag er, at monopolrådet er gået med til en forhøjelse af handelsavancerne. For at hindre en stigning i cigaretprisen foreslås en tilsvarende nedsættelse af afgiften med et provenutab på ca. 11 mkr. Endvidere foreslås en forhøjelse af afgiften af fintskåret røgtobak, der anvendes til hjemmerulning af cigaretter.

De to andre lovforslag er led i septemberforliget (se 18/9). Den foreslåede afgift af lystfartøjer omfatter alle sejl- og motorbåde på 5 m længde og derover samt mindre både med motorer over 10 HK (især speedbåde). Den foreslåede afgift varierer mellem 600 og 3600 kr. årl. efter fartøjets længde og skønnes at ville kunne indbringe ca. 30 mkr. årl.

Afgiften af ansvarsforsikringer for motorkøretøjer, herunder knallerter, skal give hel eller delvis dækning af det offentliges udgifter til hospitalsophold og invalidepension til trafikofre. Afgiften, der opkræves hos forsikringsselskaberne, anslås at ville indbringe omkr. 300 mkr. årligt. Den er sat til 50 pct. af forsikringspræmien, af vognmændenes store lastbiler skal der dog kun betales 25 pct. 1. beh. af de tre afgiftsforslag 27/11.

Justitsmin. Nathalie Lind fremsætter forsl. om, at revisionen af l. om offentlighed i forvaltningen udskydes til folketingsåret 1976–77. 1. beh. 29/11.

CD fremsætter forsl. til beslutn. om at nedbringe personbeskatningen og fremme den private opsparing, og medlemmer af CD og KrF fremsætter forsl. om ændr. af l. om styrelse af højere uddannelsesinstitutioner.

Østre landsret fastslår, at Mogens Glistrup ikke har krav på at få sin straffesag for et nævningeting (se 25/10). Justitsministeriet beslutter at give tilladelse til, at Højesteret får den endelige afgørelse.

15. – Handelsmin. Nyboe Andersen fremsætter forsl. til l. om elforsyning. Lovforslaget indgår som en integrerende del af bestræbelserne for at tilrettelægge en samlet koordineret energipolitik, der tager sigte på 1) at opnå den størst mulige økonomi i anvendelsen af energi, 2) at sikre de nødvendige forsyninger og på langt sigt mindske den ensidige afhængighed af olie, 3) at tage hensyn til energiforbrugets indflydelse på miljøet og den sikkerhedsmæssige risiko ikke mindst ved anlæg og drift af kernekraftværker. Forslaget bestemmer, at elforsyningsvirksomhed, dvs. produktion, distribution og transmission af el, kun må udøves efter bevilling, idet det dog ikke er tanken gennem bevillingssystemet at gribe ind i den bestående ejer- og organisationsstruktur. Et andet centralt punkt i lovforslaget er, at elproduktion med kernebrændsel som energikilde kræver eneretsbevilling, som kun kan gives til en enkelt bevillingshaver.

Grønlandsmin. Holger Hansen fremsætter forsl. til l. for Grønland om forsyningsmæssige foranstaltninger, forsl. om ændr. af l. om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m. v. og forsl. om ændr. af l. om tilskud til Grønlands landsråd og de grønlandske kommuner m. v. 1. beh. af lovforslagene 3/12.

S fremsætter forsl. om ændr. af l. om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m. v. Forslaget tager sigte på at sikre de arbejdsløse en højere dagpengesats og halvårlige reguleringer m. v.

KrF fremsætter forsl. til l. om afgift på hunde på 100 kr. pr. hund årligt. Provenuet skal anvendes til dækning af momsfritagelse af dyrlægearbejde og af de medikamenter, der ordineres af dyrlæger. KrF frem-

sætter endvidere forsl. om ændr. af l. om alm. omsætningsafgift (merværdiafgift).

20. – Kulturmin. Nathalie Lind genfremsætter forsl. til l. om folkebiblioteker (se 8/2). Der sker ved lovforslaget en tilpasning af folkebibliotekernes forhold til den ændrede kommunale struktur, skolebibliotekerne udgår af folkebiblioteksloven (se 3/10), og statens tilskud skal fremtidig ydes som generelt tilskud efter objektive kriterier (bloktilskud). Min. udtaler, at spørgsmålet om en lånerafgift på bøger er taget af bordet, og mht audiovisuelt materiale og apparatur (grammofonplader og lydbånd) er det hendes opfattelse, at det bør være overladt til kommunerne selv at bestemme omfanget af disse samlinger, og om de skal kunne hjemlånes.

Miljømin. Holger Hansen fremsætter forsl. om ophævelse af l. om planlægning af Køge Bugt-området som en konsekvens af hovedstadsrådets oprettelse og forsl. om ændr. af l. om naturfredning. Efter det sidste lovforslag afskaffes forskellige former for dobbeltadministration, f. eks. mht godkendelse af en række anlæg i det åbne land (campingpladser, motorbaner, tankstationer og lossepladser m. v.). Efter gældende lov skal sådanne anlæg godkendes af såvel fredningsplanudvalgene som zonelovsmyndigheden (efter byudviklingsudvalgenes afskaffelse (se 3/10) amtsrådet), men hvis lovforslaget gennemføres kun af zonelovsmyndigheden. 1. beh. af lovforslagene 29/11.

Boligmin. Johan Philipsen genfremsætter lovforslaget om registrerede arkitekter (se 12/6). 1. beh. 4/12.

SF fremsætter forsl. om ændr. af l. om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring m. v. Maksimum for arbejdsløshedsunderstøttelsen foreslås fastsat til gennemsnittet af arbejdslønnen for faglærte arbejdere inden for håndværk og industri i hele landet, og der foreslås indført kvartårlige reguleringer. Desuden foreslås ændringer som gør det lettere at blive medlem af en arbejdsløshedskasse og få understøttelse.

RV offentliggør en »helhedsplan« med forslag om en række erhvervs- og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Det betones, at en forudsætning for at rette beskæftigelsen op er, at septemberforligets besparelser m. v. gennemføres, og at situationen i ganske særlig grad pålægger arbejdsmarkedets parter et ansvar.

Hans Jørgen Iversen, MF for CD, meddeler, at han har besluttet at udtræde af CD's folketingsgruppe og udmelde sig af partiet. 27/11 anmoder han om optagelse i KrF's folketingsgruppe, og 29/11 meddeler han og KrF's folketingsgruppe i en fælles erklæring, at han har indmeldt sig i partiet og derefter er optaget i gruppen, der herefter tæller 8 medlemmer, medens CD's folketingsgruppe er reduceret til 13.

21. – FP fremsætter forsl. til skolelov, FP og CD forsl. til beslutn. om ændr. af vægtafgift til afgift på brændstof og DKP forsl. til beslutn. om et gældsmoratorium for arbejdsløse parcelhusejere og om ændr. af l. om folkepension og af lovgivningen om pensionistbeskatningen.

I folketinget føres en 8 timer lang debat om indoktrinering (se 13/10) på grundlag af to forespørgsler. De to folkesocialister Jens Maigaard og Morten Lange spørger undervisningsministeren, hvad hun agter at gøre for at sikre demokrati, åndsfrihed og tolerance i skolen, og FP retter det samme spørgsmål i en mere generel form til regeringen i en forespørgsel til statsministeren: hvad agter regeringen at foretage sig i anl. af den overhåndtagende marxistiske indoktrinering, som finder sted i det danske samfund, således at demokrati, åndsfrihed og tolerance sikres?

Undervisningsmin. Tove Nielsen udtaler til indledning, at sådan som forespørgslerne er formuleret, bygger de på to forkerte forudsætninger: at hun skulle have pligt til at sikre demokrati osv. i skolen, og at det skulle være muligt for hende. Senere fremhæver min., at kravet om alsidighed i undervisningen efter hendes opfattelse er et professionelt krav til den enkelte lærer, og at den omstændighed, at det ikke er muligt at undervise objektivt i dette ords egentlige og fulde betydning, ikke må føre til den slutning, at så må der være fri bane for den subjektive undervisning. Statsmin. Hartling udtaler, at ingen kan udelukkes fra en stilling eller et hverv på grund af sine meninger, politiske, religiøse eller andre. På områder, hvor påvirkningen af mennesker antager en mere monopolagtig karakter, er der grund til at stille særlige krav. Derfor må det kræves af skolen, af radio og TV, i hvert fald så længe de har monopol, at disse institutioners medarbejdere ikke misbruger deres placering til ensidigt at påvir-

ke børnene, seerne og lytterne ud fra bestemte politiske, religiøse eller andre synspunkter.

22. – FP fremsætter forsl. om ændr. af l. om social bistand (Udsættelse af ikrafttrædelsestidspunktet) og Boeg (CD) forsl. til l. om anlæg af en lufthavn på Saltholm.

Indenrigsmin. Jacob Sørensen nedsætter et udvalg med den opgave at tilvejebringe grundlaget for en prioritering inden for sundhedsvæsenet (se 11/6). Departementschef J. H. Zeuthen er formand.

25. – DA og LO udtager de generelle krav ved de forestående overenskomstforhandlinger. LO kræver forhøjelse af dyrtidsportionerne fra 40 til 65 øre pr. time, af feriegodtgørelsen fra 9½ til 12½ pct., af mindstelønnen fra 19,50 til 25 kr. pr. time og af arbejdsgiverbidraget til uddannelsesfonden fra 1 til 3 øre pr. arbejdstime; endvidere kræver LO nedsættelse af arbejdstiden for 2. og 3. holds skift. Her overfor står DA's krav: afskaffelse af den automatiske dyrtidsregulering og af taktreguleringen. DA ønsker en 1-årig aftale, medens LO er indstillet på 2 år, men er villig til at forhandle om en kortere varighed.

26. – Omkr. 70.000 arbejdere demonstrerer på Christiansborg Slotsplads mod regeringen Hartling (se 6/10). I demonstrationen deltager ca. 2.000 arbejdsløse, der er ankommet med særtog fra Århus, Odense og Ålborg, og tusinder af arbejdere, væsentligst fra hovedstaden, nedlægger arbejdet for at være med i demonstrationen, der officielt er arrangeret af Byggefagenes Samvirke i København og de tre største provinsbyer og Arbejdernes Fællesorganisation i København og Odense. Blandt talerne er Knud Jespersen (DKP) og Gert Petersen (SF) der får stærkt bifald, og fhv. statsmin. Anker Jørgensen, der har vanskeligt ved at gennemføre sin tale p. g. a. tilråb fra forsamlingen.

27. – Medlemmer af RV, V, FP, KF, S, DR, DKP, CD og KrF fremsætter forsl. til l. om dyrs anvendelse ved forskning og sygdomsbekæmpelse. Forslaget tilsigter en styring og koordinering af forskningen, så overflødige og ensartede, sideløbende forsøg undgås, og der foreslås derfor en udvidelse og styrkelse af kontroludvalget ved at antallet af medlemmer udpeget af Danske Dyrebeskyttelsesforeningers Fællesråd øges fra 1 til 3.

SF fremsætter forsl. til beslutn. om ændr. af egnsudviklingsloven i retning af at gøre egnsudviklingen til en støtte til beskæftigelsen og ikke til erhvervslivet. SF ønsker derfor egnsudviklingen flyttet fra handelsministerens til arbejdsministerens område og at LO skal vælge halvdelen og arbejdsministeren den anden halvdel af egnsudviklingsrådets medlemmer, og at de virksomheder, der modtager egnsudviklingsstøtte, skal være forpligtet til at slutte overenskomst med de implicerede fagforeninger.

DKP fremsætter forsl. til beslutn. om fuld anvendelse af midlerne i Statens Uddannelsesstøtte (se 1/3).

28. – Kirkemin. Damsgaard fremsætter forsl. til l. om begravelse og ligbrænding, der skal afløse begravelsesloven fra 1907 og ligbrændingsloven fra 1950. Forslaget indeholder en række bestemmelser i liberaliserende retning.

Landbrugsmin. Kofoed fremsætter forsl. om ændr. af l. om tilskud til den landøkonomiske konsulentvirksomhed. Et nyt kapitel 2 indeholder bestemmelser til gennemførelse af EF-regler om etablering af social og erhvervsmæssig vejledning af landbrugsbefolkningen. Min. fremsætter desuden forsl. til l. om bekæmpelse af flyvehavre, der åbner mulighed for, at statens plantetilsyn kan give pålæg om lugning eller anden bekæmpelse af flyvehavreplanter og – hvis et sådant pålæg ikke efterkommes – selv lade bekæmpelsen foretage for den forsømmeliges regning. Min. fremsætter endelig forsl. til l. om foderstoffer til afløsning af loven om handel med foderstoffer af 1962. Revisionen er fundet formålstjenlig p. g. a. den videnskabelige og tekniske udvikling, endvidere har Danmarks tilslutning til EF medført forpligtelse til at gennemføre forskellige direktiver inden for foderstofområdet samt deltage i harmoniseringsarbejdet bl. a. vedr. regler om handelen med foderstoffer.

DR fremsætter på ny (se 3/5) forsl. til l. om regler for organisationers og foreningers bidrag til partipolitisk virksomhed.

Lauge Dahlgaard (RV) fremsætter en række forslag om gennemførelse af RV's erhvervs- og beskæftigelsesfremmende planer (se 20/11). Forsl. om ændr. af ligningsloven går ud på, at virksomheder skal kunne føre et underskud til fradrag i den skat-

tepligtige indkomst indtil 5 år efter og 2 år før det år, hvor underskuddet er opstået. Efter forsl. til beslutn. om ændr. af afskrivningsloven skal afskrivninger kunne ske efter genanskaffelsesprincippet ved at maskiner og driftsmidler m. v. optages i afskrivningsberettiget saldoværdi til 115 pct. af anskaffelsessummen. Forsl. til beslutn. om skattefrihed for virksomhedsoverskud, der udloddes til medarbejdere ,tilsigter at fremme tilgangen af risikovillig kapital til erhvervslivet og kan efter forslagsstillernes mening blive en begyndelse til økonomisk demokrati. Forsl. til beslutn. om statslig garantistillelse for driftslån til håndværks- og mindre industrivirksomheder har til formål at skaffe kapital til den omstilling, som mange virksomheder, ikke mindst med tilknytning til byggeriet, står overfor. Andre forslag tager sigte på at øge beskæftigelsen ved udførelse af »fornuftige og nyttige opgaver«. Ved forsl. til beslutn. om statslån til forbedring af beboelsesejendomme skal der i de næste halvandet år kunne ydes indtil 750 mkr. i statslån til forbedring af den eksisterende boligmasse ved modernisering, isolering, opretning og lign., og på tilsvarende måde skal der efter forsl. til beslutn. om statstilskud til visse miljøinvesteringer i de nærmeste 3 år kunne ydes statstilskud på i alt 500 mkr. til bestående virksomheder til særligt krævende foranstaltninger som følge af stramningen i miljølovgivningen og dens administration. Tilskudsprocenten foreslås sat til 30 i 1975, hvorefter den gradvis nedsættes og bortfalder i de flg. år. I forsl. til beslutn. om ændr. af l. om realkreditinstitutter er der tale om, at institutterne på forhånd ved salg af egne obligationer skal tilvejebringe de midler, der senere udlånes, og at der for nyt boligbyggeri skal gælde obligatorisk forhåndsbelåning i det omfang, byggeriets endelige finansiering agtes foretaget ved lån i realkreditinstitutterne.

Statsmin. Hartling besvarer en forespørgsel fra SF om hvilke initiativer regeringen forbereder på baggrund af kvindekommissionens nu afsluttede arbejde, hvorefter der føres en længere debat. Kvindekommissionen, der blev nedsat af dav. statsmin. J. O. Krag i febr. 1965, har afgivet 11 betænkninger og rapporter, og dens slutrapport blev afgivet 5/9 74. Statsministeren nævner, at kommissionen allerede har ført til væsentlige resultater – der er stillet i alt 84 forslag, hvoraf de 70 har medført reaktioner i den af kommissionen ønskede retning – og siger, at hovedparten af de forslag, der ikke har medført nogen reaktion fra myndighederne, angår forhold, som er statsmagten uvedkommende, eller som ikke kan fremmes ved lovgivning. I slutrapporten har 28 af kommissionens 54 medlemmer stillet forslag om, at der ved lov oprettes et råd for ligestilling mellem mænd og kvinder. Men slutrapporten er sendt til høring i ministerierne, og før denne høring er afsluttet, ser regeringen sig ikke i stand til at tage stilling til, hvilke praktiske konsekvenser rapporten vil få, ud over det, som allerede er gennemført.

29. – Finansmin. Anders Andersen fremsætter forsl. til finanslov for 1975–76, der er præget af skattereformen og de dermed forbundne besparelser og af omlægningen af byrdefordelingen mellem staten og kommunerne. De samlede udgifter er beregnet til 66.2 mia. kr., en stigning på 4.1 mia. kr. i forh. til det seneste skøn (62.1 mia. kr.) over udgifterne i 74–75, men regnes der med en stigning i pris- og lønniveau fra 74–75 til 75–76 på ca. 14 pct., er der i virkeligheden tale om et fald på ca. 7 pct. Af de ved septemberforliget (se 18/9) aftalte besparelser på 5.8 mia. kr. er 4.9 mia. kr. indregnet i finanslovforslaget, idet de rammebelagte udgifter er fastsat i overensst. med spareplanen. Det bemærkes, at udgifterne på finanslovforslaget er reduceret i forh. til 74–75 p. g. a. bortfaldet af den omkostningsdæmpende ydelse på 1.9 mia. kr. og p. g. a. at udgiften til arbejdsløshedsdagpenge er budgetteret godt 0.6 mia. kr. lavere end den forventede udgift hertil i 74–75. Med en stigning i statens indtægter på ca. 2 mia. kr. til 63.3 mia. kr. fremkommer der efter finanslovforslaget et underskud på statens drifts-, anlægs- og udlånsbudget på ca. 2,9 mia. kr. mod et forventet underskud i 74–75 på ca. 0.8 mia. kr. (ifl. finansloven et overskud på 3.7 mia. kr.), og inddrages de forskellige bevægelser på kapitalbudgettet kommer man frem til et kasseunderskud på ca. 6.5 mia. kr. mod ca. 3.9 mia. kr. i 74–75 (ifl. finansloven et overskud på ca. 1.5 mia. kr.).

Af anmærkningerne til finanslovforslaget fremgår, at antallet af ansatte i statsvirksomheder og ministerier, der pr. 1/4 er opgjort til 165.908, pr. 1/4 75 ventes at være blevet forøget med ca. 6500.

Fiskerimin. Kofoed fremsætter forsl. om ændr. af l. om kvalitetskontrol med fisk og fiskevarer, så at reglerne tilpasses bestemmelserne i l. om levnedsmidler m. m. af 6/6 73, samt forsl. om ændr. af l. om administration af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren og om den fælles markedsordning for fiskevarer m. v.

Endvidere fremsætter FP forsl. om ændr. af l. om forbrugsbegrænsende foranstaltninger og SF forsl. til l. om indkomstskat.

Det økonomiske sekretariat under økonomiministeriet regner med en stigning i det private forbrug i faste priser på 3–4 pct. fra 1974 til 1975.

December 1974

2. – Højesteret fastslår enstemmigt, at Glistrup-sagen ikke er en politisk sag i retsplejelovens forstand og derfor ikke skal behandles ved et nævningeting (se 14/11).

3. – Ved åbningen af dagens møde i fkt. fremsætter statsmin. Hartling en udtalelse om en helhedsplan for 1975, hvis gennemførelse skal genskabe og sikre beskæftigelsen. Hovedindholdet af planen er en pris- og lønpause i 1975, dvs. uændret forlængelse af aftaler og overenskomster for såvel off. ansatte som for det private arbejdsmarked til 31/12 75. Dyrtidsreguleringen bevares, men i ændret form. De 3 dyrtidsportioner, der forfalder hhv 1/3 og 1/4 75, skal ikke udbetales, men i stedet får lønmodtagerne, ens for alle, 100 skattefri kroner pr. måned til og med dec. 75. Reguleringspristallet for jan. 75 sættes lig 100, og hvis julipristallet stiger til 103 points, afgør fkt. efter forhandling med arbejdsmarkedets organisationer, hvad der da skal ske, men under alle omstændigheder vil princippet om ens dyrtidsportioner for alle lønmodtagere blive fastholdt. De sociale pensioner vil blive reguleret efter de gældende regler.

Statsministeren slutter med at understrege, at de forskellige punkter i planen udgør en helhed og har indbyrdes sammenhæng, og at en forudsætning for at holde omkostningerne nede er den nedsættelse af statsskatten, som blev vedtaget i september, og den begrænsning af det offentliges udgifter, som fremgår af finanslovforslaget for 1975–76; regeringen kan ikke acceptere en vilkårlig forringelse af finansloven f. eks. ved bortfald af afgifter.

De forskellige fagministre fremsætter de lovforslag, som indgår i regeringens helhedsplan for 1975. Det drejer sig for lønpausens vedkommende om forsl. til l. om forlængelse af kollektive overenskomster og aftaler m. v. til 31/12 75, om forsl. til l. om midl. ændr. af dyrtidsregulering af arbejdsvederlag m. v., om forsl. om ændr. af l. om beregning af et reguleringspristal og om forsl. til l. om godtgørelse for dyrtiden med 100 skattefri kroner for hver måned i 1975, de 3 dyrtidsportioner skulle have været udbetalt, dvs. de 10 mdr. 1/3–31/12 75, for mange off. ansatte og visse grupper af pensionister dog kun de 9 mdr. 1/4–31/12. Godtgørelsen skal efter lovforslaget ikke kunne overstige 10 pct. af den løn- eller pensionsindtægt, der skal have godtgørelse for bortfald af pristalsreguleringen. Statskassen skal finansiere ordningen på den måde, at arbejdsgiverne modregner de udbetalte godtgørelsesbeløb i forbindelse med afregningen af indeholdt A-skat. De samlede udgifter til godtgørelsesordningen anslås til ca. 2 mia. kr. Ved forsl. til l. om udbyttebegrænsning bestemmes endvidere, at udbytter og tantièmer ikke må være højere i 1975 end i 1974. Det samme skal gælde for off. honorarer og repræsentationstillæg, f. eks. til folketingsmænd og medlemmer af amtsråd og kommunalbestyrelser.

Forsl. til l. om avancestop og prisdæmpende aftaler går ud på, at der indføres avancestop for alle varer og tjenesteydelser. Hvor et generelt bruttoavancestop kan skabe vanskeligheder for produktion og beskæftigelse, åbnes der mulighed for at erstatte bruttoavancestoppet med prisstabiliserende aftaler. Med landbrugets hovedorganisationer er der som led i helhedsløsningen opnået aftale om en ordning, der fastholder landbrugets priser på hjemmemarkedet for flæsk, okse- og kalvekød, fjerkræ samt mælk og mejeriprodukter. Dette kræver imidlertid forhandlinger med EF, da det strider mod principperne i EF's fælles landbrugspolitik, og i forsl. til l. om midl. prisstop for landbrugsvarer er der taget hensyn hertil ved at bestemme at prisstoppet foreløbig kun har gyldighed til udgangen af jan. 75.

I regeringens helhedsplan indgår også gennemførelse af regeringsforslaget om kapitalvindingsskat (se 1/10), endvidere en række foranstaltninger til fremme af beskæftigelsen og støtte for erhvervslivet. Det drejer sig bl. a. om forsl. om ændr. af l. om skattemæssig tilbageførsel af underskud i aktieselskaber m. v., forsl. om ændr. af l. om skattemæssige afskrivninger m. v., forsl. om ændr. af l. om investeringsfonds og forsl. om ændr. af l. om indskud på etableringskonto. Ved det første af disse forslag, der har til formål at styrke likviditeten i selskaber, der har haft underskud i indkomståret 1974, gives der mulighed for at tilbageføre underskuddet til de to foregående indkomstår med den virkning, at selskaberne helt eller delvis får tilbagebetalt de skatter, der er pålignet og betalt på grundlag af indkomsterne i 1972–73. Efter forslaget om ændr. af afskrivningsloven skal der kunne afskrives på købesummen forhøjet med 20 pct. på driftsmidler, der anskaffes i 1975 og senere. Driftsmidler, der anskaffes i 1. halvdel af året, vil herefter indgå i afskrivningssaldoen med 120 pct. af købesummen, medens driftsmidler, som anskaffes i sidste halvdel af året, vil indgå med 60 pct. i anskaffelsesåret og 60 pct. i det flg. år.

Finansmin. Anders Andersen fremsætter endvidere forsl. om ændr. af l. om vægtafgift af motorkøretøjer m. v. – forslaget går ud på at fritage hyrevogne for vægtafgiften for derved at lempe den samlede beskatning af hyrevogne (se 14/11) – samt forsl. om ændr. af skattekontrolloven (Ændringer vedr. for sen indgivelse af selvangivelse).

Ved 2. beh. af forsl. om ændr. af merværdiafgiftsloven (Tilskud til mejeriprodukter m. v.) (se 16/10) vedtages enst. et ændringsforsl. om en deling af lovforslaget i to lovforslag, nemlig forsl. om ændr. af merværdiafgiftsloven (Forhøjelse af beløbsgrænser m. v.) og forsl. om ændr. af merværdiafgiftsloven (Tilskud til mejeriprodukter).

4. – S fremsætter 5 forslag til folketingsbeslutning (se 10/10): om ændr. af l. om realkreditinstitutter, om ophævelse af kommunale investeringsrammer og lånelofter, om en statslig bistandsfond, om udvidelse af lånerammen til egnsudviklingsformål og om ændr. af l. om off. forsorg (Hjælp til underhold ved arbejdsløshed). Endvidere fremsætter RV forsl. til beslutn. om grundlaget for tildeling af indkomstbestemte tilskud og DKP forsl. til beslutn. om brandsikring af hoteller.

Af et protokollat, som DA og LO har undertegnet, fremgår, at DA trækker ca. 175 sager om de politiske strejker i maj tilbage fra arbejdsretten og at arbejderne på Svendborg Skibsværft ikke skal betale den idømte bod (se 17/10), ligesom 90 indberetninger om strejker i forbindelse med domsafsigelsen bortfalder. Det hedder videre i aftalen, at skulle tilsvarende situationer opstå i fremtiden, forpligter hovedorganisationerne sig til at afholde fællesmøde senest dagen efter arbejdsnedlæggelserne, og protokollatet fastslår, at strejker mod en dom afsagt af arbejdsretten savner rimelig begrundelse og kan medføre bod uanset arbejdsstandsningens varighed.

5. – Landbrugsmin. Niels Anker Kofoed fremsætter forsl. om ændr. af l. om administrationen af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for landbrugsvarer m. v. og forsl. om ændr. af l. om Det europæiske økononomiske Fællesskabs forordninger om markedsordninger for frugt og gartneriprodukter m. v. Begge lovforslagene fremsættes i henh. til bestemmelser om revision i folketingsåret 1974–75. Min. bemærker, at de i 1972 gennemførte regler om administrationen har fungeret udmærket, og han ser ingen grund til at bibeholde nogen revisionsbestemmelse i den første lov, medens der hvad den anden angår foreligger særlige forhold vedrørende lovens støtteordninger, som gør det ønskeligt at optage loven til revision i 1975–76.

S fremsætter forsl. til l. om midl. statslån til boligbyggeriet og KF forsl. til beslutn. om gennemførelse af en styringsreform. Endvidere fremsætter CD forsl. til beslutn. om fiksering og aftrapning af den primær- og amtskommunale grundskyld.

Ved afslutningen af 1. beh. af regeringens helhedsplan for 1975 gør statsmin. Hartling stillingen op således, at DKP, SF, S, FP og DR samt et grønlandsk medlem er imod planen, medens 81 medlemmer er forholdsvis positive. Regeringen må derfor overveje situationen, hvorfor han anmoder formanden om at udsætte mødet et par timer.

Da mødet genoptages kl. 20, udtaler stats-

ministeren, at debatten har vist, at der ikke kan samles et bæredygtigt flertal om gennemførelsen af regeringens plan, og at der ikke er fremlagt nogen anden konstruktiv plan, som kunne have en tilsvarende virkning. Regeringen er derfor kommet til det resultat, at det må være rigtigt at spørge vælgerne, om de vil sammensætte et folketing, der kan gennemføre den nødvendige økonomiske politik. Han har derfor indstillet til dronningen, at der udskrives nyvalg til folketinget, og dronning Ingrid har som rigsforstander på dronningens vegne underskrevet det åbne brev om valg torsdag den 9. januar 1975.

15. – Jørgen Jørgensen (Lejre), ledende radikal politiker gennem mange år, indtil han i 1961 samtidig med Bertel Dahlgaard trak sig ud af aktiv politik, afgår ved døden, 85 år gammel. Han var medlem af fkt. 1929–60, undervisningsmin. 1935–42, indenrigsmin. 1942–45 og igen undervisningsmin. 1957–61.

Indeks

ØKONOMI OG POLITIK

48. årgang 1974

Wilhelm Christmas-Møller: Da myten om »Den Røde Krag« blev til (II) 3

Eigil Holm Jepsen: Indkomstforskelle mellem landbrug og andre erhverv 23

Christian S. Nissen: Styring af universiteterne – og af tankerne 41

Svend Tychsen m. fl.: Uddannelsesløn og uddannelsesskat 46

Peter Foverskov: Valgkredsomlægning, ændring i opstillingspraksis og ændring af Folketingets sammensætning ved 1971-valget: En undersøgelse af politisk forandring 107

J. Ørstrøm Møller: Storbritanniens økonomi 1960–1974 126

Anker Brink Lund: Industrirådets relationer til det politiske apparat 138

Kommentar: *Sten Sverdrup-Jensen:* Styring af universiteterne – og af ambitionerne .. 193

Lars Eskesen: Efterkrigstidens økonomiske vækst i USA og Vesteuropa 197

Ole Zacchi og *Andreas Wildt:* Nyt lys over det danske kapitalmarked IV 236

Lars Lund: Er obligationsmarkedet et jordbærmarked? 249

Jan Fabritius: Indkomstpolitik i trediverne og tresserne. Betingelserne for dansk indkomstpolitik 287

Bertel Heurlin: Rykker atomkrigen nærmere? En analyse af nye tendenser i amerikansk strategi 304

Frederik Crone: Løndannelsen for sorte sydafrikanere 343

Hans Siggaard Jensen: Friedrich A. von Hayek – en klassisk liberalist 352

Den økonomiske situation 73, 160, 260, 356

Politisk kronik 81, 168, 268, 367