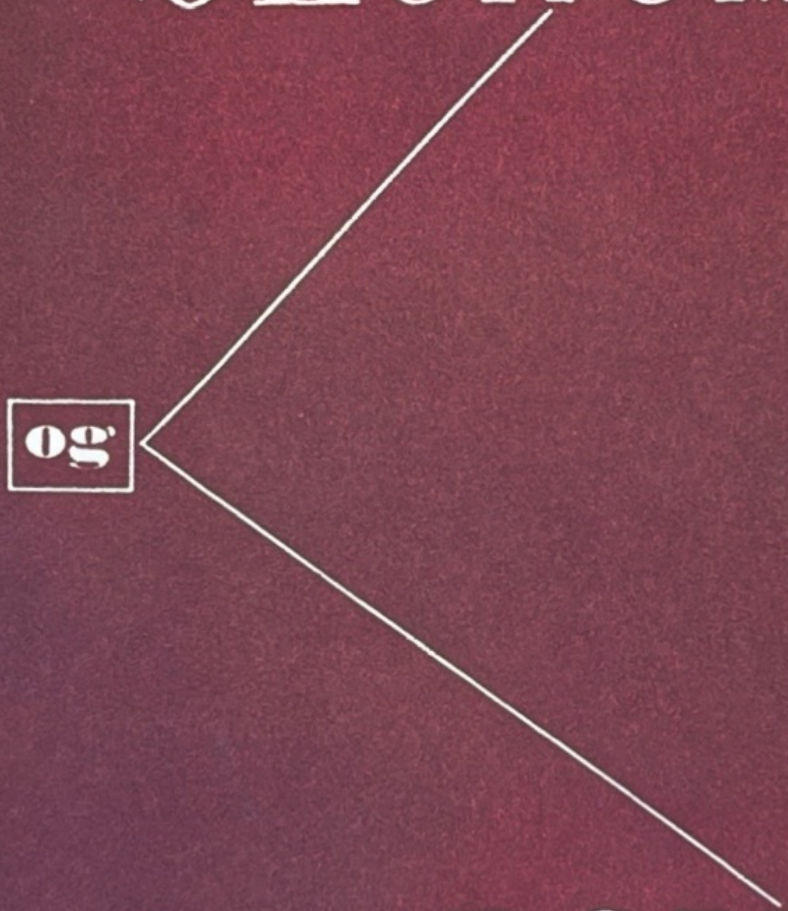
ØKONOMI



POLITIK

Kvartalsskrift udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi . 42. Årgang . Nummer 2 . 1968

Munksgaards Forlag . København 1968

ØKONOMI OG POLITIK

42. ÅRGANG . NR. 2 . 1968

INDHOLD

STEEN LETH JEPPESEN: De danske indkomstpolitiske erfaringer 139

OLE MØLGÅRD ANDERSEN: Udviklingen af en afrikansk eksportøkonomi. Træk af Tanganyikas økonomiske historie i kolonitiden 171

JAN HENRIK NYHEIM: Om enkelte ombudsmannsordninger 197

MOGENS BOSERUP: Den beskyttede sukkerproduktion. Et gensvar 225

Den internationale økonomiske situation 229

Den danske økonomiske situation 248

Politisk kronik 257

KVARTALSSKRIFT UDGIVET AF
SELSKABET FOR HISTORIE OG SAMFUNDSØKONOMI
MUNKSGAARDS FORLAG . KØBENHAVN 1968

FORFATTERNE

STEEN LETH JEPPESEN: Universitetslektor, cand. polit.

OLE MØLGÅRD ANDERSEN: Tidl. lektor ved University of East Africa, nu bistandskonsulent, cand. polit.

JAN HENRIK NYHEIM: Magister i statsvidenskab fra Oslo Universitet, amanuensis ved Institut for statskundskab, Aarhus Universitet.

MOGENS BOSERUP: Afdelingsleder ved Københavns Universitets Økonomiske Institut, universitetslektor, cand. polit.

De løbende økonomiske oversigter udarbejdes af cand. polit. Peter Wendt, Danmarks Nationalbank og amanuensis, cand. occon. Niels Christian Nielsen, Institut for Financiering, Handelshøjskolen.

Redaktionen af ØKONOMI OG POLITIK.

Efter ca. 40 års arbejde ved tidsskriftet er redaktionssekretær, frøken *Gerda Suenson* fratrådt pr. 1. juni 1968.

I den anledning vil jeg på redaktionsudvalgets vegne bringe frøken Suenson en meget varm tak for hendes mangeårige, utrættelige indsats for ØKONOMI OG POLITIK og den uvurderlige støtte, hun gennem disse mange år har været for tidsskriftets vekslende redaktører og redaktionsudvalg.

Sven Henningsen,
Formand for redaktionsudvalget.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 32 kr. Enkelte hæfter 10 kr. Ansvarshavende redaktør: Amanuensis, cand. polit. H. THUSTRUP HANSEN. Redaktionsudvalg: Professor, dr. phil. SVEN HENNINGSEN, professor, dr. polit. SV. AAGE HANSEN, professor, dr. polit. ANDERS ØLGAARD, amanuensis, cand. mag. OLE KARUP PEDERSEN og lektor, cand. polit. HANS BOSERUP. Redaktion: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Rosenborggade 15, 1130 København K, tlf. (01) 11 41 53. Ekspedition og abonnement: Munksgaards Forlag A/S, Prags Boulevard 47, 2300 København S. telefon Asta 7030. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader.

Printed in Denmark, Aarhuus Stiftsbogtrykkerie A/S.

Udsendt i boghandelen den 23. september 1968.

DE DANSKE INDKOMSTPOLITISKE ERFARINGER

STEEN LETH JEPPESEN

I gennem adskillige år har man her i landet som i andre udviklede vestlige lande diskuteret tilrettelæggelsen af en såkaldt *indkomstpolitik*. Diskussionen har været ført dels på det praktisk-politiske niveau, hvor der har været gjort forsøg på at finde frem til løsninger i konkrete situationer, dels på det teoretiske plan.

Udgangspunktet for den indkomstpolitiske debat har været den i efterkrigstiden konstaterede vanskelighed ved at opnå en samtidig realisering af de politisk fastsatte målsætninger om *faste valutakurser, fuld beskæftigelse* og *stabile priser*. Blot en tilnærmelse til situationen med fuld beskæftigelse har erfaringsmæssigt ført til ikke uvæsentlige løn- og prisstigninger. Dette har i Danmark været så meget desto mere generende, som vi i så godt som hele efterkrigsperioden har haft tendens til *underskud på betalingsbalancens løbende poster* og frem til slutningen af 1950'erne har haft helt diminutive valutareserver.

Den indkomstpolitiske debat har først for alvor taget fart i 1960'erne. Indtil da prisgav politikerne stort set målsætningen om fuld beskæftigelse, og pris- og lønstigningerne blev følgelig ret moderate. Fra begyndelsen af 1960'erne skiftede imidlertid problemstillingen i dansk økonomisk politik: Fuld beskæftigelse blev nået samtidig med, at relativt kraftige pris- og lønstigninger satte ind, og niveauet for betalingsbalanceunderskuddet forøgedes væsentligt[1]).

Ved indkomstpolitik har man da forstået indgreb, der tager sigte på en reduktion af tendenserne til løn- og prisstigning ved et givet beskæftigelsesniveau. Der er tale om en samlebetegnelse for en lang række forskellige indgreb, der for så vidt ikke har noget systematisk fællestræk, men alene en vis ensartethed i formålet. Der er således tale om foranstaltninger, som tager sigte på fremme af mobiliteten på arbejdsmarkedet (aktiv arbejdsmarkedspolitik), om erhvervsstrukturpolitik, foranstaltninger til fremme af

[1]) Jævnsides hermed var de økonomisk-politiske myndigheders villighed til lånoptagelse i udlandet – allerede fra slutningen af 1950'erne – blevet øget, hvilket havde den for beskæftigelsen gunstige virkning, at de store betalingsbalanceunderskud ikke straks søgtes elimineret gennem en kontraktiv økonomisk politik.

TABEL 1

Procentvis stigning i årsindeks for den gnstl. timefortjeneste for arbejdere

		1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Danmark	P	10	10	2	4	5	9	5	4
	F	11	4	0	1	6	6	3	1
	R	÷1	6	2	3	÷1	3	2	3
Sverige	P	21	18	5	4	8	9	6	6
	F	16	8	2	1	3	4	4	6
	R	4	10	4	3	4	6	2	0
Norge	P[2])	14	11	5	5	6	7	6	5
	F	15	10	2	4	2	4	2	5
	R	÷1	2	3	1	5	3	4	0
UK	P[2])[3])	10	7	5	7	8	8	6	3
	F	10	9	3	2	4	5	3	3
	R	0	÷2	3	4	4	3	3	1
Vesttyskland	P[4])	13	6	3	2	6	10	10	7
	F	8	2	÷2	0	3	3	2	2
	R	5	4	6	2	3	7	8	4
Holland	P[5])	8	3	2	16	3	10	11	0
	F	9	1	0	4	3	1	7	2
	R	÷1	2	2	12	0	9	4	÷2
Belgien	P[6])	12	5	÷2	2	3	6	6	2
	F	9	1	0	1	0	3	4	1
	R	3	3	÷1	0	4	3	3	2
Frankrig	P[7])	28	16	3	6	7	8	8	12
	F[8])	18	11	÷1	0	1	2	3	14
	R	8	5	4	6	6	5	4	1
Italien	P[9])	10	5	3	3	6	7	5	4
	F	9	5	2	3	2	3	2	3
	R	1	0	2	0	4	4	3	1
USA	P[10])	8	6	5	1	5	5	5	4
	F[11])	8	2	1	0	0	2	3	3
	R	0	4	4	1	5	4	2	0

P = pengelønstigning. F = stigning i forbrugerpriserne. R = reallønstigning.

Noter:

1) Reallønnen er beregnet ved hjælp af indeks for timefortjenesten og for forbrugerpriserne.
2) Kun mænd.
3) Tal for oktober måned.
4) Før 1960 excl. Saar. Efter 1963 incl. Vestberlin.
5) Tal for oktober måned; dog ikke 1966: april.
6) Kun mænd.
7) Lønsatser.
8) Indtil 1963 kun Paris.
9) Incl. naturalier.
10) Indtil 1959 excl. Hawai og Alaska.
11) Indtil 1964 excl. Hawai og Alaska.

i industri og håndværk, for forbrugerpriserne og for reallønnen[1]) 1951–66

1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1950–58	1958–66	1950–66
8	8	12	9	8	9	12	13	59	111	227
2	1	4	8	5	4	6	7	35	42	91
6	6	8	2	3	5	6	5	18	49	76
4	6	8	9	8	9	11	7	106	81	273
1	4	2	5	3	3	5	6	51	33	101
4	2	6	4	5	5	5	1	36	37	86
9	4	8	9	5	6	9	7	77	73	206
3	0	3	5	3	6	4	3	51	29	95
6	4	5	4	3	0	5	4	17	34	57
4	9	6	4	4	8	10	6	70	64	179
1	1	3	4	2	3	5	4	47	25	84
3	8	3	0	2	4	5	2	16	30	51
6	11	10	11	7	8	10	7	74	98	245
2	1	3	3	3	2	3	4	18	22	44
4	11	8	8	4	6	7	4	47	63	139
4	13	14	9	7	15	10	5	64	107	229
2	2	2	3	5	5	6	6	29	33	71
2	11	12	7	3	9	4	0	27	56	98
4	3	4	6	8	11	9	9	39	67	132
1	1	2	2	2	4	4	4	19	21	44
3	2	3	5	6	6	5	4	17	38	61
6	7	7	9	9	7	6	6	126	73	290
6	4	4	5	5	4	3	3	57	36	114
0	4	3	4	4	4	3	3	44	26	82
3	5	7	15	17	11	4	4	51	85	180
0	2	2	4	8	6	5	2	32	32	75
3	3	4	11	8	5	÷1	2	14	41	60
4	3	3	3	3	3	3	4	44	29	85
1	1	2	1	1	1	2	3	20	12	35
3	2	1	2	2	2	1	2	20	15	38

Kilde: »*Yearbook of Labour Statistics*«, (ILO) og »*Statistiske Efterretninger*«.

konkurrencen på varemarkederne samt om påvirkning af løndannelsen. Fælles for disse grupper af indgreb er dog nok, at de tager sigte på en direkte påvirkning af indkomstdannelsen, hvor f. eks. de finanspolitiske midler især er af efterfølgende karakter (påvirkning af de disponible realindkomster). De indkomstpolitiske midler karakteriseres yderligere derved, at de opfattes som sammenhængende – evt. samtidige – indgreb i en foreliggende situation, og de må alene betragtes som et *supplement* til den førte finans- og pengepolitik samt til handels- og valutakurspolitikken.

Det er blevet fremhævet, at definitionen af indkomstpolitik som indgreb ved et givet beskæftigelsesniveau er meningsløs, eftersom indgreb i primærindkomsterne påvirker fordelingen og dermed naturligvis den økonomiske aktivitet[2]). Indvendingen er for så vidt konsekvent, men som bekendt er det meget vanskeligt generelt at definere grupperne af økonomisk-politiske midler; det må følgelig være tilstrækkeligt for almindelig anvendelse af en sådan generel definition at præcisere de pågældende instrumenter samt indgrebenes umiddelbare formål. I så henseende er definitionen vist lige så klar som diverse mulige definitioner af grupperne af penge- og finanspolitiske midler.

Behovet for en indkomstpolitik

I 1960'erne er behovet for en indkomstpolitik her i landet som nævnt blevet understreget af det forhold, at løn- og prisstigningerne har været afgørende kraftigere end i de lande, som det normalt vil være relevant at sammenligne Danmarks økonomi med. Denne udvikling har samtidig – bortset fra 1963 – været ledsaget af betydelige underskud på betalingsbalancens løbende poster.

Af omstående tabel 1 fremgår således, at indekset for arbejdernes timefortjeneste i perioden 1958–66 er vokset med i alt 111 pct., hvilket er mere end i noget andet af de betragtede 10 lande. Dette har da også givet stødet til en stigning i forbrugerpriserne, der ligeledes ligger i toppen, således at reallønstigningen her i landet – på trods af den betydelige vækst i pengelønnen – har været svagere end i Vesttyskland og Holland.

Hele denne udvikling må naturligt ses på baggrund af den noget langsommere stigning i det danske lønniveau i 1950'erne. Også for hele perioden 1950–66 har de danske lønstigninger imidlertid internationalt set været ret betydelige, ligesom det må tages i betragtning, at det danske omkostningsniveau allerede fra førkrigstiden internationalt set var relativt højt, hvilket man ikke for alvor søgte at modvirke ved devalueringen i

[2]) Jfr. således *Karsten Laursen:* »Incomes Policy – the Discussion in Denmark« i »*Probleme der Einkommenspolitik*«, Erich Schneider (red.), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Tübingen 1965, p. 167 f.

1949[3]). Det er vanskeligt talmæssigt at konstatere, hvorledes den særlig kraftige lønstigning her i landet hidtil har påvirket de eksporterende og importkonkurrerende erhvervs konkurrenceevne. Men det er vel næppe uforsigtigt at fastslå, at skal kravet om faste vekselkurser og om fuld beskæftigelse realiseres, er det ikke holdbart med en fortsat stigning i det danske lønniveau, som den der for perioden 1958–66 har andraget ca. 9,9 pct. i årligt gennemsnit (for 1967 og 1968 tyder alt på en lønstigning af samme omfang), eftersom produktivitetsstigningen ikke længere er kraftigere her i landet og lønstigningen en del svagere i de lande, vi først og fremmest har grund til at sammenligne os med. Disse synspunkter må yderligere tillægges vægt, når det ligefrem er en målsætning i den økonomiske politik, at 1960'ernes store underskud på betalingsbalancen skal nedbringes. Når dette endvidere skal ske i en situation, hvor forskydninger i erhvervsstrukturen og udenlandsk landbrugsprotektionisme i sig selv medfører forringelse af saldoen på betalingsbalancens løbende poster, er det klart, at der må stilles ekstraordinært store krav til industrieksportens vækst, og at det derfor er af betydning at få omkostningsstigningen reduceret[4]).

For så vidt angår udviklingen fra efteråret 1967, kan man hertil føje, at den ringere kapacitetsudnyttelse i erhvervslivet, kombineret med et meget betydeligt betalingsbalanceunderskud, har gjort det vanskeligere at tilrettelægge den økonomiske politik, end tilfældet ellers har været i 1960'erne, hvor efterspørgselspres og betalingsbalanceunderskud har været det typiske. I sidstnævnte situation virker de finanspolitiske og pengepolitiske indgreb umiddelbart i retning af en bedre opfyldelse af den politiske målsætning gennem reduktion af efterspørgselspresset og nedbringelse af betalingsbalanceunderskuddet. Når der i stedet for er faldende beskæftigelse og arbejdsløshed, kombineret med et stort betalingsbalanceunderskud, fører penge- og finanspolitiske indgreb i hvert fald umiddelbart til, at en af de to målsætninger – eller dem begge – må prisgives. I denne situation bliver det kun nemmere at føre økonomisk politik, såfremt eksportstigningen kan forøges, og væksten i importen dæmpes. Heraf følger igen, at interessen må koncentreres om udviklingen i omkostningsniveauet. Enten må der gøres nye forsøg på at udvikle de såkaldte indkomstpolitiske midler, eller også må man være indstillet på en hyppigere ændring af valutakurserne.

[3]) Jfr. her også vurderingen hos *Jørgen Gelting:* »Indkomstpolitikken«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift,* 1963, 5.–6. hæfte, p. 190 f.

[4]) Vedrørende denne økonomisk-politiske målsætning se f. eks. »*Økonomisk Årsoversigt*«, marts 1966, p. 73 f.

I. UDVIKLINGEN 1962–68

A. DET ØKONOMISKE RÅD

1960'ernes indkomstpolitiske debat har i høj grad været præget af den indsats, Det økonomiske Råds *formandskab* har øvet. Det økonomiske Råd oprettedes som bekendt i september 1962. Forslag til oprettelse af en sådan institution blev allerede stillet af formandskabet for det såkaldte samordningsudvalg i 1956[5]).

Det økonomiske Råd er ikke tillagt nogen myndighed i den økonomiske politik. Selve *rådet* består af repræsentanter for de vigtigste interesseorganisationer, nationalbanken og de økonomiske ministerier samt af enkelte økonomisk sagkyndige, foruden af et formandskab bestående af 3 nationaløkonomisk sagkyndige, som ikke må være medlemmer af folketinget.

Tanken med oprettelsen af rådet har været, at man herigennem kunne opnå en bedre »samordning« af de forskellige økonomiske interesser. Man har ment, at det i sig selv kunne få en afspændende indflydelse i den økonomiske debat, om repræsentanter for de vigtigste samfundsgrupper og det offentlige sammen med politisk neutrale økonomiske eksperter regelmæssigt mødtes til drøftelse af den økonomiske situation og de foreliggende produktions- og fordelingsmæssige spørgsmål. Drøftelserne i rådet sker på grundlag af materiale tilvejebragt af formandskabet og rådets sekretariat.

Om motiveringen for oprettelsen af Det økonomiske Råd hedder det i bemærkningerne til lovforslaget fra 10. januar 1962, at »det sidste par års stærke bevægelser i indkomsterne, herunder de indtægtsreguleringer, der skete i foråret i år samt de stedfindende strukturelle ændringer i Danmarks produktions- og afsætningsforhold har gjort tanken om oprettelse af organer, der kan bidrage til belysning af den økonomiske udvikling, af spørgsmål i forbindelse med samfundets økonomiske vækst og af praktiske problemer ved samordningen af forskellige økonomiske interesser, særlig aktuel«[6]).

Af særlig betydning for opstillingen af en samlet indkomstpolitik her i landet har der da siden rådets oprettelse foreligget 6 redegørelser fra dets formandskab til regeringen. Der er tale om redegørelsen til regeringen fra

[5]) Se således: »Samarbejdsproblemer i Danmarks økonomiske politik«, *rapport fra formandskabet for det af finansministeren den 14. december 1955 i henhold til folketingsbeslutning af 25. november 1955 nedsatte udvalg*, betænkning nr. 154, 1956, p. 21.

[6]) I statsministerens åbningstale i folketinget den 3. oktober 1961 hedder det, at rådet skal oprettes for at »fremme stabiliteten i dansk økonomi«. Selv om lovforslaget på enkelte punkter blev ændret under folketingsbehandlingen, tjener det anførte antagelig meget godt som generel retningslinie for rådets og formandskabets arbejde.

december 1962[7]), fra *februar 1963*[8]), fra *november 1964*[9]), *oktober 1965*[10]), samt om redegørelserne fra *september og december 1966*[11]).

Disse indkomstpolitiske redegørelser har stort set været udformet som oplæg i situationer med forestående eller igangværende overenskomstforhandlinger på det almindelige arbejdsmarked (DA-LO-området). Dette vil på ingen måde sige, at formandskabet har koncentreret sig om løndannelsen for arbejdere i industri og håndværk samt HK-funktionærerne; også andre aspekter af indkomstdannelsen – således især løndannelsen for grupperne af offentligt ansatte – har været berørt, ligesom man, som det vil fremgå nedenfor har søgt at inddrage indkomstudviklingen for de selvstændige erhvervsdrivende i landbruget og byerhvervene. Men tidsmæssigt har formandskabet tilsyneladende ment, at overenskomstsituationerne har været en afgørende termin, dels formentlig på grund af formodningen om disses betydning i sig selv, dels fordi andre indkomstmæssige afgørelser – især for grupper af lønmodtagere og for landbruget – har været nogenlunde sammenfaldende med overenskomstsituationerne, således at der rent faktisk i 1962–63, i 1964–65 og i 1966–67 har været tale om generelle »indkomstforhandlingsrunder«.

Fælles for formandskabets redegørelser har været opstillingen af en såkaldt *samfundsøkonomisk ramme* for de årlige indkomststigninger. Mere eller mindre udtrykkeligt opstilles denne ramme under forudsætning af, at *indkomstfordelingen* mellem hovedgrupperne af indkomsttagere forbliver nogenlunde konstant, således at væksten i lønindkomsterne tænkes begrænset til den på denne baggrund mulige – i. e. ønskelige – procentvise stigning i de samlede pengeindkomster.

Yderligere har formandskabet i de forskellige redegørelser lagt op til beregningen af en fælles *indkomststatistik,* d. v. s. ud over en statistik over arbejdslønnen på det almindelige arbejdsmarked, også en statistik over indkomsterne for funktionærer, selvstændige erhvervsdrivende og offentligt ansatte. Disse bestræbelser har i de allerseneste år ført til offentliggørelsen af nye statistiske serier vedrørende lønninger for funktio-

7) »Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser«, december 1962 (stencileret).

8) Brev til statsministeren, dateret 25. februar 1963, offentliggjort som følgeskrivelse til: »Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955–1962«, februar 1963.

9) »Indkomstramme og indkomststatistik. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en indkomstpolitik i den aktuelle økonomiske situation«, november 1964.

10) »Den økonomiske udvikling i 1965. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på indkomstudviklingen og muligheden for at føre indkomstpolitik«, oktober 1965.

11) Offentliggjort i: »Konjunktursituation, indkomstpolitik og indkomststatistik. Redegørelser afgivet til regeringen september og december 1966«, december 1966.

nærer i det private erhvervsliv, for statsligt ansatte samt beregning af tilnærmede udtryk for indkomsterne hos grupper af selvstændige erhvervsdrivende. Disse statistiske serier er opstillet af Dansk Arbejdsgiverforening og Danmarks Statistik.

Ved opstillingen af generelle indkomstrammer, som de i formandskabets redegørelser anvendte, kan der i hovedsagen lægges to synspunkter til grund.

Disse to synspunkter hænger sammen med to forskellige muligheder for fortolkningen af målsætningen om *stabile priser*. Når stabile priser ønskes, kan der således være tale om, at det politiske flertal i det hele taget ønsker at undgå – eller i hvert fald i videst muligt omfang har til hensigt at begrænse – de fordelingsmæssige forskydninger, som prisstigninger forårsager. Lægges dette til grund, fås *synspunkt 1*, hvorefter et samlet prisindeks må holdes konstant, og stigningen i pengeindkomsterne følgelig bør holdes inden for rammer, der i hovedsagen bestemmes af den gennemsnitlige produktivitetsstigning. Afgørende for målsætningen om stabile priser kan imidlertid også være, at prisstigningen ikke må svække konkurrenceevnen over for udlandet og dermed stillingen på betalingsbalancen. Lægges sidstnævnte betragtning til grund, fås *synspunkt 2*, hvorefter prisudviklingen bør holdes inden for rammer, der afstikkes af prisudviklingen i udlandet, og under forudsætning af samme produktivitetsfremskridt i Danmark som i udlandet, vil dette blot sige, at stigningen i pengeindkomsterne – og herunder lønningerne – ikke må overstige løn- og indkomststigningen i udlandet[12]).

Det økonomiske Råds formandskab har i sine redegørelser først hældet til synspunkt 1 og senere til synspunkt 2. Som udgangspunkt har de af formandskabet opstillede indkomstrammer hele tiden haft den forventede gennemsnitlige produktivitetsstigning. I redegørelserne fra december 1962 og oktober 1964 er formandskabet blevet stående herved, således at gennemførelse af den foreslåede indkomstpolitik måtte antages at ville medføre stabile priser. I redegørelserne fra september og december 1966 har formandskabet derimod oven i den produktivitetsbestemte løn- og indkomstramme gjort et tillæg for den forventede prisstigning i udlandet, og man har altså herved lagt hovedvægten på synspunkt 2 ovenfor.

Redegørelsen fra december 1962

I redegørelsen fra december 1962 tager formandskabet således sit udgangspunkt i den mulige produktionstilvækst i 1963; det anslås, at produk-

[12]) Ifølge begge synspunkter kan en bytteforholdsforbedring sidestilles med en produktivitetsstigning, medens en forværring af bytteforholdet resulterer i, at den samlede realindkomst stiger mindre end produktiviteten.

tionsstigningen næppe vil kunne andrage mere end 3–4 pct., svarende til op mod 2 milliarder kroner ved det gældende prisniveau.

Som følge af forventet dyrtidsregulering, lønglidning og stigning i statens indkøb af varer og tjenesteydelser når formandskabet til den konklusion, at der på forhånd er lagt beslag på hovedparten af den mulige produktionstilvækst. Yderligere indkomststigninger er der således efter formandskabets opfattelse ikke plads for. Formandskabet giver udtryk for, at det ikke har til opgave at bedømme, hvorledes produktionsstigningen skal fordeles; samtidig anfører man dog, at den økonomiske situation må betragtes som så alvorlig, »at disse fordelingsmæssige hensyn bør træde tilbage for hensynet til at få genoprettet den økonomiske ligevægt«[13]). Ikke desto mindre foreslår formandskabet, at yderligere indkomststigninger bør begrænses til »de justeringer i indkomststrukturen, som ud fra fordelingsmæssige synspunkter anses for absolut nødvendige. Det drejer sig navnlig om forbedringer for de formentlig ikke særlig talstærke grupper blandt de dårligst stillede indkomsttagere, som ikke har fået nogen realindkomstforbedring i 1962«.

Disse to konklusioner kan vel i nogen grad siges at være i modstrid med hinanden, og for så vidt angår de sidstnævnte betragtninger, må det vel konstateres, at formandskabet her bevæger sig uden for den upolitiske ramme for dets virksomhed.

I redegørelsen til statsministeren fra februar 1963 hedder det supplerende til 1962-redegørelsen, at hensynet til betalingsbalancen i den foreliggende situation må være afgørende, og at det store betalingsbalanceunderskud nødvendiggør, at indkomststigninger »indtil videre begrænses til det mindst mulige«.

Redegørelsen fra november 1964

Også i redegørelsen fra november 1964 fastslås det, at produktivitetsstigningen – efter korrektion for ændringer i bytteforholdet over for udlandet – bør være afgørende for udviklingen i pengeindkomsterne. Det

[13]) 1962-redegørelsen ovf. cit., p. 7. Det anses for helt afgørende i redegørelsen at få nedbragt underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, bl. a. ud fra den motivering, at der formentlig højst i 1963 kan optages langtidsfristede lån i udlandet til et provenu af 300–400 mill. kr. Som bekendt lykkedes det i 1963 helt at få afviklet underskuddet på betalingsbalancen ved eksportstigning, reduceret økonomisk vækst og stigende ledighed, men samtidig var der på betalingsbalancens autonome kapitalposter en nettoindtægt på i alt ca. 1,4 mldr. kr., der så godt som udelukkende skyldtes langfristede kapitalindtægter. En af præmisserne for den anbefalede økonomiske politik viste sig således uholdbar. Skønnet over den sandsynlige langfristede kapitalimport er formentlig indhentet efter drøftelse med regeringens økonomiske rådgivere, og fejltagelsen viser altså, hvor vanskeligt det i det hele taget er at skønne over landets lånemuligheder i udlandet; denne konstatering er i hvert fald af interesse, både når man betragter den økonomiske politik, der førtes i 1950'erne, og den der er søgt tilrettelagt i 1968.

hedder således, at man efter formandskabets opfattelse må stile mod at holde den *samlede* indkomststigning inden for sådanne grænser, at interne prisstigninger kan undgås. Herefter opstilles samme indkomstramme som i 1962, nemlig i alt ca. 3 pct., idet det understreges, at denne ramme gælder for de samlede pengeindkomster, og for arbejdslønnens vedkommende således for summen af alle lønkomponenter, d. v. s. overenskomststigning, dyrtidsportioner og lønglidning.

Som en konsekvens af formandskabets opfattelse af de fordelingsmæssige spørgsmål anføres imidlertid, at da de selvstændige erhvervsdrivende i 1964 har opnået en større indkomstfremgang end lønmodtagerne, vil der ved en redressering af denne fordelingsmæssige forskydning være mulighed for en samlet lønstigning på 3 pct. og *herudover* for udløsningen af een dyrtidsportion i medfør af januar-pristallet.

Det erkendes af formandskabet, at en stærkere stigning i pengeindkomsterne end i produktiviteten vil kunne finde sted uden forringelse af konkurrenceevnen, såfremt der sker en tilsvarende udvikling i udlandet. Imidlertid afviser formandskabet selv at anvende dette synspunkt ved opstillingen af lønrammen. Afvisningen sker under henvisning til, at man ikke, når de lønpolitiske dispositioner skal træffes, kan forudse stigningerne i udlandet, ligesom det ikke vil være tilrådeligt at regne med en kraftigere lønstigning i udlandet end svarende til produktivitetsstigningen, eftersom det i de fleste lande er en alment akcepteret målsætning for den økonomiske politik at holde prisniveauet nogenlunde konstant. Endvidere anføres, at prisstigninger i udlandet gennem deres virkning på de danske import- og eksportpriser vil få indflydelse på det danske prisniveau og via pristalsreguleringen på lønningerne. Har man aftalt overenskomstmæssige lønstigninger svarende til de forventede stigninger i udlandet, vil det endelige resultat da med bibeholdelse af pristalsreguleringen blive en væsentlig kraftigere stigning i det danske indkomstniveau og en forringelse af konkurrenceevnen. Omlægningen af den danske erhvervsstruktur nødvendiggør i øvrigt snarest en forbedring af industriens konkurrenceevne, hvilket ligeledes er et argument for noget lavere lønstininger end i udlandet.

I øvrigt må det konstateres, at formandskabets redegørelse fra november 1964 på enkelte punkter er uklar og noget selvmodsigende. Således hedder det[14]), at det vanskeligste problem i indkomstpolitikken er at sikre lønmodtagerne imod, »at en tilbageholdende lønpolitik medfører en så meget desto stærkere indkomststigning for de selvstændige i byerhvervene«. Senere[15]) anføres dog, at indkomstpolitik ikke må føre til en fastfrysning af indkomststrukturen. Andet steds[16]) anføres yderligere, at de tjeneste-

[14]) 1964-redegørelsen, p. 10.
[15]) p. 12.
[16]) p. 6.

mandsansattes lønninger ikke er steget i samme takt som de øvrige samfundsgruppers, og at netop dette forhold i den foreliggende situation kan motivere en justering. Samtidig slås dog fast, at en sådan justerings afsmitningsvirkninger meget vel kan medføre, at mulighederne for at gennemføre »en afbalanceret indkomstpolitik« skades på afgørende måde.

Endelig kan nævnes, at formandskabet i 1964-redegørelsen beskæftiger sig med vægtfordelingen mellem de forskellige former for økonomisk politik – et emne der har været genstand for debat på rådsmøder. Formandskabet tilslutter sig her den opfattelse, at lønpolitikken ikke bør anvendes til at reducere et betalingsbalanceunderskud, medmindre dette underskud da direkte skyldes afsætningsvanskeligheder for eksporten som følge af alt for højt et dansk omkostningsniveau. I almindelighed må et betalingsbalanceunderskud derimod fjernes eller reduceres gennem penge- og finanspolitiske indgreb. I modsætning til 1963-redegørelsen mener formandskabet altså nu ikke, at en »lønpause« vil være betimelig af hensyn til betalingsbalancen (også i 1962 var der tale om en ret kraftig eksportstigning; for industrieksportens vedkommende var stigningen således ca. 13 pct. i forhold til året før. Det er således svært at hævde, at betalingsbalanceunderskuddet i 1962 især måtte ses på baggrund af afsætningsvanskeligheder i udlandet); lønningerne bør stige inden for de produktivitetsmæssigt afstukne rammer, plus hvad den omtalte fordelingsmæssige korrektion måtte rumme mulighed for, og betalingsbalanceunderskuddet bør herefter bekæmpes ved en stramning af finans- og pengepolitikken. Denne kovending skyldes tilsyneladende, at formandskabet som en konsekvens af sin tilgrundliggende fordelingsmæssige filosofi, er blevet bange for, at en »lønpause« vil medføre en forskydning af indkomstfordelingen til ugunst for lønmodtagerne, eftersom uændrede lønninger i en periode med produktivitetsstigning næppe fuldt ud vil give sig udslag i prisfald. Det skal her så blot nævnes, at dette synspunkt jo igen må være i modstrid med den allerede fremførte betragtning om, at indkomstpolitikken ikke bør føre til en fastfrysning af indkomststrukturen.

Som allerede anført er redegørelsen fra november 1964 altså på visse punkter uklar. Ved læsningen får man nemt fornemmelsen af, at det har været væsentligt at få alle synspunkter medtaget, og at de forskellige opfattelser herefter så at sige er lagt oven på hinanden. Resultatet kan næppe siges at være fuldt ud vejledende for organisationerne; de kan hver for sig finde det, de synes bedst om.

Redegørelserne fra 1966

Redegørelsen fra september 1966 bryder med formandskabets hidtidige synspunkter for opstillingen af indkomstrammer. Det anføres nu, at hvor-

vidt man i indkomstpolitikken kun vil stile mod en vækst i pengeindkomsterne i takt med realindkomststigningen, eller om der skal tillades en vis nærmere angiven prisstigning – efter formandskabets opfattelse må bero på en politisk vurdering, således at opstillingen af en pengeindkomstramme betragtes som et politisk anliggende på linie med andre økonomisk-politiske beslutninger. Videre anføres det dog, at »i den politiske vurdering af, hvilken prisudvikling, der skal tilstræbes, må i første række indgå hensynet til konkurrenceevnen over for udlandet«[17]). Ønskes faste valutakurser opretholdt, er der en grænse for, hvor højt det indenlandske prisniveau kan stige, om fuld beskæftigelse skal opretholdes, og omvendt begrænses også den prisstabilitet, det vil være muligt at opnå, idet prisstigninger i udlandet gennem påvirkning af import- og eksportpriserne vil øve indflydelse på det danske pris- og omkostningsniveau.

Formandskabet går herefter ud fra den forudsætning, at produktivitetsgevinsten i 1967 vil komme til at andrage ca. 3 pct., og at prisstigningen i udlandet ligeledes kan anslås til ca. 3 pct., således at en overgrænse på 6 pct. vil eksistere for udviklingen i de samlede pengeindkomster, såfremt konkurrenceevnen ikke skal svækkes. Når der samtidig tages hensyn til de forventede virkninger af den automatiske dyrtidsregulering, den forventede lønglidning samt til filosofien om uændret indkomstfordeling på hovedgrupper af indkomsttagere, bliver der for lønmodtagernes vedkommende 2 pct. tilbage til forhandling i forbindelse med overenskomstfornyelserne på det almindelige arbejdsmarked. For tjenestemændenes vedkommende bliver procenten ca. $3^1/_2$.

Formandskabet henviser[18]) selv til betragtningerne i redegørelsen fra november 1964 om stabile priser, og anfører i den forbindelse, at man i 1964 ikke fandt det tilrådeligt at foruddiskontere fortsatte prisstigninger i udlandet, fordi det var en alment akcepteret målsætning – også andre steder end i Danmark – at prisniveauet skulle holdes stabilt. Åbenbart har formandskabet i 1966 ikke længere tiltro til realiseringen af denne målsætning, idet man altså som nævnt nu lægger 3 pct. oven i den produktivitetsbestemte indkomstramme. Denne begrundelse for omslaget i formandskabets vurdering forekommer så meget desto mærkeligere, som man netop i september-redegørelsen fra 1966 går ud fra, at der på flere vigtige afsætningsmarkeder for dansk industrieksport vil blive ført en temmelig stram økonomisk politik[19]).

I december-redegørelsen fra 1966 går formandskabet faktisk et skridt videre, idet man nu regner med prisstigninger i 1967 på ca. 4 pct., således at den samlede indkomstramme forøges fra 6 til 7 pct. Begrundelsen herfor

[17]) September-1966-redegørelsen, p. 34.
[18]) p. 34.
[19]) pp. 19–20, 35.

er tilsyneladende blot, at det *danske* prisniveau allerede i 1966 er steget kraftigere, end man havde ventet, således at det er blevet sandsynligt, at allerede januar-pristallet vil udløse en dyrtidsportion, ligesom det er sandsynligt med yderligere dyrtidsregulering i efteråret 1967. Herefter er det ifølge formandskabet næppe »realistisk« længere at regne med, at prisstigningen fra 1966 i gennemsnit til 1967 i gennemsnit vil kunne begrænses til 3 pct. I stedet for foreslås som nævnt 4 pct. og altså en samlet ramme på 7 pct.

Sammenfatning

Der er næppe tvivl om, at oprettelsen af Det økonomiske Råd i 1962 har indebåret en gevinst for debatten om indkomstpolitik – og om samfundsøkonomiske spørgsmål i almindelighed – her i landet. Formandskabets indkomstpolitiske redegørelser har i høj grad præget debatten, og på forskellige områder, der også i indkomstpolitisk henseende har haft betydning, har formandskabet udarbejdet specialredegørelser – eller givet stødet til undersøgelser – som næppe i denne periode var blevet gennemført, om Det økonomiske Råd ikke havde eksisteret.

Når dette er sagt, må det imidlertid på grundlag af analysen ovenfor fastslås, at formandskabets vurderinger har været noget svingende. Ved sine 1966-redegørelser bryder formandskabet således med linien fra de tidligere redegørelser fra 1962 og 1964, idet man erstatter den tidligere 0-pct.-ramme (1962) eller 3-pct.-ramme (1964) med en ramme på 6, senere 7 pct. opstillet nærmest i overensstemmelse med synspunkt 2 ovenfor.

Forsøget på at få de to synspunkter til at harmonere, selv når de anvendes i forskellige situationer, virker ikke overbevisende. Der *er* faktisk tale om, at formandskabet har skiftet argumentation. Dette må vel i og for sig også hilses med tilfredshed, eftersom målet om helt stabile priser næppe på blot lidt længere sigt kan gennemføres, såfremt faste valutakurser skal opretholdes, og en vis prisstigning finder sted i udlandet. Man kan naturligvis indskrænke den ønskelige ramme til 3 pct. (eller 0) ud fra den betragtning, at rammen under alle omstændigheder bliver sprængt, men at det måske giver det mindste slutresultat, om man fra starten af har det laveste tal. En sådan argumentationsform har dog næppe været anvendt, og den kan vel heller ikke forsvares, når det drejer sig om økonomisk sagkyndige, som ikke er bundet til at tage taktiske eller organisationspolitiske hensyn.

6-pct.-rammen har som en mere realistisk ramme, der fuldtud tilgodeser de samfundsøkonomiske hensyn bag indkomstpolitikken (jfr. også tabel 1 ovenfor), den fordel, at den levner større forhandlingsmuligheder for organisationerne selv efter fradrag af et minimumsskøn for lønglidningen.

Imidlertid er det dog i det hele uklart, hvorledes formandskabet egentlig vil argumentere frem til den lidt større 7-pct.-ramme, som opstilles i december-redegørelsen fra 1966. Tilsyneladende er argumentet, at det *danske* prisniveau vil stige stærkere end 3 pct., men det kan vel alligevel ikke være tilfældet, thi i så fald gives der jo faktisk ikke rigtig nogen overgrænse for indkomstrammen?

I det hele taget giver sidstnævnte betragtning, såvel som betragtningen om indkomstrammens udvidelse med een dyrtidsportion i 1964-redegørelsen, sammenholdt med de forskellige ovenfor fremhævede modstridende udsagn, det indtryk, at formandskabet nok i for høj grad har ladet sig påvirke af den offentlige mening, og at politiske hensigtsmæssighedssynspunkter måske i nogen grad har sneget sig ind i eksperternes vurdering.

Skal der på længere sigt herske fornøden tillid til formandskabets indkomstpolitiske redegørelser, bør sådanne tilløb nok bremses. Formandskabet er som bekendt en økonomisk sagkyndig instans, hvorfra regering, organisationer og offentlighed kan hente sagkyndig vejledning. I forbindelse med denne vejledning må det erkendes, at det vil være nødvendigt at opstille visse fordelingsmæssige forudsætninger. Disse bør som hidtil klart fremgå, og deres opstilling bør ikke yderligere lede til fortolkninger, der kan misforstås som politisk eller taktisk bestemte.

B. LOVGIVNINGSMAGTEN

På det indkomstpolitiske område har regering og folketing været forholdsvis passive i efterkrigsperioden. Indgreb i overenskomstsituationerne 1956 og 1961 havde alene til formål at bringe igangværende arbejdsstandsninger til ophør. Ved disse indgreb ophøjedes mæglingsforslag fra statens forligsmand (i 1956 forkastet af arbejderne, i 1961 af arbejdsgiverne) til lov, og folketinget gjorde ikke forsøg på at fastsætte bestemmelser om de tilladelige lønstigningers omfang ud fra nogen samfundsøkonomisk målestok.

I 1960'erne har der foreligget tre situationer, hvor lovgivningsmagten har tilkendegivet en indkomstpolitisk holdning, eller hvor der i det mindste fra regerings eller oppositions side er givet udtryk for ønske om at tilkendegive en sådan opfattelse.

Der er for det første tale om den såkaldte *helhedsløsning* fra marts 1963. For det andet om »*VR-planen*« fra oktober 1965, og for det tredie om de forskellige *økonomisk-politiske forhandlinger i vinteren 1967–68.*

Herudover har statsministeren i efteråret 1964 og i efteråret 1966 afholdt møder med repræsentanter for erhvervslivets og arbejdsmarkedets hovedorganisationer samt nationalbanken og Det økonomiske Råds for-

mandskab, hvor den økonomiske situation og rammerne for stigning i pengeindkomsterne har været berørt. Endvidere nedsatte regeringen på initiativ fra partiet Venstre i sommeren 1965 det såkaldte antiinflationsudvalg, som udsendte betænkning i maj 1966[20]). Ingen af disse sidstnævnte bestræbelser synes dog endnu at have sat sig dybere spor i den indkomstpolitiske debat.

Helhedsløsningen

Helhedsløsningen var et oplagt forsøg på lovmæssigt indgreb i en overenskomstsituation. Da statens forligsmand i februar 1963 havde meddelt statsministeren, at der var for betydelig afstand mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet, til at mæglingsforslag overhovedet kunne fremsættes, greb regeringen ind med en lovgivning, som forlængede de kollektive overenskomster og indførte midlertidigt prisstop. Samtidig reguleredes de statsligt ansattes lønforhold, og landbrugsstøtten tilrettelagdes, ligesom en finanspolitisk stramning gennemførtes[21]).

Overenskomstloven af 13. marts 1963, der for så vidt var krumtappen i helhedsløsningen, forlængede de kollektive arbejdsoverenskomster for en ny to-årig periode. I første overenskomstår skulle der ydes tillæg til de overenskomstmæssige lønninger for de lavtlønnede inden for en beløbsramme på i alt 60 mill. kr. på DA-LO-området og på 8 mill. kr. til lavtlønnede medlemmer under LO, beskæftiget hos arbejdsgivere organiseret under Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger. For andet overenskomstår var de tilsvarende beløbsrammer henholdsvis 120 mill. kr. og 19 mill. kr., idet der dog ikke her alene tænktes på de lavtlønnede. Selve fordelingen af de omtalte beløbsrammer blev senere foretaget af Overenskomstnævnet af 1939. Endvidere var der i overenskomstloven bestemmelser om opmandsafgørelse i tilfælde af uenighed om de specielle overenskomstspørgsmål, og det bestemtes, at en tillægspensionsordning for arbejdsmarkedet skulle træde i kraft fra 1. marts 1964. Endelig indeholdt loven bestemmelse om fredspligt i den således forlængede overenskomstperiode.

I den få dage senere vedtagne lov om midlertidigt pris- og avancestop hedder det, at der ved prisberegninger kun måtte indkalkuleres lønstigninger svarende til dyrtidsreguleringen pr. 1. marts 1963 samt til de i overenskomstloven tilladte lønstigninger. Stoploven ophævedes i øvrigt i oktober 1963.

---

[20]) »Inflationens årsager«, *betænkning afgivet af det af økonomiministeren den 2. juli 1965 nedsatte udvalg*, betænkning nr. 421, maj 1966.

[21]) Denne stramning skulle modvirke de skattelettelser, der var blevet aftalt ved det såkaldte oms-forlig fra juni 1962.

»VR-planen«

Som resultat af den politiske tilnærmelse mellem partiet Venstre og Det radikale Venstre fra sommeren 1965 fremlagde Det radikale Venstres politiske ordfører, Hilmar Baunsgaard, på begge partiers vegne en række indkomstpolitiske forslag under folketingets åbningsdebat i oktober 1965.

»VR-planen« havde følgende hovedpunkter:

1. Forud for generelle overenskomstforhandlinger skal regeringen fremlægge en vurdering af, hvormeget der realøkonomisk er basis for i samlet indkomstfremgang. Inden opstillingen af denne ramme skal regeringen fra nationalbanken og Det økonomiske Råds formandskab indhente råd og oplysninger, der offentliggøres senest sammen med regeringens egen vurdering.
2. Samtidig med at regeringen således opstiller en indkomstramme, skal den gøre det klart, hvilke midler den agter at foreslå anvendt, såfremt indkomstrammen overskrides.
3. En forbedret og mere aktuel indkomststatistik tilvejebringes.
4. Forud for regeringens forhandlinger med tjenestemandsorganisationerne skal et neutralt organ vurdere udviklingen siden sidste overenskomstsituation såvel på det private arbejdsmarked som på tjenestemandsområdet. Herved tilstræbes en fastholdelse af princippet om, at tjenestemandslønnen følger lønudviklingen på det private arbejdsmarked. Men samtidig ønsker forslagsstillerne gennem forslaget at komme bort fra de direkte forhandlinger mellem regering og tjenestemandsorganisationer om det antal overenskomstportioner, som er nødvendigt for at opfylde denne målsætning.
5. I tilfælde af, at der ikke på arbejdsmarkedet kan opnås enighed om overenskomstfornyelser, og arbejdsstandsning således truer, skal konflikten – såfremt området anses for livsvigtigt, eller arbejdsstandsningen truer med at tage et sådant omfang, at det medfører »alvorlig belastning af samfundsøkonomien« – henvises til endelig afgørelse ved en voldgiftsdomstol.

»VR-planen« resulterede ikke i nogen ny lovgivning, eller i det hele taget i nogen ændret holdning fra lovgivningsmagtens side i forbindelse med overenskomstsituationen 1966–67. Som det tidligere havde været tilfældet fremlagde statsministeren i efteråret 1966 – i åbningstalen i folketinget samt ved møder med organisationerne – en økonomisk vurdering, der også støttede sig til redegørelser fra formandskabet og nationalbanken. Formandskabets ramme på 6–7 pct. omtaltes heri.

I øvrigt er det med hensyn til »VR-planen« interessant at konstatere,

at de to partier alene forestiller sig direkte indgreb i overenskomstsituationer i tilfælde af forskellige former for truende arbejdskonflikt (jfr. punkt 5 ovenfor). Direkte indgreb med det formål at begrænse lønstigningen kommer ikke på tale.

Den økonomiske politik i vinteren 1967–68

I forbindelse med devalueringen af kronen i november 1967 stillede den daværende regering forslag om, at de dyrtidsregulerede lønmodtagere skulle afstå fra en af de dyrtidsportioner, som forventedes udløst ved januarpristallet. Forslaget var ledsaget af forslag om midlertidigt avancestop og om ekstrabeskatning af ikke-lønindkomst.

Forslagene vandt tilslutning fra LO og andre lønmodtagerorganisationer, medens DA gik imod. Især forslaget om »indefrysning« af en dyrtidsportion gav imidlertid anledning til politiske vanskeligheder og førte til en sprængning af regeringens parlamentariske støtteparti; regeringens forslag blev herefter nedstemt i folketinget med udskrivelse af folketingsvalg til følge.

Efter ny regeringsdannelse var de tidligere borgerlige oppositionspartier kommet i regering. Måske kan man i den politik, som denne regering herefter lagde op til, se en linie tilbage til »VR-planen« fra 1965. I forbindelse med tilrettelæggelsen af de økonomisk-politiske indgreb efter devalueringen samt til afbødning af de økonomiske virkninger af den planlagte stærke vækst i statens udgifter opfordrede regeringen i februar 1968 arbejdsmarkedets hovedorganisationer til indbyrdes forhandlinger, som skulle munde ud i forslag til begrænsning af lønstigningen (herunder evt. udskydelse af den planlagte arbejdstidsforkortelse). Der blev ikke fra regeringens side tilstillet organisationerne konkrete forslag, men bl. a. arbejdsministeren havde samtaler med repræsentanter for organisationerne. Til de indbyrdes forhandlinger fik organisationerne overladt en frist på 14 dage, og det blev betydet dem, at såfremt der ikke opnåedes enighed om en begrænsning af væksten i lønomkostningerne, ville regeringen stille forslag om væsentlige skatte- og afgiftsforhøjelser.

Forhandlingerne førte ikke til noget resultat. Fra DA's side var man nu villig til at anbefale en dæmpning af de forventede og aftalte lønstigninger, men fra LO kom der afslag. Med virkning fra 1. april 1968 gennemførte lovgivningsmagten herefter en forhøjelse af den almindelige omsætningsafgift med 2½ pct.

Sammenfatning

Sammenfattende kan det siges, at bortset fra helhedsløsningen i 1963 har lovgivningsmagten ikke i den betragtede periode gennemført indkomstpoli-

tiske indgreb, ud over de naturligvis ikke betydningsløse forsøg, der har været gjort på at fremme mobiliteten på arbejdsmarkedet, øge konkurrencen etc. Forskellige tilløb til tilrettelæggelse af en indkomstpolitik – fra 1965 (»VR-planen«), fra november-december 1967 og februar-marts 1968 – må alle betragtes som mislykkede. Måske kan man opfatte det således, at dele af »VR-planen« fra 1965 er søgt realiseret i februar 1968, men i så fald må det altså konstateres, at denne politik ikke har givet praktiske resultater.

Over for de ovenfor omtalte forsøg på opstilling af indkomstrammer og formulering af en indkomstpolitik har regeringen og folketinget i det store og hele forholdt sig passive. Som nævnt har regeringen normalt i forbindelse med påbegyndelsen af overenskomstforhandlinger på arbejdsmarkedet sammenkaldt formændene for de vigtigste interesseorganisationer og har over for dem understreget det nødvendige i indkomstmæssigt mådehold. Herudover har der ikke foreligget noget initiativ fra lovgivningsmagten.

C. PÅVIRKNING AF INDKOMSTUDVIKLINGEN

Bortset fra helhedsløsningen har de danske indkomstpolitiske forsøg, som er omtalt ovenfor, alle været udtryk for en såkaldt *frivillig indkomstpolitik*. Gennem møderne i Det økonomiske Råd og statsministerens forskellige drøftelser med organisationerne samt gennem den betydelige indsats, Det økonomiske Råds formandskab har udøvet, har man især gjort forsøg på at påvirke interesseorganisationerne og deres ledere, således at organisationerne mere direkte kunne trækkes ind i den økonomiske politik; da også medlemmerne af i det mindste de forskellige lønmodtagerorganisationer er interesseret i opnåelse af fuld beskæftigelse og økonomisk vækst, har det vel været tanken at få organisationerne – først og fremmest fagbevægelsen og de andre store lønmodtagerorganisationer – til at anerkende en slags »medansvar« for beskæftigelsesniveauet og for arbejdslønnens betydning i så henseende. En succes for denne politik ville med tiden så at sige muliggøre, at interesseorganisationerne kunne bruges som instrumenter i den økonomiske politik.

Det må vel antages, at de forskellige indkomstpolitiske bestræbelser har haft nogen indflydelse på det temmelig udefinerbare begreb, som kan kaldes den offentlige mening og debat. At der i det hele taget eksisterer en sammenhæng mellem arbejdsløn og beskæftigelsesniveau er måske i dag accepteret i en noget højere grad, end tilfældet var for f. eks. blot 10 år siden. Dog må det naturligvis understreges, at den slags konstateringer hviler på

et spinkelt grundlag. Og selv om de skulle være korrekte, er det vel et åbent spørgsmål, hvornår en sådan sanering af den offentlige debat i det hele taget vil sætte sig synlige spor i den økonomiske politik og udvikling.

Indtil videre må det i hvert fald konstateres, at den frivillige indkomstpolitik – hvis man da overhovedet kan tale om en sådan – ikke har sat sig synlige spor. Pengeindkomsterne er vokset langt ud over de rammer, som ved de omtalte lejligheder har været opstillet af Det økonomiske Råds formandskab (og passivt støttet af regeringen). Ser man på udviklingen i et samlet lønindeks (jfr. tabel 1 ovenfor), er der endog tegn på, at lønstigningen i de seneste år har været akcellererende. Alene i 1963, hvor helhedsløsningen og virkningerne af oms-forliget fra juni 1962 gjorde sig gældende, synes indkomstpresset noget dæmpet.

I sin redegørelse fra november 1964 fremhæver Det økonomiske Råds formandskab de i juni 1964 vedtagne *forhandlingsregler* på DA-LO-området som udtryk for, at arbejdsmarkedsorganisationerne har givet tilslutning til det principielle i en indkomstpolitik[22]). Efter formandskabets opfattelse skulle dette kunne aflæses deraf, at arbejdsmarkedsorganisationerne ifølge de nye forhandlingsregler ville drøfte rammebeløb for løsningen af de generelle overenskomstspørgsmål på grundlag af materiale vedrørende den skete og forventede produktivitetsudvikling samt foreliggende officielle redegørelser og oversigter[23]).

Dette blev åbenbart reelt fortolket, som om organisationerne herigennem pålagde sig selv at tage særlige samfundsøkonomiske hensyn ved deres forhandlinger.

I forbindelse med disse forhandlingsregler blev det yderligere påpeget fra forskellig side, at det nu var sikret, at statens forligsmand under alle omstændigheder stillede mæglingsforslag, således at situationen fra februar 1963 ikke ville genopstå. Ved udarbejdelsen af mæglingsforslag skulle bl. a. også de ovenfor omtalte oplysninger lægges til grund[24]).

Det må imidlertid konstateres, at optimismen i forbindelse med arbejdsmarkedets forhandlingsregler fra juni 1964 har savnet ethvert grundlag. Disse forhandlingsregler ændrerede intet af reel betydning ved overenskomstforhandlingerne i 1964–65 og 1966–67. I både 1965–66 og 1967–68 må konstateres meget betydelige lønstigninger, som langt overstiger de opstillede frivillige indkomstrammer. Arbejdsmarkedets forhandlingsregler er så godt som udelukkende en tidsramme, og ved forhandlingsregelaftalen i 1964 tilstræbte hovedorganisationerne ikke i fællesskab nogen ændring af indholdet i traditionelle overenskomstforhandlingssituationer. Om nogen aftale vedrørende mæglingsforslags fremsættelse i enhver situation, hvor

[22]) 1964-redegørelsen, p. 10.
[23]) Jfr. således forhandlingsreglerne af 6. juni 1964, § 5.
[24]) Forhandlingsreglerne, §§ 8, 7.

parterne ikke kunne nå til enighed – endsige om et mæglingsforslag med særligt samfundsøkonomisk sigte – var der slet ikke tale[25]).

Optimismen i 1964 – som også andre end formandskabet delte – viste sig således uberettiget. Overenskomstforhandlinger på arbejdsmarkedet fandt og finder stadig sted efter i hovedsagen samme principper, som tilfældet har været i de sidste to menneskealdre. I øvrigt opsagde LO som bekendt de her omtalte forhandlingsregler i 1967.

I formandskabets redegørelse fra september 1966 hedder det endvidere, at »man ved de senere års indkomstforhandlinger (er) kommet ind på at søge tendenserne til indkomstkapløb grupperne imellem afsvækket med henblik på at holde de samlede pengeindkomststigninger inden for rammer, der bedre kan forenes med alment accepterede målsætninger om prisudviklingen«.

Det fremgår ikke klart, hvad meningen er med denne konstatering i formandskabets redegørelse. Tabel 2 nedenfor viser lønstigningen for forskellige grupper af lønmodtagere i årene 1961–66, og noget udtryk for en almindelige afsvækkelse i lønstigningstakten er det ikke muligt at finde.

I forbindelse med overenskomstafslutningerne på det almindelige arbejdsmarked kan det vel på denne baggrund forekomme overraskende,

TABEL 2

Procentvis stigning i indkomsten (i forhold til samme tidsrum året før) for forskellige grupper af lønmodtagere (indeks for april kvartal)

	Arbejdere a)	Statstjenestemænd b)	Civilingeniører c)	HK-funktionærer d)
1961	11	13	17	15
1962	9	6	4	6
1963	9	8	6	5
1964	7	6	5	6
1965	12	20	25	19
1966	10	10	7	13

Kilde: »*Inflationens årsager*«, bilag 9, »*Statistikken*«, april 1966.

a. Faglærte arbejdere i hovedstaden. Ugeløn beregnet på grundlag af den gennemsnitlige timefortjeneste (excl. overtidstillæg).
b. Nettoløn (incl. stedtillæg b) til 3. lønklasse, trin 6 (ufaglærte arbejdere, postbude, toldbetjente).
c. Nettoløn (excl. kvalifikationstillæg) i henhold til overenskomsten mellem staten og Dansk Ingeniørforening, slutløn.
d. Nettoløn i hovedstadsområdet i henhold til overenskomsten mellem staten og HK, assistent, 2. lønklasse, 7. trin.

25) Ved aftalen om forhandlingsreglerne har hovedorganisationerne formentlig anvendt den praksis, at man har fundet frem til formuleringer, hvorom enighed nås, samtidig med at de to aftaleparter lægger hver sin fortolkning i den anvendte formulering. I øvrigt må det vel også anføres, at statens forligsmand handler i henhold til lovgivningen og på ingen måde bindes af hovedorganisationernes forhandlingsregler.

at repræsentanter for regering og opposition ved flere lejligheder har udtrykt deres tilfredshed med, at organisationerne har holdt sig inden for den opstillede lønramme. Således var det f. eks. tilfældet i 1965 og igen i 1967.

Dette må i det mindste forekomme bemærkelsesværdigt, når lønningerne herefter stiger med ca. 10 pct. om året.

En del af forklaringen på dette forløb ligger formentlig i de talmæssige oplysninger, som navnlig DA videregiver til offentligheden umiddelbart efter en overenskomstafslutning. F. eks. for så vidt angår overenskomstfornyelserne i 1965, meddeltes det fra DA, at den samlede forbedring i første overenskomstår ville andrage ca. 113 mill. kr. Såfremt dette tal divideres med lønsummen inden for DA's område på godt 6 mldr. kr., bliver stigningsprocenten på under 2. Der er således basis for at konkludere, at den opstillede ramme holdt, såfremt lønglidningen begrænses til 1 pct. – hvilket dog nok i sig selv måtte betragtes som temmelig usandsynligt – samt at der i 1965 kun udløstes een dyrtidsportion ved januarpristallet (jfr. omtalen af formandskabets redegørelse fra november 1964 ovenfor).

Imidlertid er 113 mill. kr. og den samlede lønsum næppe tal, som det er relevant at sætte sammen i dette regnestykke, der følgelig er meningsløst. Alene i form af generelle overenskomsttillæg udløstes i 1965 en lønstigning svarende gennemsnitlig til 29 øre i timen – herunder beregnet forhøjelse på akkordområderne – således at lønindekset som følge heraf forøgedes med 3,3 pct. Hertil skal imidlertid lægges virkningerne af løsningen af de specielle overenskomstspørgsmål – der ligeledes indgår i den samlede overenskomstfornyelse – og herefter må det anslås, at de nye overenskomster betød en lønstigning på godt 5 pct., hvilket langt overskrider lønrammen, idet der så hertil skal lægges dyrtidsportioner og lønglidning, hvorefter det samlede lønniveau for 1965 i gennemsnit kom til at ligge ca. 12 pct. over gennemsnittet for 1964 (jfr. tabel 1)[26]).

På den givne baggrund er der således grund til at konkludere, at forsøgene på opstillingen af en frivillig indkomstpolitik ikke har sat sig spor i pris- og omkostningsudviklingen; derimod kan en vis virkning konstateres

[26]) Det er således egnet til at vække opmærksomhed, at Arbejdsgiverforeningens formand på foreningens ordinære generalforsamling i maj 1965 i sin mundtlige beretning – hvor i øvrigt aftalen om de nye forhandlingsregler blev betegnet som medførende »skelsættende nydannelser« – fastslog, at det var lykkedes at tilvejebringe og få vedtaget et mæglingsforslag, »hvis direkte konsekvenser for de overenskomstmæssige lønninger på det private arbejdsmarked ikke kan kritiseres ud fra de råd, parterne har modtaget fra sagkyndig og ansvarlig side ...«. Der er tilsyneladende kun to muligheder for en vurdering af denne udtalelse. Enten må der være tale om, at DA's formand bevidst vildleder offentligheden – og sin generalforsamling – eller også er udtalelsen udtryk for, at DA's ledelse ikke har haft nogen fornemmelse af konsekvenserne af det overenskomstforlig, som man selv har anbefalet medlemmerne at indgå.

fra 1963, hvor det imidlertid næppe er muligt tilfredsstillende at udskille, hvad der er forårsaget af helhedsløsningen, og hvad der skyldes den finanspolitiske stramning.

Det er selvsagt vanskeligt at udtale sig om, hvordan det ellers ville være gået med udviklingen i pris- og omkostningsniveauet – såfremt der ikke var blevet opstillet indkomstrammer, holdt møder i Det økonomiske Råd, med statsministeren osv. Man bør nok være varsom med ganske at negligere de langsigtede, pædagogiske effekter af den slags virksomhed, men i det mindste har de ikke været tilstrækkelige til hidtil i fornødent omfang at bremse den kraftige vækst i pengeindkomsterne.

Hertil kan så føjes, at det forsøg på at presse en frivillig indkomstpolitik igennem, som blev gjort af regeringen i februar 1968 (jfr. omtalen ovenfor), heller ikke gav de ønskede resultater.

Som led i diskussionen om statens muligheder for at styre lønudviklingen på det private arbejdsmarked har forslag om, at staten skulle true med skatte- og afgiftsforhøjelser, såfremt bestemte lønrammer blev overskredet i overenskomstsituationer, fra tid til anden været fremsat[27]). De danske erfaringer viser altså – omend de er meget specielle – at et sådant pres på organisationerne (fagbevægelsen), næppe har større udsigt til at ændre udviklingen[28]).

---

[27]) Jfr. eksempelvis overvejelserne hos *Bent Hansen:* »Finanspolitikens ekonomiska teori«, *Statens Offentliga Utredningar,* 1955 : 25, Uppsala 1955, pp. 325–338.

[28]) Det må selvsagt som en speciel – måske delvis forklarende omstændighed – tages i betragtning, at partipolitisk prægede overvejelser eller emotioner kan have gjort sig gældende, eftersom en socialdemokratisk regering som bekendt i december 1967 blev væltet i folketinget på spørgsmålet om »indefrysning« af en dyrtidsportion. Om dette så kan føres videre til en argumentation om, at fagbevægelsen kun frivilligt vil vise lydhørhed over for en generel indkomstpolitik, såfremt Socialdemokratiet er deltager i regeringsmagten, er det ikke på det givne grundlag muligt entydigt at afgøre. Argumenterne hos bl. a. *Bent Hansen* (ovf. cit.) går ud på, at man gennem tilrettelæggelsen af statens finanspolitiske indgreb skal tilse, at den lønstigning, som regeringen ønsker, sammen med den bebudede finanspolitik, netop vil give lønmodtagerne den største økonomiske fordel; vælger organisationerne derimod en lønstigning, som afviger fra den af regeringen ønskede, skal skatter og afgifter fastsættes således, at den økonomiske gevinst for organisationernes medlemmer bliver mindre, og disse forskellige muligheder skal – mere eller mindre specificeret – gøres klar over for organisationerne, før lønforhandlingerne indledes. Fagbevægelsen skulle herefter acceptere den samfundsøkonomisk bestemte lønramme, simpelthen fordi de herigennem maksimerer medlemmernes økonomiske fordele.

Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, hvorvidt en accept af regeringens henstilling fra februar 1968 kunne have givet fagbevægelsens medlemmer større økonomiske fordele end en afvisning, alene af den grund at regeringens forslag ikke var konkret udformet. Ligeledes kan det måske også have skabt særlige organisationspolitiske og emotionelle vanskeligheder, at der i givet fald ville være blevet tale om indgreb i allerede indgåede arbejdsoverenskomster. I hvert fald kunne det i situationen konstateres, at de opfordringer, LO modtog fra arbejdspladser, lokale og faglige foreninger, næppe overhovedet søgte at afveje de økonomiske fordele, men derimod var monotont afvisende.

II. DEN INDKOMSTPOLITISKE DISKUSSION

Ovenfor er det blevet fastslået, at det danske lønniveau især i 1960'erne er øget en del mere, end tilfældet har været i udlandet, samt at de forskellige opstillede indkomstrammer på trods af alle påstande om det modsatte er blevet sprængt. At den frivillige indkomstpolitik således er brudt sammen, og at også de forsøg, der har været gjort for at lægge pres på arbejdsmarkedsorganisationerne, er blevet en fiasko.

Een ting er imidlertid at konstatere dette. Det er temmelig ligetil. Noget andet og væsentligt sværere er at forklare, hvorfor udviklingen har taget denne retning. Hvorfor er det danske lønniveau steget så kraftigt? Kan vi ud af svarene på spørgsmål af denne art udlede råd og vejledning vedrørende en økonomisk politik, som fremover kan sikre en mere rolig udvikling i det danske omkostningsniveau?

For det første må det i den henseende slås fast, at den samlede virkning på aktivitetsniveauet af penge- og finanspolitikken i væsentlige perioder i 1960'erne har været utilstrækkelig i kontraktiv retning. Dette er således tilfældet i 1960–61 og første halvdel af 1962, i 1964–66 og første halvdel af 1967. Havde der i disse perioder været gennemført større skatteforhøjelser eller udgiftsbesparelser på statsbudgettet, kunne presset på arbejdsmarkedet have været reduceret, og den meget betydelige lønglidning i 1961 og 1964 ville formentlig ikke være indtruffet.

I det hele taget må det vel slås fast, at en forudsætning for, at de såkaldt indkomstpolitiske indgreb overhovedet får noget i retning af de tilsigtede virkninger, må være, at der ikke er noget kraftigt efterspørgselspres i økonomien. I modsat fald har det næppe megen mening at diskutere indkomstpolitik. Og i den henseende har der nok været begået en række forsyndelser i dansk økonomisk politik i 1960'erne.

Imidlertid viser f. eks. de trods alt betydelige lønstigninger i 1963 og de forventede, stort set aftalte stigninger i 1968, at der også er kraftigt opadvirkende kræfter af betydning for det danske lønniveau i år, hvor et efterspørgselspres ikke kan siges at foreligge. I denne situation er den indkomstpolitiske diskussion da af stor interesse. Ligeledes kan det på denne baggrund hævdes, at selvom der i de ovenfor nævnte perioder havde været ført en mere stram finanspolitik, havde dette ikke været en tilstrækkelig garanti for, at det danske lønniveau var steget i det højeste på linie med udviklingen i udlandet.

For det andet må vi da overveje karakteristiske træk ved løndannelsen, herunder især løndannelsen på det almindelige arbejdsmarked. Løndannelsen på arbejdsmarkedet ses ofte beskrevet som et tilfælde af såkaldt bilateralt eller modstående monopol. Betragtningen er, at der på arbejdsmarkedet over for hinanden står to stærke organisationer, fagbevægelsen (i det

følgende kaldet LO) og DA. Hver for sig har de inden for erhvervslivet på et stort område monopol på henholdsvis at sælge og at købe arbejdskraft.

Nu kan man måske nok kritisere denne sammenligning af løndannelsen med konkurrenceformen bilateralt monopol. Bl. a. er det ikke realistisk at antage, at LO sælger og DA køber arbejdskraft. Alligevel kan det ud fra en umiddelbar betragtning se ud, som om mange af betingelserne for det bilaterale monopol er til stede.

Accepteres da denne beskrivelse, ved vi, at prisdannelsen bliver indetermineret, dvs. det kan ikke i en teoretisk model af overenskomstsituationen, opfattet som et bilateralt monopol, angives, hvor høj arbejdslønnen bliver. Man kan angive visse grænser inden for hvilke, lønnen vil blive fastsat, men disse grænser kan godt være ret vide, og nærmere til en løsning kan man ikke komme.

På denne baggrund kan det hævdes, at konjunktursituationen kun er en af flere bestemmende faktorer med hensyn til lønnens højde. Det er altså næppe rimeligt at hævde, at forhandlingerne mellem hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet er bestemt af konjunktursituationen, således at arbejdsgiverne i en situation med vigende beskæftigelse som følge af svigtende konkurrenceevne over for udlandet står stærkt og arbejderne svagt med det resultat, at lønstigningen væsentligt begrænses, medens det modsatte er tilfældet i en situation med fuld beskæftigelse og efterspørgselspres. Løndannelsen er nemlig foruden af konjunktursituationen afhængig af arbejdsmarkedsparternes forhandlingsdygtighed og taktik, den offentlige mening o. lign. Det er altså under de givne forudsætninger på ingen måde sikkert, at enighed på arbejdsmarkedet vil være ensbetydende med lønstigninger af samme omfang, som dem der under fravær af organisationer ville være blevet tilvejebragt af de sædvanlige prisbestemmende faktorer.

Nu kommer hertil, at vi i det foregående implicit har gjort den forudsætning, at LO ønsker store pengelønstigninger, medens DA ønsker meget lave stigninger, evt. konstans eller fald i lønniveauet. Dette er næppe en rimelig karakteristik af i hvert fald DA's målsætning. Her skal postuleres, at det for DA's ledelse er helt afgørende at opnå forlig med LO, direkte eller ved forligsmandens hjælp. Der er naturligvis grænser for, hvor langt ledelsen kan strække sig i retning af et forlig uden at komme i vanskeligheder med sine egne medlemmer. Disse grænser er dog formodentlig ret vide, om den rigtige forhandlingstaktik anvendes, og inden for grænserne er det vigtigste altså simpelthen at nå til enighed. Denne indstilling må formentlig ses på baggrund af en organisationspolitisk opfattelse af, at manglende enighed på arbejdsmarkedet er udtryk for, at hovedorganisationerne ikke magter deres opgave. Endvidere har man – bl. a. fra 1963 – erfaringer for, at overenskomstsituationer, der ender i uenighed, ofte løses ved politiske indgreb hen over hovedet på DA. Sker noget sådant, opstår der dis-

kussion i medlemskredsen om DA's eksistensberettigelse, hvilket er ubehageligt for en ledelse, hvis målsætning først og sidst er organisationens fortsatte eksistens. Nedenfor skal anføres, at hovedorganisationerne næppe for alvor kan føre en politik, som medlemmerne finder går deres interesser imod. Indvendingen her går derimod på, at det ikke i den givne situation er muligt klart at definere, hvad medlemsinteressen går ud på.

Endvidere må det tages i betragtning, at ved overenskomstforhandlingerne om de specielle overenskomstspørgsmål er der adskillige af DA's underorganisationer i typiske hjemmemarkedserhverv, som finder lønstigningernes størrelse forholdsvis underordnet; måske går disse organisationer endog ind for meget betydelige indrømmelser på de specielle krav, fordi de herigennem ønsker opnået et lønniveau, som er konkurrencedygtigt i forhold til uorganiserede virksomheder inden for samme branche. Dette sidste moment er dog naturligvis direkte afledt af en situation med efterspørgselspres.

Imidlertid giver ovenstående alt i alt anledning til den konklusion, at det ikke på nogen måde er givet, at forhandlinger på arbejdsmarkedet vil resultere i en løndannelse, som er sammenfaldende med den løn, der ville fremkomme, såfremt lønniveauet alene var influeret af de sædvanlige prisbestemmende faktorer. Ved løndannelsen kan man i et vist omfang regne med, at den ene part, DA, er sat ud af spillet, og der opstår yderligere af den grund lønstigningstendenser, som ikke er snævert korreleret med beskæftigelses- og profitniveauet.

Nu er det imidlertid en kraftig forenkling at hævde, at organisationerne på arbejdsmarkedet gennem deres forhandlinger fastlægger lønniveauet. Hovedorganisationernes forhandlinger drejer sig først og fremmest om de normallønnede på tidløn. De øvrige arbejdergruppers lønninger fastsættes ved de specielle overenskomstforhandlinger mellem underorganisationerne samt ved lønglidning i øvrigt på den enkelte arbejdsplads. Hovedorganisationernes indflydelse på denne lønfastsættelse er efter alt at dømme begrænset. For så vidt angår fagbevægelsen, har hovedorganisationen ingen større myndighed over for underorgansationerne; på arbejdsgiverside har DA formelt veto-ret, men det vil være meget vanskeligt for denne organisation at gå imod indstillingen i en eller flere af de større underorganisationer.

Den del af arbejdslønnen, der ligger uden for hovedorganisationernes kontrol, er formentlig en voksende funktion af beskæftigelsen, profitten og priserne (dyrtidsreguleringen). Imidlertid er der herudover grund til at antage, at overenskomststigninger til væsentligt de lavtlønnede afleder lønglidning. Lønglidningen kan så igen i næste overenskomstsituation være et argument for særligt store tillæg til de lavtlønnede etc.[29]).

[29]) Jfr. således *Knud Lüttichau:* »Er en stabilisering af lønudviklingen umulig af institutionelle grunde?« i »*Stabiliseringspolitik under fuld beskæftigelse*«, København

Af betydning for vurderingen af organisationernes mulighed for at spille en rolle som led i en frivillig indkomstpolitik er det i høj grad, at deres greb om lønudviklingen, som det vil være fremgået ovenfor, næppe er særlig stærkt. Dette gælder i hvert fald for hovedorganisationernes vedkommende. Nok kan disse, som det har været nævnt, på afgrænsede områder presse arbejdslønnen opad, men det kræver antagelig væsentlig stærkere organisationer, om de skal bruges til at holde lønstigninger tilbage[30]).

Hovedorganisationerne har i dag næppe på nogen side af arbejdsmarkedet væsentlig indflydelse over deres medlemmer – eller blot over betydende medlemsgrupper – såfremt disse finder, at hovedorganisationernes politik går deres interesser imod. Selve spørgsmålet om eksistensen af en sådan interessekonflikt vil vel ofte blive afgjort ud fra en traditionsbestemt opfattelse af lønstrukturen og ønsket om ændringer i indkomstfordelingen, herunder en tro på pengelønsændringers effektivitet i så henseende. Det er nok sandsynligt, at organisationsstrukturen på arbejdsmarkedet har en væsentlig indflydelse på lønudviklingen i både den ene eller den anden retning. Hovedorganisationerne er imidlertid i deres nuværende form antagelig alt for svage til at tjene som et instrument i en frivillig indkomstpolitik.

Konklusionen af disse betragtninger vedrørende løndannelsen bliver, at den stærke stigning i det danske lønniveau, foruden af et pres på arbejdsmarkedet – foranlediget af en utilstrækkelig stram finanspolitik – må ses som et resultat af lønstigninger tilvejebragt af hovedorganisationer, som for visse arbejdergruppers vedkommende er i stand til at presse lønnen i vejret uanset konjunktursituationen; arbejdsgiversiden i denne proces er stort set passiv, således at lønstigningen begrænses af, hvor meget fagbevægelsen tør gennemføre af hensyn til beskæftigelsesniveauet. Som en nedre grænse for lønstigningen til disse grupper skal lægges, hvad ledelsen af LO mener at kunne få accepteret af flertallet af større medlemsorganisationer. Sædvaner og politiske ideer om indkomstfordelingen kommer herved til at spille en stor rolle, der ofte overskygger virkningen af ændringer i konjunktursituationen. Blandt andet som en funktion af de nævnte lønstigninger kommer så for andre arbejdergrupper yderligere lønglidning, der endvidere er bestemt af beskæftigelse og profit. Selve den organisationspolitiske bestemte stigning i overenskomstlønnen får efter dette postulat betydning for lønglidningens højde. Dette er formentlig sammen med

1967, pp. 85–89. Samme: »Lønstruktur og lønstigning«, bilag 11 i »*Inflationens årsager*« ovf. cit.

30) Formentlig kan man med en vis ret hævde, at fagbevægelsen hæmmer lønstigningen i en situation med efterspørgselspres, jfr. *Jørgen Gelting*, ovf. cit., p. 195. I forhold hertil er det imidlertid et videregående krav at forlange, at fagbevægelsen bevidst og åbenlyst over for sine medlemmer skal gøre sig til talsmænd for – eller led i en politik, der tilstræber – en afdæmpning af lønstigningen.

eksistensen af efterspørgselspres på faktormarkederne med til at forklare, at der i 1960'erne har været meget væsentlige lønstigninger, selvom liberaliseringen af udenrigshandelen har forøget konkurrencen, reduceret profitmarginen, hvilket ellers skulle øge arbejdsgivernes modstand mod lønstigning og dermed dennes omfang[31]). Som bestemmelsesgrund mod lønstigningen kan man således hævde, at profitten har fået en mere tilbageskudt placering.

Prisdannelsen – markedsmekanismen

Ud over diskussion om nødvendigheden af etableringen af en centralt dirigeret lønpolitik, har diskussionen om indkomstpolitik i det væsentlige drejet sig om indgrebene i prisdannelsen på varemarkederne.

Politisk har det været et krav, at en politik, som forudsatte tilbageholdenhed med lønstigninger hos lønmodtagerorganisationerne, også skulle indeholde elementer, der ville begrænse tendenser til indkomststigning hos de selvstændige erhvervsdrivende; man har med disse krav fra fagbevægelsens side vel navnlig ment at måtte sikre sig imod, at løntilbageholdenhed blot resulterede i så meget desto stærkere en stigning i profitindkomsterne.

Heroverfor er blevet indvendt, at »parallelle« indgreb over for priser og ikke-lønindkomster kan få uheldige bivirkninger. Sådanne indgreb vil hæmme fordelingen af de produktive ressourcer på den mest rationelle måde og hermed give stødet til mindre samlet produktion og økonomisk velfærd.

»Markedsprismekanismen gør det muligt for den enkelte at udøve et frit valg af forbrug og beskæftigelse. Variationerne i priser og afsatte mængder fungerer som signaler, der angiver forbrugernes ønsker og samtidigt tilskynder producenterne til at lede produktionen i overensstemmelse med disse ønsker. Herved fungerer markedsmekanismen som en mere nuanceret metode for forholdstalsvalg eller afstemning end nogen, man har kunnet anvise for politiske afgørelser. Endelig fremgår automatisk af markedsmekanismen en fordeling af indkomsten på grundlag af priserne for varer og produktionsfaktorer. Det er en velkendt kritik af markedsmekanismen, at den er uden central plan eller ledelse. Netop denne påståede mangel er systemets vigtigste fordel, politisk ved at holde begrænsningerne i den enkeltes dispositionsfrihd på et minimum, og økonomisk ved at give systemet et maksimum af tilpasningsevne til ændringer i forbrugernes præferencer og i produktionens fysiske og tekniske grundlag«[32]).

Yderligere hævdes, at indgreb som begrænser profitten, er skadelige for

[31]) Jfr. *Gelting*, ovf. cit. p. 196. Det kan vel nu konstateres, at særlig kraftige tendenser til stigning i det danske lønniveau *har* gjort sig gældende, således at også *Gelting* må overveje indgreb i løndannelsen, når det er en politisk målsætning, at faste valutakurser skal bevares.

[32]) *Gelting*, ovf. cit. p. 199. Argumenterne mod indgreb i »markedsmekanismen« gælder for så vidt både indgreb i løndannelsen og i vareprisdannelsen. Dette er da også

lønmodtagerne, eftersom sådanne indgreb allerede på kort sigt formindsker produktionen og hermed øger arbejdsløsheden. Indgreb i profitten forringer endvidere investeringstilbøjeligheden i erhvervslivet, hvorved den økonomiske vækst og beskæftigelsesmulighederne på længere sigt skades. I sig selv vil en tilbageholdende lønpolitik derimod ved at forøge profitten give anledning til stigende produktion og investering og således betyde større beskæftigelse og på længere sigt højere arbejdsløn. Der kan herefter fornuftigvis ikke være tale om, at lønmodtagerne ved indgreb mod profitindkomsterne skal »kompenseres« for en tilbageholdende lønpolitik[33]).

Det er ikke muligt her at gå i detaljer med denne principielle diskussion om indkomstpolitikkens virkninger. Forfatteren skal derfor indskrænke sig til at fremføre visse hovedsynspunkter, der måske på et senere tidspunkt kan uddybes.

Det er ikke klart blevet præciseret af kritikerne, hvad udtrykket »markedsmekanismen« skal dække. Således er det ikke ganske klart, hvorvidt der blot tænkes på den prisdannelse, som fremkommer, såfremt varemarkederne overlades til sig selv, eller om der tænkes på pristeoriens tilfælde med fuldkommen konkurrence. Formentlig er sidstnævnte fortolkning dog den rigtige.

I så fald kan der imidlertid være grund til at understrege, at denne situation fra pristeorien næppe giver en adækvat beskrivelse af virkeligheden. Med god vilje kan vel kun ganske få brancher siges at være præget af fuldkommen konkurrence. Hyppigere er tilfælde med monopol og administrerede priser. Beskrives prisdannelsen ved en række tilfælde, der strækker sig fra fuldkommen konkurrence som det ene yderpunkt til det fuldstændige monopol som det modsatte punkt – så kan man hævde, at det vil være muligt at øge produktionen, såfremt man på alle markeder kan nærme sig en situation med fuldkommen konkurrence. Indsatsen af produktionskræfter vil herefter ved fuld beskæftigelse øges i de brancher, hvor der ikke i udgangssituationen er fuldkommen konkurrence, og formindskes, hvor denne konkurrenceform fra starten hersker. Herved vil den samlede produktion vokse, og monopolgevinsten falde.

Kan en sådan prispolitik tilrettelægges sammen med en centralt dirigeret

---

Geltings standpunkt (ovf. cit. p. 195) – medens *J. Vibe-Pedersen* (i »Lønpolitik eller generel indkomstpolitik«, *Økonomi og Politik*, nr. 3, 1963, p. 169) anfører, at »markedsmekanismen« på lønområdet som en følge af organisationernes eksistens allerede er sat ud af funktion. Også *Jørgen Pedersen* (f. eks. i »The Rationale of »Incomes Policy««, i »*Probleme der Einkommenspolitik*«, ovf. cit. pp. 3–15) har givet udtryk for nødvendigheden af en centralt dirigeret lønpolitik. I en senere artikel synes *Gelting* (*Jørgen Gelting:* »Indkomstpolitikken og prismekanismen«, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 3.–4. hefte, 1964, pp. 172–174) imidlertid at være indstillet på, at der er behov for indgreb i løndannelsen som følge af fagbevægelsens udnyttelse af monopolet på arbejdsmarkedet.

[33]) Jfr. således *Vibe-Pedersen*, ovf. cit. p. 166.

lønpolitik, er der ikke nogen baggrund for at hævde, at indkomstpolitikken medfører alvorlige økonomiske skadevirkninger. Det er naturligvis klart, at en politik, der forøger konkurrencen på varemarkederne, også er blevet ført uafhængigt af lønpolitikken. Dette er dog på ingen måde til hinder for, at en sådan politik kan tilrettelægges sammen med lønpolitiske indgreb, hvis denne samtidighed i sig selv fremmer de økonomiske interessegruppers forståelse for den økonomiske politik.

At en formindskelse af profitten i erhvervslivet fører til fald i beskæftigelsen behøver ikke nødvendigvis at være tilfældet. Tror man på markedets hurtige tilpasningsmekanisme som en dækkende økonomisk beskrivelse, må det være muligt ved tilrettelæggelsen af en statslig tilskudspolitik at hindre sådanne virkninger. Et fald i investeringerne vil på lignende måde kunne imødegås, ligesom tilvejebringelsen af nye finansieringskilder, evt. ved det offentliges medvirken, uden skadevirkninger kan mindske afhængigheden af selvfinansiering.

Indgreb af denne art vil formentlig blive kaldt interventionistiske, og man kan hævde, at de ophæver det frie forbrugsvalg m. v. Herimod kan anføres, at det frie forbrugsvalg allerede i dag – bl. a. gennem afgiftspolitikken – er ophævet, og at det i øvrigt er en helt igennem politisk vurdering, om man anser »markedsmekanismens« resultater for ønskelige; giver »markedsmekanismen« som hævdet af *Gelting* en nuanceret metode for afstemning ved valg, så forudsætter dette jo rigtigt nok, at man til enhver tid godtager den måde, hvorpå samme mekanisme inden »afstemningen« fordeler »stemmerne«. Her skal blot fastholdes, at tror man på stor mobilitet og kortsigtet tilpasningsevne i økonomien, kan man også efter indgreb i prisdannelsen nå til de ønskede resultater. Og anses lønstigningens størrelse bl. a. som en voksende funktion af profitten, bliver det da muligt at bremse lønstigningen, uden at beskæftigelsen går ned.

III. KONKLUSION OG FORSLAG

Ovenfor er hovedvægten lagt på en analyse af de danske erfaringer i indkomstpolitikken. De principielle synspunkter har følgelig fået en temmelig summarisk behandling, og et overblik over erfaringerne fra andre lande har måttet udelades, hvilket selvsagt er en væsentlig mangel.

Efter det foreliggende er der imidlertid – som det allerede vil være fremgået – grundlag for at *konkludere, at de danske tilløb til en frivillig indkomstpolitik er slået fejl.* Da indkomstpolitikkens problemstilling ikke desto mindre vedvarende er relevant, bliver det væsentlige herefter, hvorledes man på denne baggrund kan tænke sig en indkomstpolitik udformet her i landet.

Karakteristisk for den hidtidige udvikling i 1960'erne har været:

1. Selv i perioder, hvor penge- og finanspolitikken i betragtning af den politiske målsætning om fuld beskæftigelse og faste valutakurser har været tilstrækkeligt – eller mere end tilstrækkeligt – stram, har lønstigningen ligget i overkanten af det ønskelige.
2. På trods af indsnævring af profitmarginen i erhvervslivet har lønstigningerne i løbet af 1960'erne været nærmest accellererende.
3. Organisationerne har ikke magtet og har ikke ønsket at tilpasse lønstigningen til det samfundsøkonomisk ønskelige, bestemt af hensynet til konkurrenceevnen over for udlandet (ved faste valutakurser).
4. Lovgivningsmagten har som hovedregel – bortset fra 1963 – forholdt sig passiv med hensyn til indkomstpolitikken.
5. Samordningen via Det økonomiske Råd og dets formandskab har således ikke givet tilstrækkelige resultater.

På denne baggrund skal opstilles forskellige *postulater,* ligesom der skal opridses *forslag* til udformning af en evt. fremtidig indkomstpolitik. Det understreges i den forbindelse, at såvel slutninger som forslag selvsagt står for forfatterens egen regning, og at disse betragtninger indeholder en række værdidomme, bl. a. med hensyn til restriktionerne på de anvendelige midler i den økonomiske politik, samt med henblik på indkomstfordelingen.

Det skal herefter postuleres:

1. Organisationerne er *per se* ude af stand til at ændre de tilgrundliggende former for lønfastsættelsen i hvert fald inden for et tidsinterval, der overhovedet har relevans i den økonomiske politik. Dette er tilfældet, uanset om staten ved trusler om finanspoltiske 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.
3. Det vil være en fordel at anvende organisationerne som instrumenter i den økonomiske politik, og således kun gribe ind med restriktive midler, hvor organisationerne ikke kan overtales eller presses til at fungere som sådanne instrumenter. I denne sammenhæng må det være af offentlig interesse at styrke hovedorganisationernes greb om deres medlemmer.

I disse synspunkter ligger *implicite,* at afgørende for formuleringen af en dansk indkomstpolitik er instituteringen af en central lønpolitik. For at muliggøre dette bør man være rede til indgreb i prisdannelsen, der imidler-

tid bør gennemføres således, at de fortrinsvis øger konkurrencen samt begrænser monopolgevinsten.

På denne baggrund foreslås til overvejelse: *En omdannelse af forligsinstitutionen.* Al forhandling om løn og arbejdsvilkår på det almindelige arbejdsmarked bør foregå gennem Statens Forligsinstitution. Denne institution ændres i sin personelle sammensætning og i sin organisation, således at den får til opgave at tilse, at der ved lønfastsættelsen tages samfundsøkonomiske hensyn. Rækkevidden af disse hensyn defineres, såfremt det anses for hensigtsmæssigt af Det økonomiske Råds formandskab, eller af en anden uafhængig instans. Ønskes en sådan instans medvirken ikke, foretages den samfundsøkonomiske fastlåsning af regeringen. Herefter skal alle private overenskomster på arbejdsmarkedet – vedrørende såvel generelle som specielle overenskomstspørgsmål – godkendes af Forligsinstitutionen ud fra den givne samfundsøkonomiske vurdering.

Kan en sådan godkendelse ikke på det foreliggende grundlag meddeles, bør Forligsinstitutionen have adgang til fastsættelsen af særlige vilkår for overenskomstfornyelser ud fra hensynet til den samfundsøkonomiske bestemte indkomstramme og efter forhandling med regeringen. Formentlig må en sådan ændring i lønfastsættelsen medføre bortfald af urafstemningsinstituttet på arbejdsmarkedet.

I sammenhæng hermed bør det yderligere overvejes – evt. ved statsligt initiativ – at søge forhandlingsformen på DA-LO-området ændret. Det skal således foreslås, at det eksisterende lønsystem ændres ved overgang til et såkaldt *bruttolønsystem.* Herved forstås et lønsystem, hvori de centrale overenskomstforhandlinger principielt bestemmer hele lønudviklingen i overenskomstperioden. Er overenskomstperioden to-årig, lader man således lønglidningen i det første overenskomstår gå fra i den overenskomstmæssige lønforbedring i andet overenskomstår. Forhandler organisationerne sig f. eks. til rette om en stigning i arbejdslønnen pr. overenskomstår på 7 pct., og viser statistikken herudover i første år en lønglidning på f. eks. 4 pct., reduceres andet års overenskomststigning til 3 pct. Disse lønberegninger foretages for arbejderne i hver enkelt virksomhed.

Bruttolønsystemet har den fordel, at overenskomstforhandlingerne kommer til at dreje sig om større procentvise forbedringer, hvorved det bliver nemmere for arbejderne at acceptere de nye overenskomster. Yderligere vil det give hovedorganisationerne større kontrol med lønudviklingen, hvilket muliggør en afdæmpning af stigningstakten. Endelig kan bruttolønsystemet forhindre en fortsat forøgelse af de relative lønforskelle, som den der har fundet sted i de senere år[34]), hvilket ud fra et – politisk betonet – hensyn til den såkaldte solidariske lønpolitik kan være ønskeligt.

[34]) For de mandlige arbejderes vedkommende. Se *Lüttichau:* »Lønstruktur og lønstigning«, ovf. cit.

Bruttolønsystemet kan i praksis indrettes på flere forskellige måder. Således kan modregningen i andet overenskomstår som i eksemplet ovenfor dreje sig om hele lønglidningen, eller der kunne f. eks. være tale om to trediedele eller en helt anden andel. Man kan yderligere forhandle sig frem til forskellige totalprocenter for de forskellige hovedgrupper af arbejdere, hvorved det om ønskeligt yderligere bliver muligt at tilgodese hensynet til den solidariske lønpolitik. Endelig kan bruttolønsystemet naturligvis kombineres med specielle overenskomstbestemmelser, som tilsigter at løse de enkelte fags særlige problemer, ligesom det vil være muligt at opretholde det automatiske dyrtidsregulering; i så tilfælde må der dog ske en tilpasning af lønrammen.

Bruttolønsystemet kan formentlig praktiseres såvel i forbindelse med et tidlønssystem som med et akkordlønsystem, selv om det antagelig vil være nemmest at kombinere det med tidløn. I øvrigt kan det måske i den forbindelse overvejes, hvorvidt akkordlønsystemet stadig er hensigtsmæssigt på alle områder, hvor det traditionelt anvendes. I hvert fald sker der utvivlsomt i takt med den stigende mekanisering i industrien en formindskelse af betydningen af selve arbejdstempoet. Herved mister akkordsystemet i nogen grad sin naturlige rolle, og noget tilsvarende sker vel i brancher, hvor kvalitetskrav i voksende grad skydes i forgrunden som følge af skærpet konkurrence.

Tænker man sig en ændring af forligsinstitutionen som ovenfor skitseret, kan det forekomme naturligt, om også *lønfastsættelsen for de offentligt ansatte* sker ved den således ændrede forligsinstitutions mellemkomst. For i højere grad, end tilfældet er for øjeblikket, at fjerne det partipolitiske moment i denne lønfastsættelsesproces, bør det overvejes i det hele taget at lade lønforhandlingerne for de offentligt ansatte foregå med forligsinstitutionen som arbejdsgiverpart; i hvert fald for de statsansattes vedkommende bør forhandlingsresultaters økonomiske konsekvenser imidlertid af statsforfatningsretlige grunde forelægges lovgivningsmagten.

Som led i indkomstpolitikken bør efter forfatterens opfattelse herudover overvejes *skattepolitiske tilpasninger*. Afgørende vil i den forbindelse være, om det er muligt at kombinere tilrettelæggelsen af ændringer i de primære indkomster med de politisk fastsatte påvirkninger af de disponible indkomster. Således vil det f. eks. være tænkeligt at sammenstille en lønforbedring for lavtlønsgrupper med en skattelettelse for de bedrestillede lønmodtagergrupper. Indførelsen af kildeskat fra 1970 vil gøre det nemmere at tilrettelægge en sådan koordinering mellem indkomst- og skattepolitikken, også så vidt angår forholdet mellem lønmodtagere og selvstændige erhvervsdrivende.

UDVIKLINGEN AF EN AFRIKANSK EKSPORTØKONOMI

Træk af Tanganyikas økonomiske historie i kolonitiden*

OLE MØLGÅRD ANDERSEN

> "Thus the first thing to bear in mind about the underdeveloped countries is that beyond the broad common fact of poverty it is rarely safe to make generalizations about them without carefully specifying the *type* of underdeveloped country one is considering."
>
> (Myint, H., *The Economics of Developing Countries,* London, 1964, 1965, 1967.)

INDLEDNING

Hvis man godtager statistiske udtryk som gennemsnitsindkomst per indbygger som et groft mål for et lands økonomiske udviklingsstade, så hører de fleste af landene i tropisk Afrika til de mest underudviklede i verden. Det fremgår således af FN's årlige nationalindkomststatistikker, at kun meget få af landene i tropisk Afrika har en per capita indkomst, som overstiger Indiens eller noget andet af landene i den underudviklede del af Asien. Selv om dette er tilfældet, ville det dog være forkert, hvis man heraf dannede sig den opfattelse, at der er tale om noget nær stationære samfund, i hvilke der kun sker meget små eller ingen forandringer i produktionsforhold eller befolkningstal, bortset fra hvad der måtte være en følge af variationer i klima og andre naturbetingede forhold. Forestillingen om eksistensen af noget nær stationære samfund er vel heller ikke almindelig mere efter at betegnelsen, udviklingslande, i slutningen af forrige årti blev lanceret som en fællesbetegnelse for alle verdens fattige lande. Siden da har det vel snarere været en udbredt opfattelse, at mens de fattige lande har været udviklingslande fra, da man for en halv snes år siden besluttede at karakterisere dem som sådanne, så forholdt det sig anderledes før den tid. Selv om der er det rigtige i denne opfattelse, at det først er fra omkring slutningen af 50'erne, at der opstod en egentlig udviklingsbevidsthed i en række af disse lande, så gælder det dog ikke desto mindre, at der i de fleste

*) Før sammenslutningen med øen Zanzibar i 1964 til Den forenede Republik Tanzania, hed Tanzania's hovedland Tanganyika.

tilfælde har været tale om en udvikling, i betydningen modernisering, i adskillige årtier før udviklingsbegrebet blev til. Dette gælder også for landene i tropisk Afrika.

Selv om de fleste af landene i tropisk Afrika har en relativt lang historie bag sig i løbet af hvilken, der har foregået en stadig moderniseringsproces, betyder det dog ikke, at man i disse områder har passeret Rostow's bekendte første udviklingsstadier, »the traditionel society«, endsige »the preconditions for take-off«[1]). Langt de fleste af landene er stadig traditionsbundne samfund i Rostow's betydning, men de er samtidig dualistiske økonomier i den forstand, at de traditionsbestemte barrierer mod kontinuerlige forandringer er brudt ned på visse områder, hvor en moderniseringsproces længe har pågået. Dette er navnlig tilfældet for »settler« økonomier som Rhodesia og Kenya, eller mineøkonomier som Republikken Congo eller Zambia. Disse landes økonomier kan opdeles i to ret skarpt adskilte sektorer, hvoraf den ene i udpræget grad kan karakteriseres som »traditional society«, mens den anden nærmest må siges at befinde sig i det sidste af Rostow's stadier, »the age of high mass consumption«. Det følger heraf, at en beskrivelse af disse økonomier, der støtter sig på de sædvanlige makro-økonomiske begreber så som nationalprodukt, nationalindkomst, investering og opsparing osv. ikke er så meget værd[2]).

Karakteristisk for moderniseringsprocessen i den netop omtalte kategori af lande er udviklingen af en stærkt dominerende eksportsektor inden for en europæisk domineret pengeøkonomi, baseret på omfattende udenlandske investeringer og/eller indvandring af europæiske settlers, og i hvilken der anvendes en fremskreden produktionsteknik, suppleret med uuddannet arbejdskraft fra den indfødte sektor.

I andre lande i tropisk Afrika har moderniseringsprocessen fulgt et noget andet mønster. I disse lande er der foregået en gradvis transformering af den indfødte sektor, eller dele heraf, uden anvendelse af omfattende udenlandske investeringer og uden masseudvandringer fra befolkningen i den indfødte sektor som lønarbejdere i den udenlandsk ejede og kontrollerede, moderne sektor. Også i disse tilfælde har det dog været en ekspanderende eksportsektor, som har bestemt processens forløb. Til denne kategori af lande kan henregnes Nigeria, Ghana, Sudan og Uganda[3]).

Mens de fleste af landene i tropisk Afrika uden videre kan henregnes til den ene eller den anden af disse to kategorier, er der tilfælde, hvor et land nærmest må siges at falde midt imellem, eller bedre, udgøre en blanding af dem begge. Dette er således tilfældet med det land, Tanganyika, hvis økonomiske udvikling under kolonitiden skal gøres til genstand for en nærmere omtale i det følgende. Som det vil fremgå heraf, er der i Tanganyikas hidtidige moderniseringsproces træk af såvel en settlerøkonomi, eller snarere en plantageøkonomi, som af en moderniseringsproces, hvor

det er eksporten fra den indfødte sektor, som bestemmer graden af forandringer.

Som det er blevet fremhævet ovenfor var det samhandelen med den gamle verden, som i afgørende grad bestemte moderniseringsprocessens forløb for begge de to moderniseringstyper. I overensstemmelse hermed vil den efterfølgende fremstilling i et vist omfang blive baseret på data fra udenrigshandelen. En anden grund til, at en beskrivelse af de afrikanske landes økonomier i kolonitiden naturligt vil basere sig på udenrigshandelsdata er den mere tekniske, at den statistiske dækning af dette område i de fleste tilfælde er særdeles god. Det samme kan desværre ikke siges om andre områder af deres økonomiske udvikling. I det omfang der findes data for produktion, beskæftigelse, befolkningstal m. v. er oplysningerne i bedste fald ret upålidelige, selv om der i de senere år har været udfoldet heroiske anstrengelser for at udbedre disse mangler.

Tidspunktet for påbegyndelsen af moderniseringsprocessen i de fleste af landene i tropisk Afrika kan ret præcist fastsættes til årene umiddelbart efter Berlinkonferencen i 1885, da opdelingen af det afrikanske kontinent mellem de europæiske stormagter blev indledt. Den opdeling af koloniområder, som fandt sted ved denne lejlighed, bestemte samtidig beliggenheden af de fremtidige markeder for de afrikanske eksportprodukter. Som bekendt skiftede de områder koloniejere efter 1. verdenskrig, som oprindeligt tildeltes Tyskland. Tysk Østafrika, eller Tanganyika, som det senere kaldtes, var et af disse områder. Den tyske periode udgør en klart adskilt periode i Tanganyika's økonomiske historie. Afgrænsningen skyldes ikke kun den omstændighed, at kolonimagten skiftede navn efter 1. verdenskrig, også i andre henseender markerer 1. verdenskrig afslutningen af én fase og påbegyndelsen af en ny, således som det vil fremgå af det følgende. I det hele taget vil en faseopdeling af de afrikanske landes økonomiske historie under kolonitiden være nært sammenfaldende med en tilsvarende opdeling for de europæiske kolonimagter på grund af den stærke binding til disses økonomier[4]).

PERIODEN 1890–1914

Det er ikke stedet her at analysere årsagerne til de europæiske stormagters konkurrence om at komme i besiddelse af det afrikanske kontinent[5]). Foruden af stormagtsambitioner var tyskernes motiv til at erhverve land i Østafrika også influeret af forventninger om økonomiske gevinster. I årene efter de store opdagelsesrejser havde tyske eventyrere været aktive på en vis del af kystområderne i Østafrika, og man havde derved erhvervet sig, hvad man dengang anså for et legitimt krav på disse områder for Tyskland. I midten af 80'erne dannedes et privat tysk kompagni (Deutsche Ostafrika

Gesellschaft), som under protektion af den tyske regering erhvervede sig ret til kommerciel udnyttelse af områderne bag kysterne af det senere Tysk Østafrika. Få år senere fik landet status som tysk koloni, mens englænderne satte sig i besiddelse af Kenya og Zanzibar. Den koloniale adskillelse af Zanzibar fra det overfor liggende fastland medførte en delvis afbrydelse af de nære handelsforbindelsr mellem Zanzibar og fastlandet, som havde eksisteret i århundreder, idt Zanzibar havde udgjort et center for navnlig arabisk handel med mennesker, elfenben og andre indfødte produkter erhvervet på fastlandet, enten ved plyndringer eller ved handel med de indfødte høvdinge.

Målet for den tyske kolonipolitik, efter at man havde etableret sig i området, var at udvikle en tysk domineret plantageøkonomi, baseret på importeret kapital, teknik og billig afrikansk arbejdskraft. Talrige eksperimenter blev gjort med forskellige nytteplanter, som havde slået rod andre steder i den tropiske verden. Forventningerne var store, men erstattedes meget snart af skuffelser, idet resultaterne de første mange år ikke nær stod mål med anstrengelserne. Eftersom kommunikationsforholdene var vanskelige, begrænsedes bestræbelserne i disse år til kystområderne, navnlig mod nord. For at kunne trænge længere ind i landet påbegyndte man dog tidligt bygningen af en jernbane udgående fra havnebyen Tanga, hvor der samtidig foretoges omfattende investeringer i havnekonstruktioner. Omkostningerne ved bygningen af den første jernbane var store, både i penge og menneskelige lidelser, og oversteg langt, hvad man havde regnet med. Til trods for at arbejdet tog sin begyndelse i begyndelsen af 90'erne, var man endnu i 1902 ikke nået mere end godt 75 km ind i landet til handelspladsen Korogwe.

Finansieringen af den koloniale administration, herunder omkostningerne i forbindelse med et relativt stort militærberedskab, muliggjordes for en stor del ved beskatning af den indfødte befolkning og ved import- og eksportafgifter. Beskatningen bestod af en såkaldt hytteskat, der som navnet antyder var tænkt som en slags ejendomsskat, men i virkeligheden var en skat på alle arbejdsføre, indfødte mænd, som koloniadministrationen kunne nå. Også import- og eksportafgifterne blev i hovedsagen båret af den indfødte befolkning, for det første fordi næsten hele eksporten i de første 10–15 år af kolonitiden udelukkende bestod af de indfødtes produkter, for det andet fordi tolden var indrettet således, at »eksporttolden næsten udelukkende vedrører den indfødte befolkning, eftersom produkterne fra de europæiske plantager er undtaget fra tolden. Ligeledes for så vidt angår importtolden bæres hovedparten af nødvendighedsvarer importeret til den farvede befolkning, navnlig tekstiler, mens frø, kunstgødning, alle slags maskiner, instrumenter, transportmidler, m. v. er toldfri«[6]).

Desværre findes der ikke tal for disse år, som kan muliggøre betalings-

balanceskøn, men der er dog ikke tvivl om, at der var tale om en betydelig nettokapitalimport, som finansieredes af de private, undertiden af den tyske stat stærkt subsidierede, investorer i plantager og jernbanebyggeri.

Som nævnt hidrørte praktisk talt alle eksportindtægterne fra eksporten af indfødte produkter. Efterfølgende er givet værdien af den samlede eksport for udvalgte år, samt værdien af de vigtigste eksportprodukter:

	1897	1899	1901	1903
Totale eksportværdi (000 Mrk.)	4969	3937	4623	7054
Heraf				
Elfenben	1473	947	882	414
Gummi	1132	1266	1049	1994
Kopra	202	103	567	817

Kilde: *Deutsche Kolonialleksikon*, Berlin, 1911.

Tallene for totaleksporten omfatter et meget stort antal produkter, foruden de tre vigtigste, for hvilket tallene er givet, var der navnlig tale om huder og skind, bivoks, tømmer, simsim, jordnødder og lidt kaffe. For de tre første af de fire år, for hvilket der er givet tal, hidrørte hele eksporten fra den indfødte sektor med undtagelse af en del af kopraen, som kom fra arabisk og indisk ejede »plantager« i kystområdet. Den relativt kraftige stigning i gummieksporten, som kan iagttages, beror på, at det er fra omkring århundredskiftet at de koloniale gummiplantager begynder at give afkast. Den resterende del af gummieksporten hidrører fra de indfødtes tapning af vildtvoksende gummitræer.

Den relativt kraftige stigning i totaleksporten, som skete i årene lige efter århundredeskiftet, fortsætter i de følgende år. Foruden at være en direkte følge af at plantageinvesteringerne modnes, beroede eksportudvidelsen på, at man nu efterhånden havde ført jernbanen så langt ind i den nordøstlige del af landet, at større områder kunne tages under dyrkning. Mere interessant er det på en måde, at samtidig med at eksporten af plantageprodukter tager et kraftigt opsving sker der en tilsvarende kraftig stigning i tallene for de indfødtes produkter. I første række er der tale om såkaldte overskudsprodukter fra den indfødte naturaliehusholdning, eksempelvis kohuder, som udgjorde det store flertal af afrikaneres beklædning før kolonitiden. En væsentlig del af provenuet ved salget af dette produkt anvendtes til køb af billige tekstiler fra Indien. Ønsket om at erhverve tekstilstoffer har lige op til vore dage været en væsentlig drivkraft for den indfødte befolkning til at producere eksportprodukter. En meget betydelig del af de indfødtes eksportprodukter hidrørte fra områderne omkring Viktoriasøen, hvorfra det pludselig blev muligt at eksportere, efter at Eng-

lænderne havde fuldført bygningen af en jernbane fra Mombassa til Kisumu ved Viktoriasøen. Af den samlede eksportværdi på 32 millioner Mark i 1912 (7–8 gange højere end eksportværdien omkring århundredeskiftet) hidrørte mindst halvdelen fra den indfødte sektor. Eksporten af plantageprodukter fordelte sig ligeligt mellem gummi og sisal, hvortil kom lidt kaffe og bomuld. En del af eksporten af de to sidste produkter stammede fra den indfødte sektor.

Til trods for en relativt kraftig stigning i plantageproduktionen i løbet af den tyske periode, gælder det, at flertallet af en række kostbare kommercielle eventyr, som indledtes med den tyske kolonitid, langtfra indfriede de højspændte forventninger. Flertallet af de selskaber, som var blevet dannet i tidens løb, var trådt i likvidation før 1. verdenskrig. Årsagerne var dels en kraftig overvurdering af indtjeningsmulighederne, og navnlig en kraftig undervurdering af omkostningerne. Af betydning var dog utvivlsomt også det forhold, at betydelige profitter udlodedes af foretagenderne og overførtes til Tyskland, så snart de begyndte at give afkast. Også dengang forlangte man hurtig tilbagebetaling af sine investeringer i de underudviklede lande. Totalt blev det tyske kolonieventyr i Tanganyika således ikke nogen økonomisk succes. Navnlig jernbaneinvesteringerne viste sig at blive kostbare. Bortset fra de første år af den tyske kolonitid, var der næppe et eneste år, hvor der ikke var tale om en relativt betydelig nettokapitalimport fra Tyskland. Et skøn over Tanganyikas betalingsbalance for 1912 tager sig ud som følger:

Mill. Mark	Cr.	Deb.
Vareudførsel og -indførsel	31.4	50.3
Profitter og andre indkomstoverførsler		5.6
Militær »bistand« fra Tyskland	3.6	
Nettokapitalimport, fejl og udeladelser	20.9	
	55.9	55.9

Kilde: Yaffey, M., *International Transactions Before the British Mandate*, Economic Research Bureau, University, Dar es Salaam, 1967 (stencileret).

Selv om residualposten som udtryk for nettokapitalimporten er behæftet med en betydelig usikkerhed, kan det dog fastslås, at dette beløb var meget betydeligt set i forhold til eksportprovenuet. Hertil bidrog navnlig det sidste meget kostbare projekt, som tyskerne gennemførte i Tanganyika, nemlig den tidligere omtalte 12–1300 km lange jernbane fra hovedstaden Dar es Salaam til Kigoma ved Tanganyikasøen. Bygningen af denne jernbane påbegyndtes i 1905. I de første år skred arbejdet kun langsomt frem, ikke kun som følge af de traditionelle uforudsete vanskeligheder, som alle

store og kapitalkrævende projekter i tropisk Afrika altid er løbet ind i helt op til vore dage. En anden forsinkende faktor var problemet med at mobilisere den indfødte arbejdskraft. Dette problem var for så vidt ikke noget nyt, eftersom det altid havde vist sig at være vanskeligt at få afrikanerne til at arbejde på jernbaneprojekterne såvel som på de europæiske plantager. Det var i øvrigt i høj grad for at tilskynde afrikanerne til at arbejde for europæerne, at koloniadministrationen indførte den tidligere omtalte hytteskat tidligt i 90'erne. Eftersom skatterne sædvanligvis skulle erlægges i mønt, var arbejde for europæerne i mange tilfælde en uomgængelig nødvendighed, hvis man ville undgå de undertiden meget ublide sanktioner mod skatterestanter, som bestod i fængselsstraf eller prygl, ofte begge dele. I høj grad som følge af den gradvise udvidelse af denne skat på de indfødte og dens stadig mere effektive administration, udbrød der opstand i den sydlige del af landet i 1905, den såkaldte Meji-Meji opstand, som hurtigt bredte sig mod nord. Det lykkedes dog meget hurtigt, effektivt og barbarisk, tyskerne at nedkæmpe opstanden, for hvilken den afrikanske befolkning måtte betale med tabet af et sted mellem 50–100.000 mennesker, nogle mener flere. Det var derfor ikke underligt, at tyskerne fandt det særligt vanskeligt at mobilisere arbejdskraften til deres store jernbaneprojekt. I øvrigt kunne man nok undre sig over, at man lagde denne jernbane tværs gennem landet, når det tages i betragtning, at den indre del af Tanganyika, og dermed langt størstedelen af det område, som banen gennemløber, på grund af langvarige tørkeperioder forvandles til halvørken store dele af året. Grunden til denne linieføring var ikke kun nogle helt urealistiske forestillinger om landets udnyttelsespotentiel, militærstrategiske overvejelser skal efter sigende have spillet en stor rolle. Af ikke mindre betydning var det måske, at der var tale om et prestigeprojekt. Af korrespondance mellem højtstående koloniembedsmænd og regeringen i Tyskland fremgår det således, at man lå under for en stærk følelse af ydmygelse og vanære på Det tyske Riges vegne, fordi englænderne i nabokolonien, Kenya, havde været i stand til at gennemføre det gigantprojekt, som Mombassa-Kisumu jernbanen var, allerede tidligt i det nye århundrede, mens tyskerne på samme tid havde haft de største vanskeligheder med at føre banen fra Tanga små hundrede km ind i landet. Dette forklarer, at da man havde besluttet sig til et projekt af samme omfang i den tyske koloni, valgte man den mest urentable og vanskeligst tilgængelige linieføring. Bygningen af jernbanen blev, som det var tilfældet med de tidligere jernbanebyggerier i kolonien, overladt til private tyske konsortier, som ved siden af at modtage omfattende regeringssubsidier, tildeltes koncessioner, der gav dem ret til at disponere over store områder af det land, som banen skulle gennemløbe. Denne ret omfattede også mineralforekomster, hvis man skulle støde på sådanne. Omkostningerne ved jernbanebyggeriet var, med den tids alen, ret an-

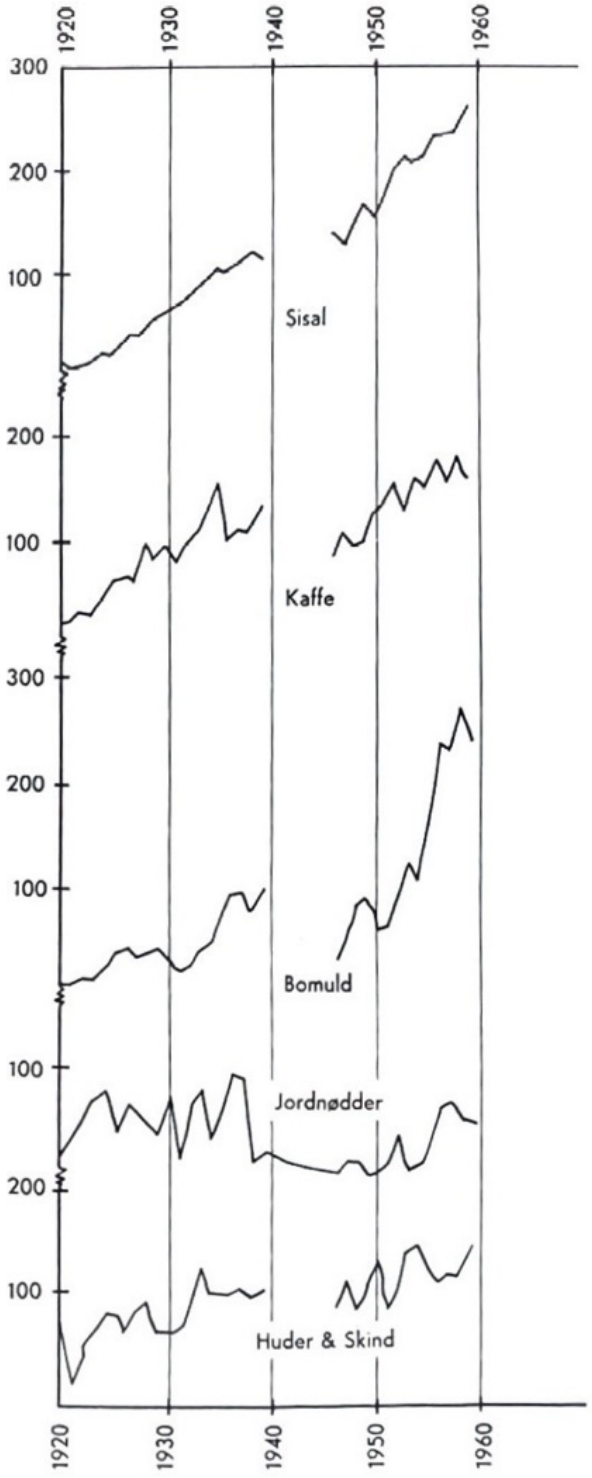
seelige, skønsmæssigt 100–120 millioner mark, hvortil kom betydelige beløb til havnekonstruktioner i Dar es Salaam, nødvendiggjort af at de ret primitive indsejlingsforhold ikke tillod losningen af det materiel, som medgik ved jernbanebyggeriet. De i alt godt 140 millioner mark, som hele projektet kan anslås at have kostet, svarer omtrent til den samlede værdi af Tanganyikas eksport for hele den periode, 1905–14, som byggeriet varede. Sammenligningen med eksportværdien har god mening, fordi praktisk taget alt, hvad der medgik til jernbanebyggeriet blev importeret, ikke blot materialerne, men også det meste af det, som medgik til at vedligeholde den afrikanske arbejdskraft, idet en væsentlig del af aflønningen af denne bestod af ris importeret fra Indien, mens resten, som udbetaltes i penge, praktisk taget udelukkende blev anvendt på importerede forbrugsvarer, hovedsageligt tekstiler.

Den dramatiske afslutning på den tyske kolonitid i Østafrika, som skete under 1. verdenskrig, udgjorde samtidig afslutningen på den første fase af Tanganyikas modernisering. I løbet af den tyske periode åbnedes landet for kontakt med omverdenen og grundlaget blev lagt for den eksportøkonomi, som senere udvikledes. Selv om nye jernbaner og veje blev bygget i efterfølgende årtier, var den væsentligste del af det i dag eksisterende kommunikationsnet udbygget før 1914, således som det var tilfældet for de fleste andre af landene i tropisk Afrika[7]).

MELLEMKRIGSÅRENE

Efter 1. verdenskrig blev Tanganyika engelsk mandatområde under Folkeforbundet. Voldsomme krigshandlinger i landet under krigen medførte omfattende ødelæggelser på plantager og på jernbanenettet. Desuden havde den manglende vedligeholdelse under krigen medført et hurtigt forfald. Efter krigen, da de tyske indvandrere forlod området, fik plantagerne nye ejere, idet de solgtes af den nyetablererede engelske koloniadministration til folk af en række forskellige nationaliteter, hovedsageligt grækere, hollændere, indere og englændere. Senere vendte dog adskillige tyskere tilbage. Uagtet at verdensmarkedspriserne for de vigtigste plantageprodukter, sisal og kaffe, forbedredes kraftigt i løbet af 20'erne (efter den kortvarige krise, som fulgte krigen), forblev de udenlandske investeringer beskedne. Det samme gjaldt den europæiske indvandring. Hovedårsagen hertil angives at have været, at det engelske folkeforbundsmandat følte som noget usikkert, og chansen for at kolonien skulle skifte hænder afholdt mange potentielle investorer og indvandrere fra at investere penge og fremtid i landet. Dette blev yderligere forstærket af, at Hitler efter sin magtovertagelse i Tyskland gjorde krav på de tidligere tyske kolonier i Afrika. På dette tids-

Mængdeindeks for eksporten af de vigtigste eksportafgrøder 1920–1939, 1946–1959. 1936 = 100.



Note: De her medtagede eksportprodukter omfatter 3/4–4/5 af totaleksporten, varierende fra år til år.

Kilde: 1920–39, *BLUE BOOK*, Tanganyika Territory, Dar es Salaam (årlig). 1946–59, *Economic Development of Tanganyika*, World Bank, 1963.

punkt var højkonjunkturen i den vestlige verden dog for længst bragt til ophør, og interessen i koloniinvesteringer derfor kendeligt reduceret. Som en anden grund til at europæiske forretningsinteresser i området forblev ringe, er det blevet anført, at »det forblev den officielle politik, at afrikanernes interesser skulle nyde første prioritet, og at europæisk indvandring kun skulle opmuntres i det omfang, den var til gavn for afrikanerne«[8]). Selv om erfaringerne fra andre engelske kolonier, først og fremmest Kenya og Rhodesia, havde afsløret et modsætningsforhold mellem de hvide settlere og koloniadministrationen i deres respektive attituder til den afrikanske befolkning, er det netop anførte citat fra en engelsk regeringsbetænkning fra 50'erne dog nok tildels udtryk for en efterrationalisering.

Et udtryk for den meget begrænsede interesse i udenlandske landerhvervelser i Tanganyika er det, at mens omkring 6000 km² var i udenlandsk eje i 1917, var dette tal kun steget til godt 8000 km² ved udbruddet af Den anden Verdenskrig. Dette er mindre end én procent af det samlede landareal. Langt størstedelen heraf tilhørte sisalplantagerne.

Selv om plantageprodukterne således kun optog en meget lille del af det samlede landområde, og af det dyrkede område, udgjorde de dog en væsentlig andel af den samlede eksportværdi i alle mellemkrigsårene. For hele perioden var der tale om en ret konstant andel af den for perioden taget under ét kraftigt voksende eksport. Denne andel var på omkring 40 pct., hvoraf sisalen tegnede sig for mellem 30 og 38 pct., mens resten praktisk taget udelukkende bestod af kaffe. Eksporten fra den indfødte sektor, der altså tegnede sig for over halvdelen, udgjordes af en række produkter, hvoraf de to største var kaffe og bomuld, mens jordnødder sædvanligvis kom ind som nummer tre.

De omfattende ødelæggelser under 1. verdenskrig betød, at Tanganyikas eksport ikke nåede op på førkrigsniveauet før midten af 20'erne, fra hvilket tidspunkt der skete en gradvis og voldsom stigning.

Som nævnt var *sisalen* så langt det vigtigste eksportprodukt. I modsætning til kaffen (Arabicasorten) og bomulden vedblev sisalen med at være udelukkende et plantageprodukt. Den kapitalintensive og relativt avancerede produktionsteknik ved fremstillingen af sisalfibre forhindrede, at produktionen af denne vare kunne tages op af den indfødte befolkning. Virkningen for den indfødte befolkning af sisaldyrkningen indskrænkede sig derfor hovedsageligt til de tusinder af arbejdspladser, som tilbødes afrikanerne på sisalplantagerne. Imidlertid stod disse også i tiden efter 1. verdenskrig over for det samme problem som i tyskertiden, nemlig at hidlokke den tilstrækkelige arbejdskraft fra den indfødte sektor. Eftersom vanskelighederne med at få afrikanerne til at arbejde på plantagerne var særligt udtalte i de områder, hvor plantagerne var beliggende, forsøgte man at op-

rette engageringskontorer i andre områder af kolonien såvel som i nabokolonierne. Vandringsarbejdskraft, navnlig fra tætbefolkede områder med knaphed på jord, spillede i kolonitiden en vigtig rolle for plantagers, såvel som miners arbejdskraftforsyning overalt i Afrika[9]). Navnlig efter jernbanernes bygning var afstande ingen væsentlig hindring for arbejdskraftens mobilitet. På sisalplantagerne i Tanganyika blev det med årene mere end halvdelen af den samlede arbejdsstyrke, som kom fra andre områder, i nogle tilfælde fra så fjerne egne som Mozambique og Rwanda-Urundi, 1000–1500 km fra sisalområderne. Ofte foretrak man arbejdskraft fra disse områder, dels fordi importeret arbejdskraft ikke havde de samme muligheder for alternativ beskæftigelse på egne jordlodder som de lokale stammer, dels fordi de importerede arbejdere kom fra områder med jordknaphed, hvorfor de var mere vant til hårdt og regelmæssigt arbejde. Ikke desto mindre var effektiviteten af sisalarbejderne lav, målt med europæisk alen. Endnu så sent som i 1958 kan man finde følgende karakteristik af sisalarbejderen: »Afrikaneren er som arbejder udpræget lad, og i denne henseende adskiller han sig ikke fra det store flertal af menneskeheden. Forskellen mellem afrikaneren og mennesker i andre dele af verden er, at for afrikaneren er opofrelserne ved ikke at arbejde kun små. Hans materielle behov er ikke store, klimaet er varmt, og han behøver ikke mange klæder, fritid rangerer højt på hans præferenceskala ... Det er stadig tilfældet for de fleste afrikanske arbejdere, at de foretrækker fritid for pengeindkomster over et vist lavt minimum, og at de befinder sig på det primitive stade (»primitiv« forstået i relation til kravene i en moderne pengeøkonomi baseret på arbejdsdeling) hvor en forøgelse af pengeindkomsterne med stor sandsynlighed vil føre til formindsket arbejdsudbud, i det mindste i det korte løb ... Målt med europæisk standard er sisalarbejdernes produktivitet meget lav. Det skønnes således af en erfaren iagttager, at det normale, daglige udbytte for en afrikansk arbejder beskæftiget med høstning af sisal udgør mindre end en femtedel af, hvad en gennemsnitlig engelsk landarbejder præsterer på en otte timers arbejdsdag ved et arbejde, som kan sammenlignes med høstning af sisal. Ved en sådan sammenligning må der tages hensyn til Afrikas sol, og til virkningerne af afkræftende sygdomme som malaria, ankylostomiasis og bilharzia«[10]).

Denne karakteristik af den afrikanske lønarbejder er ikke meget forskellig fra, hvad man kan finde i adskillige andre beskrivelser af arbejderne i den europæiske sektor i tropisk Afrika[11]), specielt hvor der som her er tale om vandringsarbejdskraft, hvis tilknytning til naturaliesektoren er bevaret. Indtil nyeste tid har dette været tilfældet for langt den største del af arbejdsstyrken i den såkaldte moderne sektor. Det er i denne forbindelse ikke uinteressant, at forfatteren i en nylig revideret udgave af den bog, hvorfra ovennævnte citat stammer, gør opmærksom på, at han ti år efter, de i cita-

tet beskrevne iagttagelser blev gjort, fandt at det billede, han da havde tegnet af arbejderen på sisalplantagerne, havde ændret sig betydeligt, samt at dette efter forfatterens vurdering skyldes fagforeningernes tilkomst i de mellemliggende år, samt den arbejderlovgivning, som er blevet til efter uafhængigheden.

Oplysninger om beskæftigelsen på sisalplantagerne i mellemkrigsårene antyder, at mens beskæftigelsesniveauet maximalt har ligget på 50.000 arbejdere i slutningen af 20'erne var tallet oppe på 75–1000.000 mand en halv snes år senere. Dette svarer skønsmæssigt til 5–7 pct. af Tanganyikas voksne mandlige befolkning på den tid, idet det dog erindres, at en betydelig andel af sisalarbejderne stammede fra områder uden for Tanganyika. Heroverfor står, at et noget mindre antal vandringsarbejdere fra Tanganyika på samme tid var beskæftiget uden for kolonien. De anførte 5–7 pct. ligger således i overkanten af den faktiske andel af den arbejdsføre mandlige befolkning beskæftiget ved mine- eller plantagedrift.

Afgørende for en bedømmelse af sisalplantagernes betydning for den indfødte befolkning er det, at lønniveauet i de fleste af mellemkrigsårene lå meget lidt over, hvad der svarer til en levestandard som den, antageligt de fleste af arbejderne kunne oppebære ved at forblive i naturaliesektoren[12]). Selv om mange af arbejderne stammede fra områder med en vis knaphed på jord, betød dette ikke i alle tilfælde, at fravandringen af disse arbejdere ikke påvirkede fødevareproduktionen i nedadgående retning. Thi selv om der i disse områder eksisterer en skjult arbejdsløshed store dele af året, er der på den anden side tidspunkter, hvor der snarere er knaphed på arbejdskraft. Beskæftigelsen i afrikansk jordbrug er karakteriseret ved betydelige sæsonvariationer med kortvarige, men meget udtalte spidsbelastninger i så- og høsttiden. For det andet er der arbejdsoperationer, som traditionelt kun kan udføres af mænd, først og fremmest rydningen af land. Overalt i tropisk Afrika er jordrotationen stadig dyrkningsformen, og landrydning er derfor en uomgængelig del af dyrkningen[13]). I flere rapporter om lokal fødevareknaphed fra 30'erne angiver de lokale koloniembedsmænd den mandlige befolknings fravær som hovedårsagen[14]). Det kan således fastslås, at værdien af sisalindustriens lønandel var langt fra at udgøre en reel tilvækst til den afrikanske befolknings levefod[15]). De væsentligste bidrag til den indfødte befolknings velfærd var af indirekte art. Forarbejdningen af råproduktet i sisalproduktionen kræver store mængder af vand, og vandføringen til de sisalproducerende områder, hvor vand ellers var vanskeligt tilgængeligt visse dele af året, var et væsentligt gode for den indfødte befolkning. Endvidere ydede plantagerne forskellige sundhedsforanstaltninger til deres arbejdere og deres familier. Bortset herfra var det næppe tilfældet, at den afrikanske befolkning i sisalområderne havde en højere levefod, end i adskillige andre områder af landet, hvor man ikke

havde adgang til arbejde for europæerne. Endelig bør det nævnes, at sisalplantagerne var en væsentlig forudsætning for jernbanernes rentabilitet. Derimod var virkningen på koloniens skatteindtægter af plantagerne kun lille, idet selskabsbeskatningen i kolonien var meget lav, mens de eksportafgifter, som efter uafhængigheden har udgjort en væsentlig del af plantagernes bidrag til det offentlige, ikke eksisterede. De i visse perioder ret høje overskud blev enten pløjet tilbage i plantagerne eller overført til Europa som dividender.

I modsætning til sisalen er *kaffen*[16]) lige siden kolonitidens begyndelse blevet dyrket både på plantager og på afrikanske småbrug. Sammenlignet med sisalen spillede kaffen kun en ringe rolle for landets eksportindtægter såvel som for beskæftigelsen af indfødt arbejdskraft. Det spørgsmål kan rejses, om de europæiske kaffeplantager har spillet en vis rolle for udviklingen af den afrikanske kaffeproduktion, der tog et kraftigt opsving i løbet af 30'erne. Denne demonstrationsvirkning fremhæves undertiden som den mest betydningsfulde virkning for moderniseringsprocessen af den udenlandske tilstedeværelse i de underudviklede lande[17]). Selv om det næppe kan afvises, at der på dette område var tale om en vis virkning, var den næppe stor*). Over halvdelen af Tanganyikas kaffeeksport i mellemkrigsårene stammede fra området omkring Bukoba på Viktoriasøens vestbred. I dette område fandtes praktisk taget ingen plantager, og introduktionen af kaffebuske daterer sig fra før kolonitiden. Den stærke udvidelse af produktionen af robustakaffe blandt de indfødte i Bukobaområdet var i meget høj grad en direkte følge af åbningen af den tidligere omtalte jernbane i Kenya i begyndelsen af århundredet. Størstedelen af den resterende kaffeeksport (Arabica) hidrørte fra bjergskråningerne af vulkanbjergene Meru og Kilimanjaro. Ganske vist var det tyske indvandrere, missionærer, som introducerede kaffebuskene til dette område. De senere plantager har kun haft ringe betydning for den afrikanske kaffedyrkning. Af langt større betydning var den konsulentvirksomhed, som den engelske koloniadministration lod gennemføre, samt den allerede i 1925 stiftede og senere så berømte Kilimanjaro Native Co-operative Union. Foruden at være en salgsforening for de indfødtes kaffe havde denne andelsforening til formål at »bistå medlemmerne med effektiv plantning af kaffetræer ... at bistå med bekæmpelsen af plantesygdomme«, og at »... bistå med fremskaffelsen af redskaber og materialer«. Det vigtigste europæiske bidrag til ophjælpningen af den afrikanske kaffeproduktion blev ydet af nogle få hårdtarbejdende og idealistiske engelske koloniembedsmænd i området.

Det tredje og sidste eksportprodukt, hvortil plantagesektoren leverede et nævneværdigt bidrag var *bomulden*. De europæiske plantagers andel af

*) Derimod var der givetvis tale om en demonstrationseffekt for den indfødte befolknings konsummønster fra den europæiske sektor.

bomuldseksporten har altid været lille, og i årene før Den anden Verdenskrig var der ikke længere tale om plantageproduktion af bomuld. Produktionen af bomuld på nogle få plantager var uden betydning for udviklingen af den afrikanske bomuldsproduktion. De europæiske bomuldsdyrkere var lokaliseret til helt andre områder, end hvor den afrikanske produktion fandt sted og efterhånden ekspanderede kraftigt.

Som tidligere omtalt nærede tyskerne kun en ringe interesse for udviklingen af eksportafgrøder inden for den indfødte sektor. En undtagelse herfra var bomulden, idet den stærkt ekspanderende vesteuropæiske tekstilindustri kunne absorbere større mængder af bomuld, end der kunne fremskaffes fra USA, som indtil da havde leveret en væsentlig del af efterspørgslen i Vesteuropa. Af denne grund udviste de europæiske kolonimagter stor interesse for dyrkning af bomuld i Afrika, og betydelige anstrengelser blev udfoldet for at finde frem til de bedst egnede sorter under de forskelligartede forhold. Samtidig søgte man at overtale afrikanerne til at inkorporere bomulden i det traditionelle dyrkningssystem ved at uddele frø vederlagsfrit, foruden at man ved beskatningen søgte at tvinge afrikanerne til at antage denne pengeafgrøde, i det omfang der ikke stod andre mere attraktive indtjeningsmuligheder åbne for dem. Disse bestræbelser fulgtes op af englænderne. Den meget kraftige forøgelse i bomuldsproduktionen, som i de efterfølgende årtier fandt sted kan i høj grad ses som resultatet af en bevidst konsulentindsats såvel som af den relativt omfattende forsøgsvirksomhed, som udfoldedes på forsøgsstationerne i Tanganyika *) såvel som i andre af de britiske kolonier i Afrika. Ved siden af kaffen er bomulden i det store og hele de eneste produkter inden for den indfødte sektor, hvorpå der har været anvendt en systematisk forsknings- og konsulentvirksomhed af et større omfang. De resultater, der herved er nået, giver formodninger om, at der er betydelige muligheder for forøget produktivitet inden for afrikansk landbrug ved indsats af systematisk forskning.

Selv om de afrikanske kolonier blev en væsentlig kilde for forsyningen af råstoffet til den vesteuropæiske tekstilindustri, betød det dog ikke, at samme kolonier netto blev storeksportører af bomuld. En væsentlig del af de ved bomuldsdyrkningen erhvervede pengeindkomster anvendtes nemlig til køb af tekstiler importeret fra Indien. Det er formentlig ikke før de seneste årtier, at eksporten til England af bomuld vægtmæssigt har overgået det forbrugte bomuld ved fremstilling af de importerede indiske tekstiler.

Bortset fra bomulden var et af de vigtigste motiver for englændernes bestræbelser for at overtale afrikanerne til at dyrke eksportafgrøder at skaffe midler til koloniens administration. De engelske kolonier blev i udpræget

*) Navnlig på landbrugsforsøgscentret, Ukiriguru, nær Mwanza. Dette forsøgscenter er endnu i dag det eneste forsøgscenter i landet af en vis standard.

grad administreret som autonome enheder, og omkostningerne ved deres administration forudsattes i det store og hele dækket ved egne indtægter. Langt størstedelen af koloniadministrationens indtægter stammede fra to kilder, hytteskatten og importafgifter.

Som omtalt tidligere blev hytteskatten efterhånden til en egentlig personskat, snarere end det den var tænkt som, en skat på hytter. Dette var en følge af, at afrikanerne søgte at unddrage sig skatten ved at rykke sammen i hytterne, der voksede i størrelse, navnlig i de områder, hvor administrationen af skatten var mest effektiv. Oprindeligt var der tale om en kopskat, men som tiden gik blev den gradueret efter evneprincippet, idet skatten blev højere i de egne af landet, hvor der var den største velstand, end i de områder, hvor mulighederne for at erhverve pengeindkomster var små. Endvidere steg skatten med antallet af koner over én, som en skatteyder måtte have. Selv om denne beskatning af polygami vel nok har været under indflydelse af kolonialisternes, og navnlig missionærernes, fordomme mod flerkoneri, kunne den i hvert fald begrundes ud fra evneprincippet, idet dette at have flere koner sædvanligvis kan tages som udtryk for velstand, samtidig med at konernes arbejdskraft repræsenterer et økonomisk aktiv. I de fleste områder udgjorde skattens grundsats 10 shilling om året, i nogle områder op mod 15 shilling og i andre kun 5 shilling.

Som hovedregel pålagdes importvarer en værditold på 20 pct., i visse tilfælde dog mindre. Produktionsmidler og medicinalvarer var undtaget fra tolden. Som antydet var der tale om en ren finanstold.

Nedenstående tabel tjener til at give et indtryk af koloniadministratio-

Indtægter og udgifter i udvalgte mellemkrigsår fordelt på hovedposter (1000 £)

	1921	1925	1929	1933	1937	1940
Indtægter						
Importtold	188	426	744	415	791	604
Hytteskat m. v.	442	532	915	802	898	937
Øvrige indtægter	161	282	332	342	656	767
I alt	791	1240	1991	1559	2245	2308
Udgifter						
Administration (lokal)	167	178	376	324	353	354
Militær, politi og fængsler	108	114	117	139	146	126
Hospitaler og sundhedsvæsen	91	106	248	191	201	194
Skoler	–	–	–	–	92	103
Øvrige udgifter	335	503	909	934	1083	1343
I alt	825	1025	1788	1670	1974	2258

Kilde: *Blue Book*, Tanganyika Territory (årlig 1920–50).

nens indtægter, udviklingen i disse, samt deres anvendelse på de vigtigste af de aktiviteter, hvortil pengene anvendtes.

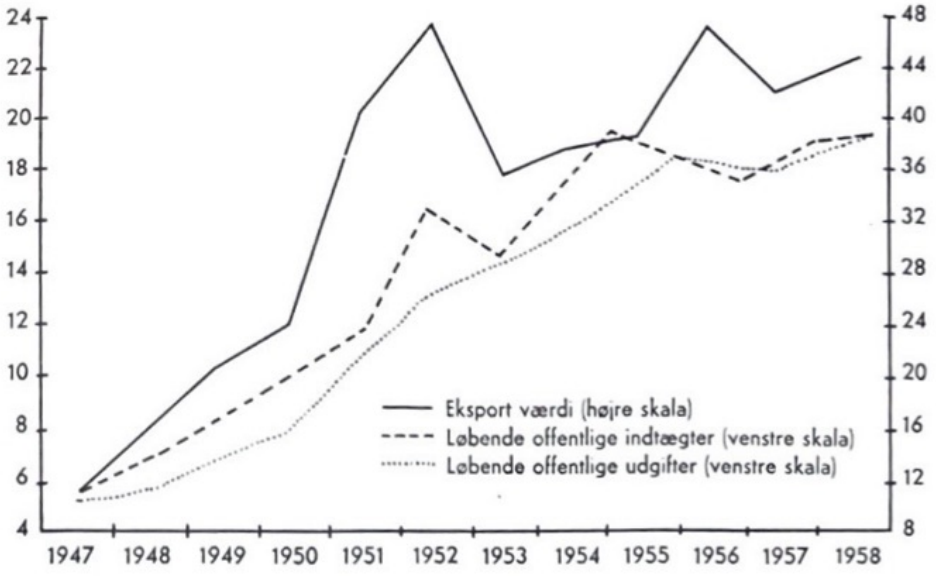
Som det kan ses af tabellen var der tale om en relativt kraftig stigning i de offentlige indtægter og de heraf financierede aktiviteter i løbet af den snes år, som tabellen omfatter, hvilket er et udtryk for pengeøkonomiens gradvise udbredelse. Som det ses er der ikke tale om en ubrudt stigning, idet der sker et fald i såvel indtægter som udgifter i begyndelsen af 30'erne. Udviklingen i indtægterne følger meget nøje den tilsvarende udvikling i værdien af import og eksport. For importtolden er der jo en indlysende sammenhæng. Den samme nære forbindelse mellem udenrigshandel og skatteindtægter eksisterede imidlertid for hytteskattens vedkommende. For den afrikanske sektor var der en meget nøje sammenhæng mellem eksportværdi og indkomstdannelse: i de år, hvor eksportindtægterne svigtede, havde dette i udpræget grad konsekvenser for skattens inddrivelse. Samtidig påvirkedes koloniregeringens aktiviteter i nedadgående retning som følge af de lavere skatteindtægter. Bortset fra de første år af 20'erne, hvor der var tale om årlige underskud, som dækkedes af koloniale lånefonde oprettet af den engelske regering, forekom der normalt ikke større over- eller underskud på budgettet. Bevidst over- eller underbudgettering i konjunkturudjævnende øjemed var der naturligvis aldrig tale om. For den »moderne« produktionssektor var en lidt større fleksibilitet, idet de udenlandsk ejede foretagender havde adgang til låntagning i de private banker, som var filialer af storbanker i England, således at likviditetsvanskeligheder som følge af svigtende eksportindtægter i nogen grad kunne modvirkes. Imidlertid var de lokale bankers likvide beholdninger stærkt påvirket af indtjeningen af fremmed valuta, idet cirkulationen af østafrikanske sedler bestemtes af sterlingbeholdningen hos den institution, East African Currency Board, som fungerede som seddelbank for hele det østafrikanske område *). I et vist begrænset omfang kunne de private banker dog omgå de bånd på deres udlånsvirksomhed, som den automatiske sammenhæng mellem cirkulerende seddelmængde og valutareserve i Currency Board lagde på dem, idet de i tilfælde af vanskeligheder kunne støtte sig på deres engelske hovedkontorer[18]).

Som det fremgår af tabellens udgiftsside udgjorde udgifterne til koloniens administration, civil såvel som militær, en væsentlig del af de samlede udgifter. Foruden de to førstnævnte enkeltposter er der indeholdt betydelige omkostningsposter i forbindelse med den centrale administration under den uspecificerede »øvrige udgifter«. Den omstændighed, at udgifterne til militær- og justitsvæsen udgjorde en af de største poster på udgiftssiden skal ikke tages som et udtryk for, at den britiske periode kan karakteriseres som et voldsregime, snarere afspejler det det forhold, at de

*) Foruden de tre østafrikanske kolonier omfattede East African Currency Board også Zanzibar, Britisk Somaliland og protektoratet Aden.

offentlige aktiviteter lå på et lavt niveau, stort set begrænset til, hvad der var nødvendigt for koloniens opretholdelse som en administrativ enhed. I overensstemmelse hermed udgør investeringsudgifterne for de fleste år kun en ringe andel af de samlede udgifter. Desværre er det ikke muligt af de foreliggende regnskabsoplysninger at foretage en egentlig opdeling på drifts- og anlægsudgifter. Det lave niveau for de offentlige investeringer i mellemkrigsperioden fremgår bl. a. af, at mens den samlede jernbanelængde efter 1. verdenskrig androg ca. 1800 km var den kun på godt 2000 km ved 2. verdenskrigs udbrud. Heller ikke udgifterne til vejanlæg var af større betydning. Ganske vist kunne man registrere ved udbruddet af 2. verdenskrig, at så meget som 35.000 km veje var farbare for »lettere motortrafik i tørt vejr«. Langt størstedelen af dette vejnet var imidlertid blevet til uden nogen større indsats af anlægsvirksomhed, idet der blot var tale om mindre »forbedringer« af de gamle karavaneveje fra kysten ind i landet eller af eksisterende vildt-, navnlig elefantstier. Egentlige asfaltveje fandtes kun i nogle få af de større byer. Lige så lidt som en udbygning af kommunikationsnettet spillede en væsentlig rolle for den trods alt ret bemærkelsesværdige stigning i afrikanernes produktion af eksportafgrøder, gjorde investeringer i uddannelse og konsulentvirksomhed det. Først i slutningen af 30'erne begyndte man at anvende større beløb på regeringsstøttede skoler. Indtil da var missionærerne ene om at yde en indsats af et vist omfang på uddannelsesområdet. I intet af mellemkrigsårene udgjorde udgifterne til landbrugsforskning eller konsulentvirksomhed så meget som £ 100.000. Det

»Eksportværdi, løbende offentlige indtægter og udgifter, 1947–1958. (Mill. £)«.



Gengivet fra *Economic Development of Tanganyika*, World Bank Report (diagram 2), 1963.

lidt man ydede på dette felt var koncentreret på nogle få områder som kaffe- og bomuldsdyrkning, mens forbedringer i dyrkningen af fødemidler ikke var genstand for større interesse. Dette fik en veterinær i landbrugsdepartementets veterinærkontor til engang i 30'erne at udstøde følgende fortvivlede nødråb i en intern rapport til guvernøren: »For den gennemsnitlige indfødte er koner og børn det vigtigste, og derefter kommer hans kvæg. Alle andre ting har kun betydning i forhold hertil i hans øjne. Eksporten af kameler fra Arabien er forsvindende lille, og dog er »ørkenens skib« en livsnødvendighed for dets ejer«. Selv om denne udtalelse var udsagt som en dom over kolonitiden før 2. verdenskrig, er der mange i Afrika helt op til vore dage, som mener, at det, som udtalelsen rummer, stadig har en vis gyldighed, idet de henviser til, at der endnu i vore dage er en tendens til at koncentrere bestræbelserne om produktionsøgninger og forbedringer, som let kommer til udtryk i nationale produktions- og indkomststatistikker, uanset om det ikke er det, der mest effektivt bidrager til »den jævne afrikaners« velfærdsfremgang.

TIDEN EFTER 2. VERDENSKRIG

2. Verdenskrig berørte Tanganyika mindre end tilfældet var med 1. Verdenskrig. Ganske vist medførte krigen forstyrrelser for eksporten, men dog ikke i en sådan grad, at man kan tale om et sammenbrud af eksportsektoren, tværtimod steg eksporten mod slutningen af krigen af de produkter, som var af betydning for de allieredes krigsøkonomi. Mere alvorlig var virkningerne af mobiliseringen for tilstedeværelsen af de britiske administratorer, som i betydeligt antal måtte forlade landet, hvilket uundgåeligt kom til at påvirke effektiviteten i koloniens administration.

Efter afslutningen af verdenskrigen indvarsledes en ny periode i koloniens historie, idet den berømte »forandringens vind«, som udviklede sig af den ændrede holdning i den vestlige verden til kolonibefolkningerne i disse år, også blæste over Tanganyika. I 1946 blev kolonien et FN mandatområde under britisk administration, og den usikkerhed, som havde hersket om landets politiske status i mellemkrigsårene, bragtes til ophør. Samtidig hermed indledtes en politik af koloniregeringen, som havde som sit formål at fremme landets økonomiske udvikling til gavn for den indfødte befolkning. Grundlaget for denne politik var opstillingen af en 10-årsplan, som sigtede på i forhold til tidligere perioder ret omafttende investeringer i udviklingen af landets infrastruktur. Planen forudsatte afholdelsen af offentlige investeringer over 10-årsperioden for £ 18 millioner, hvilket i årlig gennemsnit svarede til noget nær de samlede offentlige udgifter i årene lige før verdenskrigen, og som tidligere nævnt var det kun en lille andel

af disse, som medgik til investeringer og anlægsvirksomhed. Eftersom landets fattigdom ikke gjorde det muligt at mobilisere den nødvendige kapitalmængde i landet selv, forudsattes det, at en væsentlig del af pengene skulle fremskaffes udefra, det vil sige som et bidrag fra den britiske koloniale udviklingsfond, som oprettedes i henhold til The Colonial Development and Welfare Act fra 1945. I de følgende ti år modtog Tanganyika i alt £ 10 millioner udefra, hovedsageligt fra nævnte fond. 10-årsplanen blev ikke den succes, man havde regnet med, navnlig som følge af manglende evner og utilstrækkelige administrative ressourser til at føre de mange projekter og aktiviteter ud i livet, som var impliceret i planen*). Alligevel repræsenterede disse år en effektivisering af koloniadministrationen, hvis kapacitet så langt oversteg tidligere perioders. Hovedvægten i disse års udviklingsbestræbelser blev lagt på udviklingen af skolevæsenet og transportsektoren. Som det fremgår af nedenstående tabel steg de offentlige investeringsudgifter på disse to områder væsentligt mere, end det var tilfældet for de samlede investeringsudgifter.

»Statslige« investeringsudgifter 1948–1950 og 1955/56–1959/60 fordelt på aktiviteter
(1000 £)

	1948	1949	1950	1955/56	1956/57	1957/58	1959/60
Landbrug	169	229	359	90	72	147	247
Vandforsyning	140	162	168	311	470	492	634
Veje	112	180	1094	1172	939	906	849
Skolevæsen	47	227	292	674	1026	1196	1135
Byudvikling	73	104	450	570	1292	993	810
Sundhedsvæsen	65	9	44	346	419	309	291
Offentlige bygninger	272	341	906	707	942	1253	966
Andet	118	435	126	214	123	158	227
I alt	996	1687	3438	4084	5282	5454	5159

Kilde: International Bank for Reconstruction and Development, *The Economic Development of Tanganyika*, Baltimore, 1963.

Særligt bemærkelsesværdig var udviklingen inden for undervisningssektoren, hvor man i årene forud for uafhængigheden var nået op på, at nær ved halvdelen af alle børn i skolealderen kom i skole. Denne i sammenligning med situationen lige efter verdenskrigen meget høje skolefrekvens var

*) Planen blev revideret adskillige gange og erstattet af nye planer. Deres mangel på succes kom til udtryk i, at man ikke var i stand til at gennemføre den koordinering af investeringerne, som var forudsat. Derimod oversteg de samlede investeringer for 10 års perioden langt det, som havde været forudset, som det fremgår af nedenstående tabel. Dette var i høj grad en følge af Koreahøjkonjunkturen.

dog langt fra udtryk for tilsvarende høje resultater af skoleundervisningen. Flertallet af det stigende antal børn, som kom i skole i disse år, forlod skolen inden afslutningen af de første fire skoleår og med en lærdom, som stort set er afskrevet inden den – i bedste fald – kan finde anvendelse på senere stadier af tilværelsen[19]). Interessen for at kunne producere imponerende skolestatistikker har indtil de senere år været betydelig i Afrika, ikke mindst som følge af de analfabetkampagner, som har været ført med så stor lidenskab af internationale organisationer, specielt UNESCO.

En gennemgang af efterkrigstidens økonomiske udvikling i Tanganyika ville være mangelfuld, hvis ikke den indeholdt en omtale af det herostratisk berømte, såkaldte jordnøddeprojekt. Projektet, som blev de britiske skatteydere en dyr spøg, var en følge af den udprægede mangel på animalske fedtstoffer, som gjorde sig gældende i England lige efter krigen. For at bøde herpå besluttede den britiske regering at gennemføre et omfattende projekt til dyrkning af jordnødder i tre områder af Tanganyika, hvoraf det vigtigste var området omkring Nachingwea i den sydlige del af landet. Planen forudsatte rydningen af flere hundrede tusinde hektar til dels uopdyrket land, som man herefter ville tilplante med jordnødder. Man regnede med, at man to år efter planens igangsættelse i 1946 ville kunne producere 56.000 tons, stigende til det tidobbelte tre år senere. For at kunne gennemføre projektet importeredes betydelige mængder maskineri og udstyr til landrydningen, samtidig med at man anlagde jernbane ud til den hidtil uudviklede havneplads Mtwara på kysten, hvor man foretog omfattende havnekonstruktioner med henblik på afskibningen af jordnødderne. Det blev på et ret tidligt tidspunkt klart, at projektet ikke ville indfri forventningerne, men endelig opgivet blev det først i 1951, da der var investeret i alt £ 35 millioner, svarende til godt seks gange de samlede offentlige investeringer, som gennemførtes i landet inden for samme periode. Da man opgav projektet, var man nået op på at producere godt 9000 tons, hvad der jo ikke var så lidt mindre, end man havde forudsat[20]).

Det bedste, man kan sige om jordnøddeprojektet er, at det på en dramatisk måde demonstrerede, hvilken forsigtighed, der bør udvises, inden man beslutter sig for større, kapitalkrævende landbrugsprojekter i tropisk Afrika. Til trods for de meget betydelige pengesummer, som udførelsen af planen forudsatte, havde man ikke, inden man startede, gennemført særligt grundige undersøgelser af klimaforhold og jordbunden, hvis ydeevne blev stærkt overvurderet. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at den omstændighed, at de områder, som udvalgtes til projektet, var tyndt befolkede og lidet opdyrket, på ingen måde indgav de ansvarlige for planen betænkeligheder. Endnu på dette tidspunkt var der ikke så mange, som for alvor kunne forestille sig, at primitive afrikanske agerdyrkere valgte deres dyrknings-

områder ud fra rationelle overvejelser. Det er man senere blevet klar over, at de gør*). Endvidere havde man ikke kunnet forestille sig de vanskeligheder, man ville løbe ind i ved anvendelsen af stærkt mekaniserede dyrkningsmetoder, specielt at forholdene for anvendelse af traktorer ikke var ideelle, så meget mindre som reparationer og vedligeholdelse ikke var så let et problem at løse i omgivelser, hvor reservedele vanskeligt kunne anskaffes uden store forsinkelser for dyrkningen, og ofte på kritiske tidspunkter. Desværre har fiaskoen med jordnøddeprojektet ikke afholdt fra senere forsøg på mekaniseringer i forbindelse med forsøg på at revolutionere de traditionelle dyrkningsmetoder, både i Tanganyika og andre steder i tropisk Afrika. I så godt som alle tilfældene har forsøgene lidt samme skæbne som jordnøddeprojektet med efterfølgende store økonomiske tab, om end i et langt mindre omfang[21]).

Selv om koloniregeringens bestræbelser for at udvikle den afrikanske sektor i høj grad blev koncentreret om at udvikle transportsektoren og skolevæsenet, skete der også en vis udvidelse af indsatsen over for de såkaldt produktive sektorer. I forhold til mellemkrigsårene var der således tale om en betydelig styrkelse af landbrugsdepartementet og dermed de aktiviteter, som dette departement havde ansvaret for. Som et af eksemplerne herpå skal nævnes den såkaldte Sukumalandplan, der indgik som et led i den omtalte 10-årsplan for koloniens udvikling. Eftersom de forsøg, som var indeholdt i Sukumalandplanen og de erfaringer, som man erhvervede i forbindelse med forsøgene på at gennemføre planen, for en stor del var typiske for landbrugsdepartementets virksomhed også i andre områder, skal der i det følgende gives en kort omtale af planens forløb.

Sukumaland er den del af Tanganyika, som ligger syd og øst for Viktoriasøen, dækkende et område stort set svarende til Danmarks samlede areal. Størstedelen af landets bomuldsproduktion hidrører fra dette område, og beslutningen om at gennemføre en særlig indsats i dette område var naturligvis ikke upåvirket heraf. Herudover var beslutningen stærkt påvirket af et ønske om at forhindre en igangværende nedbrydning af områdets dyrkningspotentiel, idet en uhæmmet udnyttelse af landet, navnlig til græsning af en stadig voksende kvægbestand medførte kraftig jorderosion som følge af overgræsning. Erosionen var i øvrigt en indirekte følge af bomuldsdyrkningen, idet en stor del af de pengeindkomster, som sukumaerne erhvervede ved salg af bomulden anvendtes til køb af kvæg. Besiddelsen af kvæg

*) »All the cultivating peoples did acquire – and, where the systems have not altogether broken down, still preserve – a large body of unwritten knowledge ... It is difficult for people whose standards have been set by the uniformity of the farm lands of Britain – a uniformity produced by centuries of ploughing, manuring, marling and liming – to realize the far greater variability of unaltered African soils ... (Allan, W., *The African Husbandman,* Oliver and Boyd, London, 1965.)

anses af sukumaerne for værende af stor betydning, dels fordi kvæg traditionelt anvendes til køb af brude, og dels fordi en stor kvægbestand giver sikkerhed mod, at man ikke sulter i de ikke sjældne år, da området rammes af tørke. Udover disse helt rationelle grunde for at samle på kvæg er der dem, som har hævdet, at der også skulle eksistere nogle irrationelle, men sådanne antagelser kan formentlig henregnes til den, navnlig tidligere betydelige overtro, som knyttede sig til forestillingerne om »primitive folks« leveformer[22]. Denne overtro er et resultat af den hyppige fejltagelse, at man drager slutninger ud fra livsbetingelser, som man kender til, men som ikke gælder under de forhold, som man ræssonerer udfra. I andre tilfælde tror man at kende disse forhold, men gør det alligevel ikke i tilstrækkelig grad. Til dels som følge af, at man fejlvurderede sukumaernes motiver for at samle kvæg, havde koloniregeringen ikke held med sine forsøg på at bringe udvidelsen af kvægbestanden under kontrol, hvilket var et vigtigt led i planen. Desuden var det en del af planen, at man ville rydde nye landområder, bl. a. for at sprede kvæget over større arealer. I begyndelsen forsøgte man at gennemføre planen i samarbejde med befolkningen, navnlig ved forsøg på at overtale høvdingene og de folk, som i øvrigt kunne øve indflydelse på befolkningens indstillinger. Desværre viste denne metode sig ikke anvendelig, da en række af de foranstaltninger, som sigtede mod at formindske en vækst i kvægbestanden, eller som sigtede mod at få afrikanerne til at anvende andre erosionsforebyggende metoder, stødte på modstand, fordi de ikke indså nytten af dem eller ligefrem fandt, at de modvirkede deres økonomiske interesser. En stærkt medvirkende årsag til afrikanernes uvilje mod at gennemføre de ønskede foranstaltninger var også, at uafhængighedsbevægelsens politiske agitatorer ikke kunne modstå fristelsen til at udnytte den latente utilfredshed til egen fordel. Endelig blev det klart, at de ret ambitiøse mål, man havde sat sig, slet ikke stod mål med de ressourcer, man havde sat ind på opgaven, hverken ved dens forberedelse eller efterfølgende udførelse. Planen slog derfor fejl, inden man var kommet rigtigt i gang[23]). Dette var på sin vis beklageligt, idet de høje priser på råbomuld, som betaltes de afrikanske dyrkere i årene efter krigen, og navnlig efter at Koreahøjkonjunkturen satte ind (i 1946 betaltes 15 cent per pound råbomuld, i 1954 hele 60 cent) betød en meget kraftig udvidelse af bomuldsdyrkningen, der i løbet af de første halve snes år efter krigen firedobledes.

Meget betydelige stigninger i de producerede mængder af eksportafgrøder fra den afrikanske sektor, først og fremmest af bomuld og kaffe, fandt sted i årene efter krigen, og sammen med den tilsvarende udvidelse af sisalproduktionen, førte det til en ligeledes kraftig stigning i landets samlede eksportindtægter. Denne udvikling havde sin væsentligste forudsætning i en høj udbudselasticitet hos de afrikanske dyrkere. En vis betydning havde

det dog givetvis også, at der samtidig hermed skete forskellige forbedringer i forbindelse med markedsføringen af bomulden og kaffen. Der tænkes her på den ret bemærkelsesværdige udvikling, som skete med oprettelsen af andelsforeninger. Antallet af lokale andelsforeninger steg således fra under 100 i slutningen af 1940'erne til 8–900 på tidspunktet for Uafhængigheden. Ganske vist var andelstanken ikke ny i Tanganyika, eftersom den første andelsforening oprettedes allerede i 1926, da kaffedyrkerne på Kilimanjaro dannede den senere så berømte Kilimanjaro Native Co-operative Union (KNCU). Det var dog først efter 2. verdenskrig, da koloniregeringen tog initiativet til at fremme oprettelsen af nye andelsforeninger, at ideen fik større udbredelse. Selv om markedsføringen indtil da ikke havde været forsømt, idet den til dels havde ligget i hænderne på et stort antal indiske mellemhandlere, var oprettelsen af andelsforeninger ikke desto mindre et fremskridt, navnlig fordi andelsforeningerne ikke kun beskæftigede sig med den egentlige markedsføring, men også påtog sig opgaver i forbindlese med indføringen af nye dyrkningsmetoder, skadedyrsbekæmpelse, distribuering af forbedrede plantearter, kunstgødning m. v. Desuden virkede andelsforeningerne utvivlsomt stimulerende på mange afrikaneres interesse for at optage dyrkningen af eksportafgrøder. En ikke mindre betydning fik andelsforeningerne for udviklingen af den voksende uafhængighedsbevægelse, idet de var et af de få steder, hvor afrikanerne havde muligheder for at blive trænet i masseorganisering og lederskab. Den modning til selvstændighed, som foregik i disse år ville ikke været foregået med samme hast uden den samtidige udvikling af andelsforeningerne[24]).

I modsætning til, hvad der var tilfældet i nabolandet Kenya i efterkrigsårene, foregik der ikke i Tanganyika nogen industrialisering af betydning. I øvrigt havde dette i nogen grad at gøre med den udvikling, som fandt sted i Kenya. Siden helt tilbage i 20'erne havde de tre østafrikanske lande, Kenya, Uganda og Tanganyika udgjort et toldområde. Denne ordning, der oprindeligt var etableret for at beskytte de europæiske settlere mod konkurrence på det østafrikanske marked, kom samtidig til at virke selvforstærkende for placeringen af industrivirksomheder i Kenya, da en begyndende industrialisering fandt sted i dette land efter 2. verdenskrig[25]). Selv om der skete en fordobling af industriproduktionen fra 1948–58 udgjorde værdien af industriproduktion og minedrift i 1958 kun godt 4 pct. af nationalproduktet. Flertallet af de virksomheder, der fandtes, og hvoraf kun ganske få beskæftigede mere end 50 ansatte, var baseret på udvinding af landets egne råprodukter, så som korn- og oliemøller, ølbrygning, savmøller, møbelfremstilling og frugtkonserves. Bortset fra, at flertallet af de nye industrier, som udviklede sig i det østafrikanske område hovedsageligt placeredes i Kenya, blev der ikke fra koloniregeringens side ydet nogen assistance for potentielle virksomhedsoprettelser i Tanganyika, f. eks. i form af

løfter om indførelsen af beskyttelsestold eller anden form for importbegrænsninger*).

Da Tanganyika i 1961 opnåede sin selvstændighed havde landet nået det stadium af sin udvikling, som er blevet betegnet som »The Open Economy in its Pure Form«[27]). Dette udviklingsstadium er karakteristisk for alle de afrikanske lande, hvis moderniseringsproces var bestemt af udviklingen af en eksportøkonomi, hvor de koloniale institutioner, som understøttede denne udvikling, udelukkende var indrettet for dette formål. Den »skæve« udvikling, som herved foregik, og hvorved koloniernes skæbne blev stærkt forbundne med deres europæiske moderland affødte det næste udviklingsstadium, karakteriseret ved »The Open Economy Under Stress«. Forudsætningerne for dette stadium i udviklingsprocessen er i høj grad politiske, specielt den politiske udvikling, som har ført til national uafhængighed. Bestræbelserne efter uafhængigheden har med en omfattende økonomisk planlægning som hovedinstrumentet i høj grad sigtet på at skabe sådanne institutioner, økonomiske, politiske, sociale og kulturelle, hvorved udviklingens indhold og retning i fremtiden vil være mindre bestemt af et kolonialt eller nykolonialt tilhørsforhold[28]).

LITTERATURHENVISNINGER

1. Rostow, W. W., *The Stages of Economic Growth,* Cambridge, 1960. Dansk oversættelse: *Den økonomiske udviklings faser,* 1963.
2. En diskussion af dette spørgsmål findes hos Van Arkadie, B., *Nature of Structural Analysis of East African Economies,* University of East Africa, Kampala 1965 (stencileret). Se af samme forfatter, *The Structure and Growth of the East African Economies.* (Bog under forberedelse).
3. Denne typeopdeling er foreslået af UN, Department of Economic and Social Affairs, *Economic Survey of Africa Since 1950,* N. Y., 1959. En tilsvarende, men mere detaljeret opdeling findes hos Harwitz, M., »Subsaharian Africa as a Growing System« i Herskowits og Harwitz, (red.), *Economic Transition in Africa,* London, *1964.* Af landestudier anbefales Barber, W. J., *The Economy of British Central Africa: A Case Study of Economic Development in a Dualistic Society,* Stanford, 1961, og Helleiner, G. H., *Peasant Agriculture, Government and Economic Growth in Nigeria,* Yale, 1966.

*) Koloniregeringens uvilje mod industrialiseringsbestræbelser støttedes af en verdensbankrapport fra 1960, der indeholder følgende ortodokse frihandelsargument: »Tanganyika's immediate comparative advantage appears to lie in agricultural production.« Andre steder i rapporten anlægger man dog en mere industrialiseringsvenlig linie[26]).

4. For en anden periodeopdeling se Harwitz, note 3.
5. Se Karup Pedersen, O., *Afrikansk Nationalisme,* Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, 1963, og den der anførte litteratur.
6. Citeret fra Det tyske kolonikontors årsrapport, 1911–12.
7. En omfangsrig beskrivelse af jernbanebyggeriet i Tanganyika findes hos Hill, M. F., *Permanent Way,* Nairobi, 1962. (Bind II).
8. Citeret fra East African Royal Commission, *Report,* London, 1955.
9. Kimble, G. H. T., *Tropical Africa,* (Bind I), kapitel 13, N. Y., 1960. Gulliver, D. H., *Labour Migration in a Rural Economy: A Study of the Ngoni and the Ndendeuli of Southern Tanganyika,* University of East Africa, Kampala, 1955.
10. Citeret fra Guillebaud, C. W., *An Economic Survey of the Sisal Industry of Tanganyika,* London, 1958. Revideret udg., 1966.
11. F. eks. UN, *Social Factors Affecting Labour Stability in Uganda,* E/CN 14/SPD 20. Elkan, W., *An African Labour Force,* University of East Africa, Kampala, 1956. Samme forf., *Migrants and Proletarians,* University of East Africa, Kampala, 1960.
12. Myint, H., *The Economics of the Developing Countries,* kap. 4.
13. En beskrivelse af afrikanske dyrkningssystemer findes hos Gourou, P., *Les pays tropicaux,* Paris, 1947. (På engelsk: *The Tropical World,* 1954, 1966 (revideret)). Se også Allan, W., *The African Husbandman,* London, 1965. En dynamisk fortolkning af jordrotationsprincippet (»shifting agrigulture«) er givet af Boserup, E., *The Conditions of Agricultural Growth,* London, 1965.
14. *Annual Reports of Provincial Commissioners, Dar es Salaam.* Mascarenhas, A., *Aspects of Food Shortages in Tanganyika (1925–45),* University of East Africa Social Science Conference, Dar es Salaam, 1966.
15. Den blandt økonomer stærkt debaterede teori om »skjult arbejdsløshed«. (Se f. eks. Nurkse, R., *Probelms of Capital Formation in Developing Countries,* Oxford, 1953) har med andre ord en, i det mindste, stærkt begrænset gyldighed i tropisk Afrika. For yderligere dokumentation se Barber[3]).
16. Rowe, J. W. F., *The World's Coffee,* London, 1963, indeholder et afsnit om Tanganyika.
17. I de Wilde, J. C., m. fl., *Agricultural Development in Tropical Africa* (bind II), Interbank, 1967, findes en række case studier, hvor der er eksempler på den »teknologiske demonstrationsvirkning«.
18. Kolonitidens pengesystem er beskrevet i Newlyn, W. T. & Rowan, D. C., *Money and Banking in British Colonial Africa,* Oxford, 1954.
19. En interessant beskrivelse af tilværelsen i Tanganyikas folkeskoler er givet i en artikel, Landell-Mills, P. M., »I want to be a pilot!« – a study on hopes an attitudes of tanzanias schoolchildren«, *East Africa Journal,* april, 1968.
20. Wood, A., *The Groundnut Affair,* London, 1954.
21. Eksempler findes i de Wilde[17]).
22. En analyse af de underudviklede landes landbrugssektor, der bygger på antagelsen om de tilbagestående jorddyrkere som »economic men« findes hos Schultz, T. W., *The Transformation of Traditional Agriculture.*
23. de Wilde[17]) indeholder et studie af Sukumalands udvikling.
24. En beskrivelse af andelsforeningernes udvikling og aktuelle problemer findes hos Mølgård Andersen, O., »The Co-operative Movement – An Inflated Giant« i den engelske (reviderede) udgave (under forberedelse) af Teisen og Svendsen, *Tanzania vil selv,* Mellemfolkeligt Samvirke, 1967. Om forholdene mellem andelsbevægelse og politisk udvikling, se Cliffe, L. (red.), *One Party Democracy,* Nairobi, 1967.
25. Ndegwa, P., *The common Market and Development in East Africa,* Nairobi, 1965.

26. En kritik af teorien om de komparative fordele som argument for underudviklede landes specialisering i produktionen af råstoffer findes eksempelvis hos Hicks, J. R., *Essays in World Economics,* (pp. 180–88), Oxford, 1959, optrykt i Meyer, G. M., *Leading issues in development economics,* Oxford, 1964.
27. Udtrykket er anvendt af Seers, D., »The Stages of Economic Development of a Primary Producer in the Middle of the Twentieth Century«, *The Economic Bulletin of Ghana,* Bind VII, no. 4, 1963.
28. Clark, P. G., *development planning in east africa,* Nairobi, 1965.

OM ENKELTE OMBUDSMANNSORDNINGER

JAN HENRIK NYHEIM

Forkortelsene som er benyttet er forklart til slutt i artiklen.

Den norske sivilombudsmannsordningen av 1962 er i stor grad utformet med den danske av 1954 som modell. Den danske ordningen har de svenske ombudsmannsordningene (JO av 1809, MO av 1915) som utgangspunkt og forbilde. Når den norske ordningen nå har vært virksom i over fire år, kan det være av interesse å peke på såvel prinsipper som praksis, på likheter og forskjeller mellom de forskjellige ombudsmannsinstitusjonene. Andre ordninger enn de nevnte blir trukket inn for å belyse særlige problemer såvel som særlige løsninger.

I Danmark og Norge har de ordinære domstoler rett til å prøve forvaltningsvedtaks lovmessighet (legalitetsspørsmål). I prinsippet stanser domstolskompetansen i disse land opp foran vurderingen av hensiktsmessighetsskjønn. Sverige og Finland har egne forvaltningsdomstoler og klagebehandlingsinstanser i forvaltningsapparatet. Men det er ingen logisk eller prinsipiell sammenheng mellom forvaltningsdomstol-prinsippet (den kontinentale ordning) og et system med rekursadgang til forvaltningsmyndighetene – hva Danmark er et eksempel på.

Spørsmålet om å innføre ombudsmannsordninger i Danmark og Norge hang sammen med økningen i forvaltningens omfang (arbeidsområde, arbeidsmengde) og rekkevidde. Dette har ført til erkjennelse av et behov for økt tilsyn og kontroll med forvaltningen. Det økende arbeidspress på domstolene (med lang tid fra saksanlegg til dom) har også spilt inn.

Hverken i Danmark eller Norge hadde man noe ønske om å røre ved de ordinære domstolers kompetanse. Ingen ønsket å undergrave deres prinsipielle og vel etablerte uavhengighet. Når man så søkte »å styrke og trygge den enkeltes rettsstilling i forholdet til forvaltningen« (Innst. s. 425) var det naturlig at tanken gikk to veier – mot en ordning med en forvaltningsdomstol og mot en ombudsmannsordning. Man søkte en institusjon som uten å konkurrere med domstolene kunne ta opp klager, behandle dem og ellers søke feil unngått.

Den danske grunnlov av 1953 åpner adgang til å etablere »en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol« (§ 63, stk. 2). Denne vei har man siden ikke gått videre på. Samme grunnlov etablerte ombudsmannskontrollen: »Ved lov bestem-

mes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning«. (§ 55).

Den norske sivilombudsmannsordning (St.O.) er ikke resultat av noen grunnlovsrevisjon. Den er etablert ved vanlig lovvedtak. Tanken ble for alvor lansert i 1958 som et av flere reformforslag for hele saksbehandlingen innenfor forvaltningen. Hele spørsmålet om hva som kunne gjøres for å sikre mer betryggende former for den offentlige forvaltning ble tatt opp og utredet av en ekspertkomite i årene 1951–58. Arbeidet munnet ut i en komiteinnstilling på 469 tette trykksider.[1]) I komitéens mandat var ikke ordet ombudsmann benyttet. Det het at

»Spørsmålet om kontrollen med forvaltningsorganene, og da først og fremst domstolskontrollen, er imidlertid like betydningsfullt (som fremgangsmåten ved utøvelsen av forvaltningsmyndighet). Behandlingen av dette spørsmål, herunder overveielsen om det bør etableres en særskilt forvaltningsdomstol, må inngå som en sentral del av komiteens oppdrag.« (Innst. s. 2).[2])

Forvaltningskomiteen (ofte kaldt Terje Wold-komiteen) presenterte to lovforslag som et resultat av sitt arbeide: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker og Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Det siste forslaget la komiteen selv minst vekt på. Det mest presserende etter dens mening var å få klare regler for saksbehandlingen i forvaltningen.

»En ombudsmannsordning gjør det ikke mindre viktig å få lovbestemmelser om saksbehandlingen. Dette er ... det viktigste og mest påtrengende behov i vår forvaltning.«

blir det understreket i forbindelse med ombudsmannforslaget (Innst. s. 426).

Det ble likevel ombudsmannskontrollen som ble gjennomført først. Det gikk ni år før komitéens initiativ til reformer av forvaltningens saksbehandling ble lov[3]).

Når ombudsmanns-institusjonen ble tatt opp først, henger det trolig sammen med en følelse av at man ved å konsentrere seg om denne reformen lettere kunne gå løs på de andre problemene senere. Spørsmålet om en

[1]) En kortfattet oversikt over innstillingens sentrale deler og konklusjoner foreligger ved h.r.adv. Audvar Os = *Statsv. T.* 1958 s. 303–309.

[2]) »Komiteens mandat er ... å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning ... Oppdraget tar sikte på den *offentlige forvaltning*, dvs. virksomhet av forvaltningsmessig art som utøves av *stat og kommune*. Det vil i første rekke bli spørsmål om forvaltningsakter som ligger innenfor den *offentligrettslige sektor*, dvs. virksomhet som inneholder utøvelse av offentlig myndighet«. Fra Justisdepartementets foredrag som lå til grunn for komiteens oppnevnelse. *Innst.* s. 2.

[3]) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), datert 10. februar 1967.

ombudsmannsordning var også en sak som lettere kunne bedømmes isolert, og det var en sak som folk flest lettere kunne forstå og interessere seg for. Siden 1952 hadde man dessuten praktisert en slags ombudsmannsordning innenfor forsvaret, og siden 1954 hadde man altså det danske eksempel. Regjeringen hadde sitt eget forslag til ombudsmannsordning klart i 1960, men Stortinget fattet ikke vedtaket om å etablere den før i juni 1962. Forsinkelsen skyldes arbeidspresset i Stortinget, valget i 1961 (som betød at forslaget måtte fremmes på nytt) og kanskje også tvil om omfanget av ombudsmannens kompetanse.

Hva og hvem skulle falle innenfor ombudsmannens arbeidsområde? Hvor langt skulle hans kompetanse med andre ord rekke?

ARBEIDSOMRÅDE

Her følger en oppsummering av arbeidsområdet – eller områdene – for Fo.O., St.O., O.f.F., JO og MO. Med denne som utgangspunkt følger enkelte bemerkninger om avrensningsproblemene i de enkelte land.

A. DE POLITISKE ORGANER. STATSMAKTENE

A-1: Nasjonalforsamlingen

Danmark: Folketinget ansetter etter hvert folketingsvalg en ombudsmann. Han kan avsettes om han ikke nyter folketingets tillit. Folketinget vedtar ombudsmannens instruks.

Fo.O. kan ikke gripe inn i folketingets virksomhet. Medlemmer av folketinget (MF) faller innenfor ombudsmannens jurisdiksjon i andre egenskaper enn MF.

Bortsett fra at folketinget ansetter ombudsmannen og vedtar hans instruks er han i sin virksomhet uavhengig av folketinget.

Fo.O. må ikke være medlem av folketinget. Han kan ikke ha verv i offentlige eller private virksomheter, foretagender eller institusjoner uten folketingets samtykke.

Norge: Stortinget ansetter St.O., som kan fjernes hvis han blir ute av stand til å utføre sitt verv, hvis han sier fra seg vervet eller Stortinget med $^2/_3$ flertall fratar ham det.

Stortinget kan oversende en innkommet klage til St.O., som i tilfelle skal gi rapport tilbake til Stortinget.

For øvrig skal han utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Sverige: JO (tre stykker, med hvert sitt arbeidsområde) utnevnes av Riksdagen ved 48 elektorer (24 fra hvert kammer). JO kan ikke gripe inn i Riksdagens virksomhet, og Riksdagen kan heller ikke gripe inn i JOs løpende virksomhet. Riksdagen kan fjerne en JO.

MO ansettes og fjernes etter de samme bestemmelser som JO.

A-2: Regjeringen

Danmark: Fo.O. har tilsyn med statsrådenes virksomhet i deres egenskap av ledere for forvaltningsorgan. Regjeringen og dens beslutninger faller utenfor ombudsmannens kontrollområde.

Norge: St.O.s arbeidsområde omfatter ikke avgjørelser truffet i statsråd. Statsrådene i egenskap av ledere av forvaltningsorgan faller inn under ombudsmannens kontrollområde.

Sverige: De svenske statsråder er ikke ledere av forvaltningsorganer og faller utenfor JOs arbeidsområde. Forsvarsministeren faller også utenfor MOs arbeidsområde.

A-3: Domstolene

Danmark: Domstolene faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ved lovendring 1959 ble den danske Klagerets kompetanse utvidet til å omfatte alt juridisk personale ved domstolene (dvs. dommere, justitssekretærer, sjefen for skiftekontoret under Københavns byrett, protokollsekretærer i høyesterett og fullmektige ved domstolene).
Ombudsmannens kompetanse omfatter de forskjellige klageinstanser som i sine navn har betegnelsen »ret« uten å være domstoler.
Fo.O. kan ikke avsi dom, oppheve eller endre dom eller kreve tiltale reist.

Norge: Domstolene faller i sin helhet utenfor ombudsmannens kompetanse, også påtalemyndighetens avgjørelser (i spørsmål om det skal reises tiltale).
St.O. kan ikke avsi dom, oppheve eller endre dom eller kreve tiltale reist.

Sverige: Domstolene faller inn under JOs arbeidsområde. JO opptrer som påtalemyndighet hvis han finner å måtte trekke en tjenestemann for domstolen.
JO er imidlertid ikke selv dommer i sak.
MOs forhold til domstolene tilsvarer JOs.

B. FORVALTNINGEN

B-1: Den kommunale forvaltning

Danmark: Ved loven av 1954 ble kommunalforvaltningen holdt utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ved lovendring 1961 ble personer i kommunenes tjeneste på saksområder hvor det er adgang til å påklage avgjørelser til statsmyndighet lagt inn under Fo.O.s arbeidsområde. For en klager er det nødvendig å ha uttømt rekursmulighetene før ombudsmannen kan ta opp klagen, men Fo.O. er ikke bundet av denne betingelse om han på eget initiativ tar en sak opp.

Norge: Loven av 22. juni 1962 var bevisst uklar på dette punkt. St.O. kunne behandle kommunale forvaltningssaker hvis den angikk personlig frihetsberøvelse eller hadde sammenheng med frihetsberøvelse. Ved lov av 29. februar 1968 er St.O.s kompetanse udvidet til å gjelde også den kommunale forvaltning.

Sverige: Fra 1809 til 1957 falt den kommunale forvaltning utenfor JOs arbeidsområde. Ved lovendring 1957 faller alle med fullt embetsansvar inn under JOs kontroll (mens personer med partielt embetsansvar fortsatt faller utenfor).

B-2: Den militære forvaltning

Danmark: Den militære forvaltning omfattes av ombudsmannens arbeidsområde.

Den militære forvaltning faller prinsipielt utenfor arbeidsområdet til St.O. Norge har siden 1952 hatt en egen ombudsmannsnemnd på fem medlemmer for Forsvaret. Formannen i denne nemnd betegnes som Ombudsmannen for Forsvaret (O.f.F.).
O.f.F. har som arbeidsområde hele den militære forvaltning og Heimevernet, men ikke Sivilforsvaret.
Nemnda kan behandle klager angående tjenestetidens utnyttelse, mannskapenes forhold under tjenesten, mannskapenes sosiale og økonomiske rettigheter, spørsmål angående undervisnings- og velferdsarbeid, kantinevirksomhet, pensjoner, utrustning, bekledning, kosthold og husrom.
Nemnda kan også behandle henvendelser fra tjenestemenn i Forsvaret når de ikke ifølge annen bestemmelse skal sendes tjenestevei.

Sverige: MOs arbeidsområde omfatter alle knyttet til de militære styrker og forsvarets administrasjon. Tilsynet med at lover og forskrifter respekteres omfatter alle offiserer, befal over korporals grad og sivile med embetsansvar (dommere, påtalemyndighet, politi) når deres embetsutøvelse angår den militære forvaltning.
(Finland: JO(F)s arbeidsområde omfatter også den militære forvaltning).

B-3: Den øvrige forvaltning

Danmark: Fo.O. har »indsigt med statens civile og militære forvaltning« og hans arbeidsområde omfatter alle som arbeider i statens tjeneste (bortsett fra dommere og domstolenes juridiske personale forøvrig). Embets- og tjenestemenn såvel som personer med forvaltningsoppdrag faller inn under ombudsmannens kontroll.

Norge: Arbeidsområdet omfatter alle statens forvaltningsorganer og statens embets- og tjenestemenn og andre som virker i statens tjeneste.

Sverige: Alle statens tjenestemenn og andre som er underkastet fullt embetsansvar faller inn under JOs kontroll.

Nasjonalforsamlingene har ansettelsesmyndigheten. De kan også fjerne en ombudsmann de er misfornøyd med. Dette siste er ikke hendt i Danmark og Norge hittil. I Sverige er heller ingen JO fjernet ved uttrykt misnøye i Riksdagen, men det har hendt at JO-er er skiftet ut ved aller første »regulære« anledning, det vil i perioden 1809–1941 si etter et år.

Tradisjonelt har norske borgere rett til å klage til Storting og regjering. Det er ikke uvanlig at forvaltningsavgjørelser blir tatt opp gjennom inter-

pellasjoner og spørsmål i tinget. Denne klageadgang og Stortingets rett til å reagere på slike klager og selv ta opp forhold ved forvaltningen ble opprettholdt ubeskåret da St.O. ble etablert ved en bestemmelse om at Stortinget kan bestemme om en klage skal oversendes ombudsmannen. Videre heter det:

»I saker som Ombudsmannen får oversendt fra Stortinget (Odelstinget) *skal han* (uth. her) avgi uttalelse som forelegges Storting eller Odelsting.« (Instruksen § 5).

Får altså ombudsmannen oversendt en klage fra Stortinget *må* han reagere og rapportere tilbake. Hvis Stortinget deretter tar saken opp – hva det naturligvis står det helt fritt – og kommer til et annet resultat enn St.O. kan Stortinget bli en »overdommer« over ombudsmannen. Sett i relasjon til ansettelses- og avskjedigelsesmyndigheten er en slik kontrolladgang – også i enkeltsaker – logisk og naturlig. Men ordningen bryter med det siktepunkt som har preget ombudsmannsordningen forøvrig, nemlig å etablere en mest mulig uavhengig, selvstendig klageinstans. I en meningsstrid mellom St.O. og Stortinget selv er det klart at Stortinget har det siste ord, og i en situasjon hvor dette settes på spissen vil ombudsmannsinstitusjonen utvilsomt få en prestisje-knekk. Og den norske som den danske ombudsmannsordningen er i stor grad bygget nettopp på prestisje i betydningen ry, respekt, anseelse.

Problemet kunne vært løst ved at St.O. ikke ble pålagt plikt til å rapportere tilbake til Stortinget. På den annen side vil en slik situasjon forhåpentligvis aldri bli aktuell.

Folketinget antas ikke å ha noen anledning til å pålegge Fo.O. å ta opp bestemte saker. Ombudsmannen har i en del tilfeller selv markert sin uavhengighet overfor såvel regjering som folketing – men ofte samtidig som han beslutter å ta opp en klage eller et forhold på eget initiativ[4]). Ombudsmannens formelle uavhengighet i slike situasjoner er slått fast i lovens § 3:

»Folketinget fastsætter almindelige bestemmelser for ombudsmandens virksomhed. Iøvrigt er han i udøvelsen af sit hverv uafhængig af folketinget.«

Dermed skulle også MF-enes adgang (i egenskap av danske borgere,

[4]) Således stod sagen i nogen tid, da jeg blev tilkaldt af landbrugsministeren, der bad mig foretage en undersøgelse af hele Landbohøjskole-sagen. Jeg gjorde straks ved forhandlingen med ministeren og departementschefen gældende, at jeg ikke kunne modtage pålæg fra nogen ministers side, men at jeg nu selv ville bestemme mig til at tage sagen op, idet jeg nu fandt den offentlige interesse heri så stærkt indiceret, at jeg ikke mente at kunne holde mig tilbage«. (Professor Dr. Stephan Hurwitz, *NAT* 1956 s. 104) Byretsdommer Inger Margrete Pedersen skriver: »Det er utvivlsom viktigt, at det fastholdes, at han ikke bør modtage pålæg om, hvilke sager, han bør undersøge (*NAT* 1962 s. 249).

muligens også i egenskap av individuelle MF-ere) til å henvende seg til Fo.O. om saker de mener ombudsmannen bør reagere på, være indirekte fastslått[5]).

Stortinget og Folketinget har adgang til å fjerne en ombudsmann ved flertallsbeslutning. Det betyr i prinsippet uten noen begrunnelse. I praksis er det lite sansynlig at noe slikt vil skje. I Norge kreves 2/3 flertall av de avgitte stemmer for en slik beslutning, noe som skal avspeile beslutningens viktighet[6]). Man kan imidlertid spørre om ikke simpelt flertall ville være det rette i en slik situasjon. En ombudsmann må være hevet over tvil og misnøye: Hvis halvparten pluss *en* av de voterende i Stortinget finner ham uskikket, burde det få virkning for vedkommende i stillingen. En situasjon hvor en ombudsmann blir sittende fordi *ikke fullt* 2/3 av de voterende ønsket et skifte, vil stille såvel Storting som ombudsmann i en ubehagelig og vanskelig situasjon.

Nettopp fordi vervet er basert på tillit skulle altså en simpelt flertall-regel være det naturlige. Hittil har det aldri vært på tale å ta stilling til et skifte av St.O. eller Fo.O. ut fra misnøye. Forøvrig heller ikke ut fra andre forutsetninger.

Med de unntak som er nevnt, mottar den danske og den norske ombudsmann de klager han eventuelt reagerer på direkte fra klagerne selv. Den britiske ombudsmann (PCA) kan *bare* reagere på klager som fremsendes fra medlemmer av Parlamentet.

Danske og norske regjeringsmedlemmer er ledere for forvaltningsorganer og har selvstendig forvaltningsmyndighet, i motsetning til deres svenske kolleger. JO skal se etter om statens embets- og tjenestemenn følger landets lover og grunnlover. En statsråd faller utenfor denne kompetanse.

I Danmark var problemet dette: På den ene side har ministrene administrativ avgjørelsesmyndighet og instruksjonsmyndighet overfor underordnede forvaltningsorganer. I noen utstrekning kan de også (på eget initiativ eller foranlediget av klage) omgjøre beslutninger ved underordnede forvaltningsorganer. Å holde ministrene utenfor ombudsmannens rekkevidde ville altså være å redusere ombudsmanns-institusjonens arbeidsfelt i betydelig grad. På den annen side kan forvaltningsvedtak tas opp i folketinget i en eller annen sammenheng. Saker som forvaltningen har til be-

[5]) Det er for eksempel neppe helt korrekt når det i *Nordisk Kontakt* (1961, s. 593) heter: »Også trafikminister ... og ministerens rolle i sagen omkring SAS-underskuddet vil nu blive inddraget i de undersøgelser som folketingets ombudsmand, professor Stephan Hurwitz *på foranledning af* (uth. her) syv medlemmer af venstres og konservatives folketingsgrupper iværksatte i begyndelsen af juni måned«.

[6]) Regjeringen forslag gikk enda lenger i retning av å markere ombudsmannens avhengighet av Stortingets velvilje. I lovforslaget (§ 1) het det: »Hvis Ombudsmannen dør eller blir ute av stand til å utføre sitt verv eller ikke lenger nyter Stortingets tillit, velger Stortinget en ny Ombudsmann for den gjenværende del av tjenestetiden«.

handling kan tas opp gjennom spørsmål og interpellasjoner. Og endelig kan forvaltningsvedtak bringes inn for domstolene.

Den danske løsning ble at ministrene fikk tilsyn også med ministrene – delvis med den interessante begrunnelse at dette ville spille liten rolle for ministrene. Med den store saksmengde forvaltningen (særlig departementene i denne sammenheng) arbeider med og ministerens begrensede personlige befatning med de aller fleste saker vil det (ble det hevdet) ikke få noen brodd mot ministeren personlig om ombudsmannen tar opp saker som berører hans departement.

I Norge og Danmark har ombudsmannskontrollen ikke endret noe ved den konstitusjonelle og politiske kontroll med statsrådsbeslutninger. Den norske løsning ble også å la statsrådene falle inn under ombudsmannens arbeidsområde i egenskap av leder for et forvaltningsorgan (departement).

Den danske ombudsmann har ingen kontroll med dommere og rettsavgjørelser. Her kunne man i tillegg til prinsippet om domstolenes uavhengighet vise til at det forelå en særlig Klageret for disiplinærforfølgning overfor dommere. Imidlertid dekkes ikke alle som er knyttet til domstolene av denne klagerettens kompetanse. Spørsmålet ble aktualisert gjennom flere saker ombundsmannen fikk til behandling. På hans initiativ ble lovgivningen i 1959 endret for Klageretens vedkommende – dens kompetanse ble utvidet til å gjelde alt juridisk personell ved domstolene[7]).

Dansk forvaltning kjenner dessuten instanser som bærer navnet »ret« (landsskatteret, invalideforsikringsret) men som ikke er domstoler. Disse omfattes av ombudsmannens kontroll, og faller altså utenfor Klageretens kompetanse.

Også for Norges vedkommende var det klart at ombudsmannsordningen ikke måtte krenke prinsippet om domstolenes uavhengighet. Dette ble slått fast i loven hvor det heter at hans arbeidsområde »omfatter likevel ikke . . . domstolenes virksomhet« (§ 4).

Men premissene var ikke like i Danmark og Norge. Mens personalet ved de danske domstoler altså hører inn under Klagereten hva disiplinærforføyninger angår, sorterer det norske domstolsvesen inn under Justisdepartementet. Gjennomført helt skjematisk ville altså prinsippet om domstolenes uavhengighet bety en viss beskjæring av ombudsmannens arbeidsområde. Imidlertid hevdet departementet i sin tilrådning i saken at

». . Ombudsmannen vil kunne få en viss befatning med domstolenes administrative gjøremål i den utstrekning slike saker bringes inn for eller blir tatt opp av Justisdepartementet, som domstolene administrativt sorterer inn under. Departementets behandling av slike saker vil Ombudsmannen kunne prøve. Noen særregler antas ikke nødvendig for behandlingen i slike tilfeller, som etter alt å dømme vil forekomme ytterst sjeldent.« (Ot. prp. nr. 30 s. 7).

[7]) Lov nr. 218 av 11. juni 1959.

Forvaltningskomiteen reiste spørsmålet om det bør innføres en kontrollordning for domstolenes personale etter (for eksempel) dansk mønster, men tok ikke stilling til dette[8]). Spørsmålet har såvidt jeg vet ikke vært aktualisert siden.

I Justisdepartementets tilrådning i 1960 ble det understreket at det vil være »særs vanskelig« å gi en klar og uttømmende avgrensning av ombudsmannens arbeidsområde. Dette problemet ble overlatt til Stortinget å ta opp i forbindelse med instruksen (Prp.nr. 30 s. 15). I instruksen av 8. november 1962 nevner Stortinget åtte forvaltningsorganer som alle angår statsadministrasjonen i fylkene og som altså skal falle inn under ombudsmannens arbeidsområde[9]).

Men når det gjaldt den kommunale forvaltning lot Forvaltningskomiteen, Justisdepartementet og Stortinget være å forsøke noen klar grensegang for ombudsmannens kontrollområde. I Danmark ble de kommunale myndigheter fra først av holdt utenfor ombudsmannens arbeidsområde. Ved lov av 17/5 1961 ble dette endret slikt at Fo.O.s kontroll nå omfatter de saksområder hvor det er rekurs-adgang til en statsmyndighet. I 1959 ble det dessuten foretatt en lovendring slik at det ikke kan klages til ombudsmannen før rekursadgangen er benyttet og det foreligger *avgjørelse* fra det høyere statlige forvaltningsorgan. Ved lovendringen i 1961 ble ombudsmannens kontrollområde utvidet, men samtidig fikk også lovendringen av 1959 større rekkevidde.

Dette ville kunne bety en begrensning av ombudsmannens adgang til å ta opp saker på eget initiativ, altså uavhengig av om saker var innklaget etter at rekursadgangen var benyttet eller avgjørelse var truffet av høyere statlig forvaltningsorgan. Dette ble unngått ved at det samtidig ble slått fast at kravet om uttømt rekursadgang og avgjørelse fra statlig forvaltningsorgan *ikke* gjelder ombudsmannens initiativrett. Men den er avgrenset generelt av kravet om at det må gjelde

»krænkelse af væsentlige retlige eller administrative interesser« (§ 6)

og kravet om at han

»ved udøvelsen af sine beføjelser (skal) tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker« (§ 4).

---

[8]) »Det er mulig at man også hos oss bør overveie å opprette en særskilt domstol til behandling bl. a. av disiplinærsaker vedrørende dommeres forhold m. v. (Se om dette spørsmål Terje Wold i Norsk Dommerblad 1954 s. 1351). Men dette spørsmål må i tilfelle tas opp i samband med en eventuell revisjon av rettspleielovene«. *Innst.* s. 428.

[9]) »I forhold til Ombudsmannens kompetanse anses fylkesskattestyret, fylkessamferdselsnemnda, fylkesskogrådet, fylkeslandbruksstyret, fylkesvegstyret, fylgesarbeidskontoret, og fylkesbyggenemnda som statens forvaltningsorgan«. (Instruksen § 3, del 1).

Kommunestyret (kommunalbestyrelsen) ligger i prinsippet utenfor ombudsmannens arbeidsområde[10]).

I Finland har kommunalforvaltningen alltid falt inn under JO-F, dvs. fra 1919. I Sverige rekker JOs kontroll (siden 1957) så langt inn i den kommunale forvaltning som det foreligger fullt embetsansvar hos embets- og tjenestemennene. Personer med partielt embetsansvar faller utenfor (f. eks. medlemmer av kommunestyret).

For nordmennene falt det naturlig å sammenligne med situasjonen i Danmark. På den ene side presiserte Forvaltningskomitéen at det prinsipielt ikke er noen grunn til å holde kommunalforvaltningen utenfor ombudsmannens kontroll – behovet for rettssikkerhetsgarantier er ikke mindre eller annerledes der. På den annen side hadde man prinsippet om det kommunale selvstyre. Endelig hadde man også et rent praktisk forhold i tankene: Hensynet til ombudsmannens arbeidsbyrde. Konklusjonen ble:

»Når ombudsmannsinstitusjonen har virket en tid, bør spørsmålet tas opp. Dette bør da skje i samband med en revisjon av loven, idet spørsmålet om forholdet til det kommunale selvstyre vel bør behandles og vurderes av Stortinget i sammenheng. (Innst. s. 428).

Slik gikk det også. Spørsmålet om avgrensningen overfor kommunalforvaltningen ble liggende ubesvart i loven av 1962. Problemet ble tatt opp som egen sak senere. Ombudsmannen ble selv formann i et utvalg som studerte saken, og utvalget avga innstilling i februar 1966[11]). To år senere ble loven av 1962 endret slik at ombudsmannens arbeidsområde nå omfatter også den kommunale forvaltning[12]).

Når det gjaldt spørsmålet om en slik utvidelse av ombudsmannens arbeidsområde ville øke hans arbeidsbyrde i uforsvarlig grad, kom utvalget til at faren ikke var overhengende. Det heter at

»det ikke er grunnlag for å gå ut ifra at ombudsmannsinstitusjonen ikke på en tilfredsstillende måte skulle overkomme også arbeidet med de kommunale klagesaker«[13]).

Igjen var det dansk praksis man først og fremst støttet seg til. Fo.O. hadde i 1965 i alt 178 kommunale klagesaker til behandling, omkring 15 pst. av

[10]) »Ombudsmanden kan altså af egen drift tage en sag op, selv om den falder indenfor et sagsområde, hvor der er adgang til rekurs til en forvaltningsmyndighed – *selv om* en rekursadgang ikke er benyttet, *selv om* sagen vedrører den samlede kommunalbestyrelse og *selv om* den vedrører et forhold der ligger før den 1. april 1962. Men sager inden for sagsområder, hvor der ikke er rekurs, eller sager vedrørende den samlede kommunalbestyrelse kan ombudsmanden kun tage op »for så vidt der er tale om krænkelse af væsentlige retlige interesser (§ 6, sidste stk.). L. Nordskov Nielsen i *Juristen* 1960, s. 601.

[11]) Innstilling om ombudsmannskontroll med kommunalforvaltningen. Avgitt av et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 11. februar 1966.

[12]) Lov av 22. mars 1968.

[13]) Innstilling om ombudsmannskontroll med kommunalforvaltningen s. 27.

den samlede saksmasse. I Finland (hvor altså skillet mellom stats- og kommunalforvaltning i denne sammenheng ikke eksisterer) var det i 1964 og 1965 henholdsvis 152 og 134 kommunale saker av en samlet saksmengde på henholdsvis 1625 og 1087.

Utvalget skulle også vurdere det hensiktsmessige i å etablere en spesiell ombudsmannsordning for den kommunale forvaltning. Dette ble altså besvart med »nei«, og igjen støttet man seg til erfaringene fra Danmark og Fo.O.s henvisning til at ingen i Danmark har satt frem »alvorlige ønsker« om en egen ombudsmannskontroll med kommunene[14]).

Norge har siden 1952 hatt en egen ombudsmannsordning for den militære forvaltning. Denne er imidlertid først og fremst en »overbygning« over en tillitsmannsordning som primært tar sikte på de innkalte mannskapers klager over forhold angående tjenesten. Forvaltningskontroll etter svensk, finsk og dansk mønster kan ikke O.f.F. og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret utøve. Etter mønster av O.f.F. er det også etablert en ombudsmannsordning for sivilarbeidere (Ombudsmannen for vernepliktige sivilarbeidere).

Rent praktisk ville det være naturlig å la grensene for St.O.s arbeidsområde gå der hvor den militære forvaltning begynner. Men fordi den militære norske ombudsmannsordningen ikke tilsvarer den planlagte St.O-ordningen, ville det oppstå »ingenmannsland« hva forvaltningskontroll angår om grensen blev trukket på denne måte. Løsningen er blitt att tjenestemenn med *militær* status normalt sorterer under O.f.F. Men reiser det seg saker som ikke har særlig tilknytning til vedkommendes tjeneste i Forsvaret – for eksempel saker som angår en offisers stilling som statstjenestemann – behandles de av St.O.

På samme måte sorterer *sivile* tjenestemenn i Forsvaret normalt under St.O., men saker som angår tjenesteforhold som har direkte tilknytning til Forsvaret, behandles av O.f.F.

Er det tvil, drøfter ombudsmennene saken seg imellom og blir enige om hvem som tar den.

OPPGAVE

Hva er så ombudsmannens oppgave? Slik formålet er formulert i de respektive lover om ombudsmenn og deres instrukser ser billedet slik ut:

Danmark: Fo.O. skal etter loven ha indseende med statens civile og militære forvaltning samt kommunernes forvaltning (§ 1). Ombudsmandens virksomhed omfatter ministrene, statens tjenstemænd og alle andre personer, som virker i statens tjeneste (med de unntak som er redegjort for. JHN) (§ 4). Ombudsmanden

[14]) Ombudsmann, professor dr. Stephan Hurwitz i brev til utvalget om ombudsmannskontroll med kommunalforvaltningen, datert 17. mars 1966. Gjengitt i utvalgets innstilling s. 7–8.

har indseende med, om de i § 4 nævnte personer gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser under udøvelsen af deres tjeneste (§ 5).
Instruksen: Det påhviler ombudsmanden at være opmærksom på, om nogen, der omfattes af hans virksomhed, i tjenesten forfølger ulovlige formål, træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten (§ 3).

Norge: Loven: Ombudsmannens oppgave er som Stortingets tillitsmann og på den måte som fastsatt i denne lov og i hans instruks å søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger (§ 3).
Instruksen: Ombudsmannen for forvaltningen skal søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger ved de avgjørelser forvaltningsorganene tar og at embets- og tjenestemenn og andre som virker i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter (§ 1).

Sverige: Regeringsformen pr. 1965: JO ... hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, (og gripe inn overfor dem) som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annen orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra (§ 96).
Instruksen: JO ... har tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlevar lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Ombudsmännen skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas (§ 1) Ombudsmännen bör främst ingripa, när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänstplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse (§ 3).

I en begrenset fremstilling som dette vil det føre for langt å drøfte de tre hovedelementer ved ombudsmannsordningene – arbeidsområde, oppgave og kompetanse – adskilt. Enkelte forhold som angår ombudsmannskontrollens oppgave er allerede nevnt innledningsvis, og flere sider av dette aspekt blir tatt opp i det følgende.

KOMPETANSE

En ting er grensene for de saksområder hvor ombudsmannen kan være virksom. En anden ting er *hvordan* han kan være virksom – omfanget av og intensiteten i hans kompetanse og hans reaksjonsmidler.

Også her kan det være nyttig med en skjematisk oversikt.

OMBUDSMANNENS KOMPETANSE I DANMARK, NORGE OG SVERIGE

a) Avgjørelser med rettskraft

Danmark:
Norge:
Sverige:
} Ingen kompetanse.

b) Plikter (knyttet til kompetansen)

Danmark: Fo.O. skal være oppmerksom på om det innenfor stats- og kommunalforvaltningen forfølges ulovlige formål, treffes vilkårlige eller urimelige avgjørelser eller forekommer feil eller forsømmelser.
Han skal gi folketinget og angjeldende minister underretning om det hvis han finner mangler ved lover og administrative bestemmelser.
Han skal hvert år gi folketinget melding om sin virksomhet. Han skal meddele hva som er anført til forsvar av pågjeldende part i en sak som fremheves i denne meldingen eller hvis Fo.O. gir folketinget eller en minister melding om en enkelt sak utenfor årsmeldingen.
Vil Fo.O. fremme en klage overfor en tjenestemann, plikter han å legge saken frem for vedkommende om ikke særlige hensyn skulle tale imot det.
Fo.O. har taushetsplikt, også etter at han er fratrådt posten.
Fo.O. skal ta hensyn til de særlige vilkår som det kommunale styre virker under.

Norge: Får St.O. en sak oversendt fra Stortinget (Odelstinget), plikter han å avgi uttalelse om saken tilbake til Stortinget.
Han skal gi en klager underretning om utfallet av klagebehandlingen. Han skal hvert år gi Stortinget en rapport om sin virksomhet.
St.O. og hans personale har taushetsplikt, også etter fratreden.
Han skal holde seg orientert om forholdene i de forvaltningsgrener som går inn under hans kompetanse.
For den militære forvaltning: Ombudsmannsnemnda for Forsvaret (og O.f.F.) skal bidra til å sikre de almenmenneskelige rettigheter for Forsvarets personell og søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret.

Sverige: JO skal se til at tjenestemenn og andre som er underlagt fullt embetsansvar følger lover og grunnlover, og også bidra til at det gjøres noe med mangler ved lovgivningen. JO skal også bidra til enhetlig og formålstjenlig rettspraksis. JO skal hvert år gi Riksdagen en oversikt over virksomheten foregående år. De samme plikter gjelder for MO.

c) Plikter og rettigheter i forbindelse med saksbehandlingen

Danmark: Fo.O. har rett til å innkalle personer til å avgi forklaring for retten om forhold som angår behandlingen av en sak. Han har rett til å se dokumenter og protokoller og innhente opplysninger om sakene.
Han har rett til å inspisere tjenestesteder, også uten forhåndsvarsel.
Finner Fo.O. at en sak kan reise tvil om hans fulle upartiskhet, underretter han folketingets ombudsmannsutvalg.
Fo.O. kan ta opp saker på eget initiativ. Han er ikke bundet av foreldelsesfrister eller kravet om utnyttede rekursmuligheter (som gjelder for borgere som ønsker å klage).
Fo.O. avgjør selv om en klage gir grunn til nærmere undersøkelser, eventuelt behandling.

Norge: St.O. avgjør selv om en klage gir grunnlag for nærmere behandling. Han kan ta opp saker på eget initiativ.
Han kan kreve opplysninger hos alle som virker i statens tjeneste hvis opplys-

ningene er nødvendige for hans arbeid. Han har rett til å få se dokumenter og protokoller. Han kan kreve bevisopptak ved domstolene.
Han har adgang til kontorer og lokaler for ethvert forvaltningsorgan.
For den militære forvaltning: Ombudsmannsnemnda for Forsvaret behandler innkomne klager, men kan også ta opp saker på eget initiativ.
Nemnda kan foreta inspeksjoner. Den skal underrette forsvarsministeren om de resultater den ved inspeksjoner eller andre undersøkelser er kommet frem til. Hver for seg eller samlet kan medlemmene av nemnda kreve saker lagt frem til drøfting.
O.f.F. forbereder og legger sakene frem for nemnda. Er sakene ikke av prinsipiell interesse kan han avgjøre dem alene (avgi uttalelse). Saker av prinsipiell eller almen interesse skal behandles av nemnda samlet.
O.f.F. har rett til å kreve opplysninger hvor som helst innenfor Forsvaret hvor sikkerhetsmessige hensyn ikke forbyr det.
Mener O.f.F. at feil ikke blir rettet, kan han innrapportere saken til Stortinget.

Sverige: JO avgjør selv hvilke saker han vil ta opp til nærmere undersøkelse.
Han har adgang til alle dokumenter, også hemmelige.
Han har rett til å være tilstede ved møter og forhandlinger i domstoler og administrative instanser (uten talerett), rett til å kreve opplysninger av tjenestemenn om saker han har til behandling.
Han kan be politiet foreta undersøkelser av et forhold. JO kan selv arrangere avhør eller overlate dette til en av sine assistenter. Han har rett til å be embets- og tjenestemenn om bistand ved nærmere undersøkelser av et forhold.
JOs kontor plikter å gi en klager kvittering for at klagen er innløpt hvis klageren ønsker det.
JO har rett til å inspisere – også uanmeldt – organer og institusjoner som faller innenfor hans arbeidsområde.
MOs plikter og rettigheter tilsvarer i prinsippet JOs når det gjelder avhør, assistanse til undersøkelser og adgang til protokoller og dokumenter.
MO har også adgang til hemmelig-stemplede dokumenter og til militære anlegg som klassifiseres som hemmelige.
Alle svenske borgere kan klage til MO over forhold hvor forsvaret er innblandet. MO avgjør selv hvilke saker som skal realitetsbehandles, men alle innkomne klager (unntatt anonyme) blir vurdert. Ved tvil om en sak sorterer under JO (eller Justitiekansleren) har ombudsmennene adgang til å »fordele« saken etter avtale.

d) Reaksjonsmuligheter

Danmark: Fo.O. kan pålegge anklagemyndighetene å foreta forundersøkelser eller reise tiltale ved de ordinære domstoler for forbrytelser i offentlig tjeneste.
Han kan pålegge forvaltningsmyndighet å reise disiplinærsak.
Han kan overfor en forvaltningsmyndighet (ubedt) alltid fremsette sitt syn.

Norge: St.O. har rett til å uttale sin mening om forhold som faller inn under hans arbeidsområde. Han kan påpeke begått feil eller forsømmelighet fra en tjenestemanns side.
Han kan meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener bør gjøres overfor vedkommende.

Mener han en avgjørelse er urimelig eller ugyldig, kan han gi uttrykk for det. Han kan la en sak bero med at feil rettes. Han kan gi et forvaltningsorgan underretning om resultatet av en saksbehandling. Han avgjør om offentligheten skal få meddelelse om en sak, og eventuelt i hvilken form det skal skje. Finner han feil ved lover eller forskrifter kan han gi vedkommende departement underretning om det. Dreier det seg om forsømmelse eller feil av større betydning, kan han gi Stortinget og vedkommende departement særskilt melding.
For den militære forvaltning: O.f.F. skal søke å løse de forskjellige problemer og saker gjennom direkte kontakt med de myndigheter saken gjelder.
Hverken O.f.F. eller Ombudsmannsnemnda kan gi noe pålegg i noen retning.

Sverige: JO kan kreve tiltale reist ved domstolene.
Ved mindre forsømmelser kan han avgi en s.k. betenkning overfor den ansvarlige.
Han kan følge opp en avgjørelse (endring av forvaltningsbeslutning) og se til at en skadelidende får kompensasjon etter loven. Han kan ta spørsmålet om kompensasjon opp med regjeringen.
MO har samme reaksjonsmuligheter som JO.

e) Adgang til å vurdere skjønn. (Forvaltningens frie skjønn).

Danmark: Fo.O. skal være oppmerksom på om noen som faller inn under hans arbeidsområde – utenom forfølgelse av ulovlige formål eller som gjør seg skyldig i feil eller forsømmelser – *»træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser«*. (Uth. her).

Norge: St.O. kan gi uttrykk for det hvis han finner at en avgjørelse må ansees ugyldig eller *klart urimelig*. Forøvrig kan han vurdere et vedtaks *lovlighet i videste forstand*. (Uth. her).

Sverige: JO tar stilling til såvel lovfortolkningen (om den er riktig) og riktig bruk av det frie skjønn. MO: Som JO.

Spørsmålet om grensene for ombudsmannens arbeidsfelt hadde i stor grad preg av et presiserings- og avklaringsarbeide som først og fremst opptok den juridiske og administrative ekspertise da den norske ombudsmannsordning for forvaltningen skulle etableres. Det var kompetansespørsmålene som ble livligst debattert i videre kretser, altså også utenfor ekspertenes rekker.

I selve loven er ikke det prinsipielle skille mellom arbeidsområde og kompetanse gjennomført. Ordet »kompetanse« brukes en gang (»I de tilfelle hvor Ombudsmannen har kompetanse overfor . . .«), men ellers benyttes vendinger som at ombudsmannen kan, avgjør, har adgang til, har rett til, avgjør selv, skal, må ikke. En enkelt gang brukes ordet »oppgave«, og en enkelt gang også ordet »arbeidsområde«.

Denne mangel på sproglig presisjon avspeiler ingen uklarhet i synet på kompetanseproblematikken hos dem som arbeidet med planene om en om-

budsmannsordning. Uklarheten i lovteksten henger trolig sammen med at det dreide seg om å etablere en institusjon som skulle dekke et behov – uten at behovet kunne defineres klart. Hvis behovet hadde været mer konkret, ville det antagelig vært lettere å ta stilling til det vanskelige spørsmål om kompetansens innhold og intensitet og arten av reaksjonsmidler.

Slik forholdet var, kunne man gå en av to veier: a) Enten gi ombudsmannen vidtrekkende fullmakter i tillit til at de ikke ble misbrukt eller på annen måte forstyrret etablert maktfordeling og jurisdiksjon, eller b) man kunne holde seg på sikker grunn, trekke trange kompetansegrenser og eventuelt utvide dem senere om det viste seg formålstjenlig.

I Norge ble dette valg tvunget frem i dagen i forbindelse med spørsmålet om ombudsmannens forhold til *skjønnsmessige avgjørelser*. Forvaltningskomiteen hellet i sin einstilling til alternativ a), mens Justisdepartementet (Regjeringen) hellet til alternativ b) og endret komiteens lovforslag på dette punkt før saken kom til Stortinget. På dette stadium rykket professor dr. juris Johs. Andenæs og – indirekte – den danske ombudsmann, professor dr. Stephan Hurwitz, ut til forsvar for det syn som Forvaltningskomiteen lanserte. Justisdepartementet opprettholdt sitt standpunkt, men imøtegikk innvendingene da saken ble fremmet i 1962. Det ble opp til Stortinget å hugge knuten over, om den ville, eller velge mellom a) og b).

Forvaltningskomiten foreslo i sitt lovutkast som § 10:

»Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om de saker eller forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen har rett til å påpeke at en sak er ulovlig eller uriktig avgjort. Han kan likeledes påpeke at det er begått feil eller utvist forsømmelig forhold fra en offentlig tjenestemanns side og om han finner tilstrekkelig grunn til det kan han meddele påtalemyndigheten eller ansettelsesmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann« (innstillingen s. 462).

Forvaltningskomiteen fant det altså ikke nødvendig å gi ombudsmannen myndighet til å *kreve* tiltale eller tjenestesak reist mot embets- eller tjenestemenn. Men han burde få adgang til å si ifra når det etter hans mening er grunn til det. Om forvaltningsskjønnet avspeiler komiteen det prinsipielt viktige og praktisk vanskelige i problemet:

»Det vil i første rekke være direkte feil, uriktig lovanvendelse eller gal bevisbedømmelse, unnlatelser og sendrektighet og feil ved saksbehandlingen ombudsmannen vil kunne peke på ... Men bør han gå lengere? Skal han også uttale sin mening dersom han er uenig i det *forvaltningsskjønn* avgjørelsen bygger på? ...

Det kan gjøres innvendinger av atskillig vekt mot at ombudsmannen også skal behandle den helt skjønnsmessige side av en forvaltningsavgjørelse (forvaltningsskjønnet). Ombudsmannen skal ikke være en overordnet forvaltningsmyndighet.

På den annen side lar det seg ikke nekte at den enkelte nettopp når det gjelder forvaltningsskjønnet kan ha behov for å få en instans utenfor forvaltningen til å se på saken. Særlig gjelder det i saker om bevillinger, lisenser, tillatelser etc. som etter hvert

har fått så stor betydning i forvaltningen. *Det riktige synes derfor å være at man ikke i loven avskjærer ombudsmannens rett til også å behandle og si sin mening om forvaltningsskjønnet* (uth. her) dersom han finner grunn til det. Med den vide formulering § 10, første ledd er gitt, vil han også ha denne adgang. Men det sier seg selv at ombudsmannen må utøve sin rett her med stor forsiktighet«. (Innst. s. 453–454).

Da regjeringen fremmet forslaget om ombudsmannsordningen hadde § 10 fått denne ordlyd:

Ombudsmannen har rett til å uttale sin mening om forhold som går inn under hans arbeidsområde.

Ombudsmannen kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold fra et forvaltningsorgans eller en tjenestemanns side. Om han finner tilstrekkelig grunn til det, kan han meddele påtalemyndigheten eller tilsettingsmyndigheten hva han mener i den anledning bør foretas overfor vedkommende tjenestemann. Kommer ombudsmannen til at en avgjørelse må anses ugyldig, kan han gi uttrykk for det«. (Prp. nr. 30, s. 24).

Altså: Forvaltningskomiteens »rett til å påpeke at en sak er ulovlig eller uriktig avgjort« er endret til »kan påpeke at det er gjort feil eller utvist forsømmelig forhold« og adgang til å gi uttrykk for det om Ombudsmannen »kommer . . . til at en avgjørelse må anses ugyldig«.

Justisdepartementet presiserer i sin motivasjon at

»Med disse endringer har departementet villet understreke forutsetningen om at Ombudsmannen ikke skal uttale noen konklusjon m. h. t. innholdet av en truffen avgjørelse. Han skal nøye seg med i tilfelle å peke på feil eller forsømmelser som han mener er begått under sakens behandling. Men hvis han kommer til at en avgjørelse er ugyldig enten på grunn av saksbehandlingsfeil eller på grunn av feil ved innholdet – herunder at den bygger på et vilkårlig skjønn – skal han kunne gi uttryk for dette«. (Prp. nr. 30, s. 21).

Forvaltningskomiteen hadde vist til den tilsvarende formulering i den danske ombudsmanns-loven som snakker om »fejl eller forsømmelser«, men Justisdepartementet trekker frem formuleringen i den danske instruks, hvor det heter at Fo.O. skal påse at tjenestemennene ikke treffer »vilkårlige eller urimelige afgørelser«. »Det synes uklart hvordan dette er å forstå«, sier Justisdepartementet. (Prp. nr. 30 s. 9).

Forøvrig viser departementet til den mulighet at ombudsmannen vil kunne bli en overordnet instans for forvaltningens organer om han får den kompetanse som Forvaltningskomiteen foreslår. En slik kompetanse har heller ikke JO, blir det pekt på. Endelig pekes det på at Handelsdepartementet, Fiskeridirektøren, Vegdirektoratet, Fylkesmannen i Oppland og Riksadvokaten i sine kommentarer til Forvaltningskomiteens innstilling gjorde betenkeligheter gjeldende på nettopp dette punkt. (Prp. nr. 30, s. 6).

Før saken er behandlet i Stortinget utkommer i 1962 første nummer av et nytt, norsk tidsskrift *Lov og Rett – Norsk Juridisk Tidsskrift*. I en av ar-

tiklene kritiserer professor, dr. juris. Johs. Andenæs Justisdepartementets begrensning av ombudsmannens kompetanse i forhold til Forvaltningskomiteens forslag. I en annen artikkel underbygger professor, dr. Stephan Hurwitz professor Andenæs' argumentasjon indirekte ved å redegjøre for den danske ombudsmanns stilling på nettopp dette punkt[15]).

Hurwitz peker på formuleringen i instruksen »... træffer vilkårlige eller urimelige afgørelser eller på anden måde gør sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udførelsen af tjenesten« og fortsetter:

»Denne instruksbestemmelse – der har samme bindende virkning som en af Folketinget vedtagen lov – giver klar hjemmel for ombudsmandskompetence med hensyn til kritik af administrative skønsafgørelser i videre eller snævrere forstand. Den nærmere afgrænsning af denne kompetence er overladt til ombudsmanden under ansvar over for Folketinget« ...

Medens udtrykket »*vilkårlige*« særlig sigter til forskelsbehandling, hvorved ensartede tilfælde uden tilstrækkelig grund er blevet behandlet forskelligt, har udtrykket »*urimelige afgørelser*« et bredere anvendelsesområde, idet det ikke er indskrænket til bestemte fejltyper«[16]).

Hurwitz fortsetter med å hevde at

»begrænset på denne måde giver ombudsmandens adgang til at kritisere urimelige skønsafgørelser efter de i Danmark indvundne erfaringer ikke grund til betænkelighed«[17]).

Professor Hurwitz understreker dessuten at det bør gode grunner til før ombudsmannen karakteriserer en beslutning eller forvaltningsakt som urimelig, og peker på at det »er kun meget sjældent« at det foreligger grunn for ombudsmannen til å hevde at det foreligger et urimelig forvaltningsskjønn.

Professor Johs. Andenæs hevder at Justisdepartementets formulering representerer en »vesentlig begrensning« av ombudsmannens myndighet[18]). Han imøtegår departementets syn på ombudsmannen som en »overinstans« over forvaltningen om han får kompetanse til å bedømme det frie skjønn med å hevde at en ombudsmann (med de krav det ellers stilles til ham) ikke vil innlate seg på å sette sitt skjønn opp mot forvaltningens i de aller fleste saker. Bare når det dreier seg om grunnlag for kritikk (altså når det er begått *feil*) blir det aktuelt for ombudsmannen å rykke ut.

Om den situasjon som de ansatte i forvaltningen vil komme i hevder Andenæs:

---

15) *Lov og Rett. Norsk juridisk tidsskrift* nr. 1/1962. Kritik af skønsmæssige afgørelser. Af Folketingets Ombudsmand, prof. dr. Stephan Hurwitz (s. 21–25). Ombudsmannens kompetanse. Av professor dr. juris Johs. Andenæs. s. 14–21.

16) Op. cit. s. 23.

17) Op. cit. s. 24.

18) Andenæs, op. cit. s. 16.

»Det kan være brysomt for administrasjonen å skulle være nødt til å forklare og begrunne sine avgjørelser overfor Ombudsmannen, og det er alltid ubehagelig å bli utsatt for kritikk. Men denne risiko for merarbeid og ubehag er noe som er uløselig forbundet med selve ombudsmannsinstitusjonen«[19]).

Andenæs tror heller ikke at en vid kompetanse vil bety at ombudsmannen kommer til å bli oversvømt med klager, og viser til at den danske ombudsmann ikke har hatt problemer i så måte.

»Alt i alt forekommer det meg at de beste grunner taler for å gi Ombudsmannen en vid kompetanse, og stole på, at han vil bruke den med skjønnsomhet ... hele ombudsmannsordningen hviler på forutsetningen om tillit til Ombudsmannens klokskap og skjønnsomhet. Blir disse forventninger skuffet, vil hele ordningen bli en plage«[20]).

Da Stortinget fikk saken[21]), ble Regjeringens syn seirende – men med en liten modifikasjon i retning av en kompetanseutvidelse. »Kommer Ombudsmannen til at en avgjørelse må ansees ugyldig *eller klart urimelig,* (uth. her) kan han gi uttrykk for det«. Slik ble lovens § 10 (annet avsnitt, siste punktum). Men da så Stortinget vedtok ombudsmannens instruks senere samme år, nærmet man seg her Forvaltningskomitéens formulering på dette punkt. I instruksens § 9 heter det:

»Finner Ombudsmannen at en skjønnsmessig avgjørelse er klart urimelig, eller på annen måte klart strir mot god forvaltningspraksis, kan han gi uttrykk for dette«.

Med andre ord: Etter at alternativ a) opprinnelig ble foreslått, gikk regjeringen inn for alternativ b), som så ble modifisert i retning av a) igjen.

Regjeringen begrenset også i sitt lovforslag ombudsmannens adgang til såkalte »ministerielle referater« (interne arbeidsdokumenter, PM og andre papirer). Forvaltningskomiteen mente ombudsmannen burde ha adgang til å se slike dokumenter (innst. s. 452), og henviste til Danmark – hvor ialfall ombudsmannen selv mener at lov og instruks gir ham adgang til slike papirer[22]). JO har adgang til dokumenter og »handlingar« når

[19]) Andenæs op. cit. s. 17.

[20]) Andenæs op. cit. s. 20.

[21]) Ombudsmannssaken ble først fremmet i januar 1960 (Ot. prp. nr. 30 1959–1960). Stortinget rakk ikke å behandle saken det året eller det neste. I desember 1961 ble saken fremmet på nytt (Ot. prp. nr. 18, 1961–62) da det i mellomtiden hadde vært valg og lovforslag ikke kan »hvile« over et valg.

[22]) Dette problem har visst ikke funnet noen løsning gjennom praksis. Under forberedelsen til den danske ombudsmannsordningen ble det uttalt at ombudsmannen ikke skulle ha adgang til interne arbeidsdokumenter. Justitsministeriet hevder at lovens formulering (§ 7) ikke må forstås slik. Det gis heller ikke i dansk lovgivning forøvrig rettshjemmel for å kreve interne arbeidsdokumenter utlevert (Ugeskrift for Retsvæsen 1955 s. 954).

Justisministeriets syn deles ikke av den danske ombudsmann, professor dr. Stephan Hurwitz. Men Justisministeriet lar ikke interne arbeidsdokumenter følge med saker som går til ombudsmannen.

disse følger med de øvrige saksdokumenter. Men i Sverige er det samtidig tradisjon for muntlige overlegninger og konsultasjoner i større grad enn i dansk og norsk forvaltning.

Justisdepartementet var redd for at hvis ombudsmannen fikk adgang til interne arbeidsdokumenter, ville det være fare for

»... at en i stedet for de skriftlige P.M. og notater som nå brukes, i atskillig utstrekning vil få muntlig rådføring og »private« notater. I sin tur vil dette også kunne gå ut over åpenheten i forholdet mellom de overordnete og underordnete tjenestemenn«. (Prp. nr. 30, s. 19).

VURDERING

Enhver ombudsmannsinstitusjon rommer paradokser. Her er to for den dansk-norske ordnings vedkommende: Samtidig som man drøfter hva som kan gjøres for å trygge folks rettsstilling overfor forvaltningen, understrekes forvaltningens dyktighet og domstolenes uavhengighet, kompetanse og årvåkenhet. Og mens ombudsmannen som institusjon på den ene side kritiseres fordi den rommer for få og for svake reaksjonsmuligheter, kritiseres den fra den annen kant fordi den kan komme til å påvirke domstols- og forvaltningsadferd. Man kan med det samme føye til et tredje paradoks: Den som ordningen er etablert for å tjene – »den menige mann« – er den som har vist minst interesse for saken.

I Norge var det ledende jurister som arbeidet mest energisk for en ombudsmannsordning, og de fleste forvaltningsorganene gikk inn for en slik kontroll. I Danmark var det en klarere uttalt skepsis innenfor statsadministrasjonen overfor en ombudsmannskontroll. I dag er denne skepsis trolig forsvunnet, og forklaringen er naturligvis at praksis viser at kontrollordningene ikke har avdekket grove forsømmelser eller annen alvolig svikt i forvaltningen.

»... hvis nogen ved ombudsmandsinstitutionens indførelse ventede, at dens virksomhed ville afsløre utbredte misbrug i administrationen, er deres forventninger absolut blevet gjort til skamme«[23]).

hevder en dansk iakktager. Det samme gjelder ialfall ikke i mindre grad i Norge. Når forvaltningen kommer i søkelyset fra tid til annen, skjer det fortsatt først og fremst i forbindelse med den løpende domstolsvirksomheten, ikke via ombudsmannen.

Ut fra praksis kan man slå fast: *Ombudsmannskontrollen er i praksis på forvaltningens side.* Ombudsmannen er en hjelp og en avlastning for forvaltningen.

For det første er dette en nødvendig følge av ombudsmannens mandat

[23]) Byretsdommer Inger Margrete Pedersen *NAT* 1962 s. 268.

og kompetanse. Hans primære oppgave er rett og slett å kontrollere at ting går rett og riktig for seg. For det annet er dette et resultat av institusjonens karakter av rådgivnings- og rettledningskontor. Klagere får ofte en orientering og rettledning som de i de fleste tilfeller også ville få hos forvaltningen – om de kom frem til rette vedkommende og om de ga seg tid til å vente. Særtilfeller tar som regel mer tid i et administrativt apparat – ved at ombudsmannen har overtatt rådgivningsfunksjonen kan også særtilfellene behandles raskt. Dessuten veileder og rettleder ombudsmannen ikke bare »utad«, men også »innad« i forvaltningen. For det tredje er ombudsmannsvervet et tillitsverv. Tillit bygges langsomt opp og kan brytes hurtig ned. I det daglige arbeid er ikke det formelle tillitsforhold til nasjonalforsamlingen det viktigste, men tilliten i administrasjonen. For å verne om den tillit han nyter nettopp her vil en dansk/norsk ombudsmann være meget varsom med å nærme seg yttergrensene for sin kompetanse.

Når forholdene er så idylliske (i det ytre sett), henger ikke det sammen med at det nettopp er folk fra rettsplejen og forvaltningen som har formet den danske og den norske ombudsmannsordningen? De har hatt god anledning til å sløve hans sverd og binde hans hender før de slapp ham løs!

Man kan svare at det i så fall ikke forelå noen som helst grunn for forvaltning og rettspleie til å foreslå en ombudsmannsordning i det hele tatt. Ut fra et rent interesseprinsipp burde initiativet komme fra publikum. Men dette er ikke det sentrale. Det sentrale er at det nettopp er domstolenes og forvaltningens befestede ry og anseelse som er *forutsetningen* for at en ombudsmannsordning kan bli vellykket og nyttig.

Ombudsmannen skal *ikke* være en motpart som arbeider ut fra det premiss at forvaltningen av ukyndighet eller ond vilje gjør urett eller begår urimeligheter. Ombudsmannen skal være et supplement til forvaltningens egen kontroll av saksbehandling og forvaltningsakter.

Her møter man et tankekors hos mange iakktagere: På den ene side representerer ordninger med forvaltningsdomstoler ialfall prosessmessige fordeler ved at dommerpersonalet blir spesialister i sitt lands forvaltningsrett. Til dette kan komme praktiske fordeler, som hurtigere saksbehandling. Forvaltningsdomstolene er altså »skreddersydd« for formålet, og det kan umulig være noe behov for en ombudsmannskontroll. På den annen side betyr ordningen med ordinær domstolskontroll med forvaltningsavgjørelser at borgerne vet at de har et uavhengig domstolsvesen å gå til med sine klager. Altså trenger man heller ikke i slike samfunn noen ombudsmannskontroll.

Kombinasjonen av et dyktig og ukorrupt forvaltningsapparat, et uavhengig og respektert rettsvesen og en ombudsmannsinstitusjon kan være vanskelig å forstå for en iakktager som står fremmed for det juridiske og politiske miljø de nordiske ombudsmannsinstitusjonene arbeider innenfor.

Hvis man oppfatter ombudsmannskontrollen som et symptom på en generell svikt i forvaltningen eller hos domsmakten, treffer man langt fra blinken. Godtar man at domstolene og forvaltningen i det store og hele gjør et utmerket arbeide, er det naturlig for fremmede iakttagere å stemple ombudsmannen som nærmest verdiløs[24]). Og hva skal altså land med egne forvaltningsdomstoler med en ombudsmann? Til tross for at Sverige ligger der som et konkret eksempel på en slik kombinasjon, avvises likevel kombinasjonens verdi fra tid til annen på et prinsipielt grunnlag[25]).

Disse problemstillingene – og de konklusjoner de synes å lede til – springer neppe ut av ulike syn på verdien av individets behov for rettssikkerhetsgarantier og verdien av en dyktig forvaltning. Bak slike tankebaner finner man som regel andre rettspleietradisjoner og andre politiske miljøer enn i de nordiske land. Betydningen av et slikt miljø er kanskje umulig å påvise og måle. Men det er likevel etter min mening umulig å forklare de nordiske lands ombudsmannsordninger tilfredsstillende uten å peke på nettopp disse forhold.

Ser man bort fra diskusjonene om hvordan ombudsmannens kompetanse »bør« være og ser på hvordan tingene *er*, finner man at *ombudsmannens personlige autoritet og forvaltningsorganenes tillit til ham er langt mer vesentlig enn intensiteten i hans kompetanse og arten av hans reaksjonsmidler.*

At man særlig ivrig diskuterte kompetansespørsmålene og reaksjonsmidlene da ordningene ble etablert, kan skyldes at det var personer knyttet til rettspleie og forvaltning som arbeidet med saken. De kan også ha trodd at disse prinsipielt viktige ting også ville få reelle virkninger i større grad enn erfaringen viser er tilfellet. Endelig hadde det vel en virkning for den norske ombudsmannsordningen at ikke bare en ledende jurist (Johs. Andenæs), men også den danske ombudsmann (også en ledende jurist) grep inn i diskusjonen om prøvelseretten.

---

[24]) Dette er et hovedpunkt i dommr H. H. Kirchheiners anmeldelse i *Statsv. t.* 1963 s. 539–541 av boken *De Parlementaire Ombudsman in Zweden, Denemarken en Noorwegen.* Kirchheiner hevder at bokens forfatter (dr. juris. J. G. Steenbeek) ikke tar i betraktning a) domstolenes anseelse og respekt i de nordiske land og b) den vekt som i Nordens rettspleie legges på de enkelte mennesker og de enkelte avgjørelser. Dermed blir hele fremstillingen av ombudsmannsordningene skjev, hevder anmelderen.

[25]) Et godt eksempel: Artikkelen *How Administrative Courts Meet the Need.* Av Mme Nicole Questiaux i *The Ombudsman,* s. 217. Samme sted imøtegår I. M. Pedersen de innvendinger som i denne artiklen reises. (s. 231). Også for en amerikansk iakttager – fortrolig med domstolene som en aktiv statsmakt – vil ombudsmannskontrollen i de nordiske land virke merkelig tam. JO Alfred Bexelius forteller: »Some time ago an American journalist who was preparing to write an article about the Ombudsman repeatedly asked whether the holders of the post had ever done anything really remarkable. He was not greatly impressed by some of the cases mentioned to him«. *The Ombudsman* s. 36.

Ser man på praksis er den danske og den norske ombudsmannskontroll til og med mer lik hverandre enn de er på papiret. De er meget nær identiske.

I forbindelse med det syn at den dansk-norske ombudsmannsvariant vil ha liten betydning fordi kompetansen er begrenset og reaksjonsmidlene for få og for svake, kan det være interessant å sammenligne med den britiske ordningen. PCAs arbeidsområde er meget begrenset, idet følgende deler av forvaltningen uttrykkelig er holdt utenfor: Forsvaret, politiet, helsetjenesten, de nasjonaliserte industrier, avtaler mellom staten og private firmaer, avskjedigelser, forfremmelser og pensjonsspørsmål som gjelder statsfunksjonærer, avgjørelser som forvaltningsorgan tar på grunnlag av spesielle fullmakter og de ordinære domstoler.

Videre er hans kompetanse begrenset ved bestemmelsen om at PCA bare kan ta opp klager som fremsendes ham via et medlem av Parlamentet (MP). Det betyr at en MP selv kan ta et initiativ (undersøke klagen, kontakte departement og minister). Det betyr også at hvis vedkommende MP er tilfreds med sine egne undersøkelser *kommer klagen ikke lenger selv om klageren ikke er fornøyd*. Hvis en MP ikke er fornøyd, kan han a) fortsette sine undersøkelser i samme spor, b) reise saken som spørsmål i Underhuset (Parliamentary Question) eller c) forsøge å få Underhuset til å debattere saken (Adjournment debate).

Mens MP-ene samlet regner med at de mottar mellom 250.000 og 300.000 klagehenvendelser i året, later praksis hittil (fra 1. april 1967) til at bare omkring 2.000 klager kommer videre til PCA, og av disse avvises omkring halvparten fordi de faller utenfor PCAs jurisdiksjon. De første syv måneder PCA var i virksomhet mottok han 816 klager (fra 379 MP-er), og 405 ble avvist. Ytterligere 86 saker ble avvist etter visse forundersøkelser. Av 125 saker som ble undersøkt ble det påvist administrative feil og forsømmelser (»maladministration«) i ti tilfeller[26]).

Hvis praksis i årene fremover viser at PCA virker som en rettssikkerhetsgaranti for britiske borgere, turde de nordiske ombudsmannsordninger være hevet over enhver diskusjon på *det* punkt.

Også i Norge ble det hevdet at en ombudsmann som ikke fikk fullmakter som rakk lenger enn domstolene ville være henimot verdiløs. Poenget er imidlertid at den norske – som den danske – ordning ikke har vært ment som noen forlengelse av domstolskontrollen. Ombudsmannskontrollen er – som forklart – av et annet innhold. Dette kommer blant annet til uttrykk ved ombudsmennenes adgang til å ta opp saker og forhold som er til behandling i forvaltningen, hvor det altså ikke foreligger noen avgjørelse

[26]) First report from PCA, November 8, 1967. En gjennomgåelse av PCA finnes i Parliamentary Affairs Vol. XXI no 1, Winter 1967/68: *Commons, Complaints and The Ombudsman.*

(hva forøvrig domstolene ikke kan). Dessuten skal St.O. og Fo.O. legge vekt på *generelle* forhold. For den danske ombudsmann vitner praksis klart om at dette skjer[27]). Det samme gjelder i Norge[28]).

Da den danske og den norske ombudsmannsordning ble etablert, ble det understreket at selve *personvalget* vil være meget viktig. Teorien bak dette syn er kort sagt at hva selve vervet savner i fullmakter, skal delvis kompenseres gjennom den personlige og faglige autoritet hos ombudsmannen.

De formelle regler sier lite. I Danmark og Norge må han være jurist av utdannelse – i Norge også ha en karriere bak seg forsåvidt som han må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer. Fo.O. må ikke ha verv i offentlige eller private virksomheter, foretagender eller institusjoner uten folketingets tillatelse. I Sverige er de formelle krav løsere – MO og JO skal være »för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare«. Til gjengjeld er det den svenske formulering som kommer nærmest til de personlige krav som stilles til ombudsmannen, og som det hele tiden har vært klart at den vil lykkes eller mislykkes på. Oppgaven krever ikke bare en person, men en person*lighet*. Mer eller mindre klart så man da ordningene ble etablert, at hva som savnes i kompetanse og reaksjonsmidler må kompenseres i autoritet og tillit.

Tillitsbegrepets funksjon innad i forvaltningen er nevnt. Tillitsfunksjonen »utad« – mot klagerne, mot samfunnet – er like vigtig. For den som føler seg uriktig eller urettferdig behandlet av et forvaltningsorgan, kan en samtale eller korrespondance med ombudsmannen rent psykisk bety mer enn det er mulig å måle. Skulle man virkelig måle ombudsmannskontrollens betydning, burde det skje nettopp her.

De aller fleste henvendelser til ombudsmannen fører til en kontakt, en avklaring for den som henvender seg[29]). Bak tallene for de mange henvendelser som ikke fører til saker, ligger ofte misforståelser og saklig sett bagatellmessige forhold. For den som får forholdet forklart av ombudsmannen eller »bagatellen« rettet er det uvesentlig om det er blitt en »sak« av hans henvendelse.

---

[27]) Dette kan man konstatere ved å studere hvilken som helst av Fo.O.s rapporter til folketinget, hvor det redegjøres ganske utførlig for en rekke saker. Også hvor poenget med fremtidig praksis ikke pekes på direkte, vil en reaksjon fra ombudsmannens side utvilsomt bli »husket«.

[28]) »antallet av klager fra innsatte i fengselsvesenets sentrale anstalter var også i 1966 meget høyt ... Som nevnt i fjorårsmeldingen følges forholdet nøye«. Melding for året 1966 – Stortingets ombudsmann for forvaltningen s. 6.

[29]) For eksempel: »Af de 1370 sager ble 170 optaget til nærmere undersøgelser, mens 1200 blev afvist. En væsentlig del av de afviste sager gav dog anledning til undersøgelser, gennemsyn af akter og mundtlige drøftelser med klagerne og vedkommende myndigheder, før afgørelse om sagens afvisning blev truffet«. Folketingets ombudsmanns beretning for året 1964 s. 8.

Altså: *Ombudsmannen kan ikke bedømmes først og fremst etter oppgavene over behandlede klager, men etter de samlede henvendelser.* For det annet: *For klageren kan det dessuten ikke skilles mellom viktige og uviktig saker.* De fleste klagere vil synes at deres klage er viktig. Dermed blir også resultatet av henvendelsen viktig i det enkelte tilfelle[30]).

Når det gjelder å gjøre ombudsmannens virksomhet mer alment kjent skiller den svenske JO og den finske JO(F)-ordningen seg ut fra den dansk-norske ordning. Med visse unntak har svenske og finske borgere adgang til offentlige dokumenter i saker som forvaltningsmyndighetene arbeider med eller har hatt befatning med. Delvis er dette prinsipp i seg selv et viktig supplement til JO, MO og JO(F) ordningene. Forvaltningskomiteen i Norge la vekt på å få realisert prinsippet i en eller annen form også i Norge – et forslag som møtte langt større motstand i forvaltningen enn ombudsmannsordningen. Men dessuten fører dette prinsipp til at også selve JOs virksomhet kommer jevnere og oftere til almenhetes kunnskap enn tilfellet er for hans danske og norske kollega. De dokumenter JO arbeider med, er tilgjengelige for offentligheten, og det er et prinsipp som i høy grad praktiseres: *Hver dag* får JOs kontor besøk av ialfall en telegrambyrå-journalist som ser på de fremlagte akter (som omfatter inn- og utgående korrespondanse). Pressemannen skriver om sakene for sitt byrå når han finner det nyhetsmessig berettiget. I den nyhetsmessige vurdering ligger også lokale og distriksmessige hensyn. På denne måte når JOs virksomhet ut til provinspressen som dermed i det minste blir oppmerksom på sakene. Offentlighetsprinsippet har etter finske erfaringer ikke skadet eller hemmet hverken JO(F), JK(F) eller forvaltningen selv.

I tillegg avgir naturligvis JO og MO sine rapporter til Riksdagen hvert år.

I Danmark og Norge blir folk flest oppmerksomme på ombudsmannens virksomhet en gang om året – i forbindelse med den årlige rapport. Denne inneholder enkelte statistiske opplysninger om sakenes art, antall og behandling og enkelte konklusjoner i saker som resymeres. Dokumenter og akter i forbindelse med de enkelte saker offentliggjøres normalt ikke. Fo.O. og St.O. må her balansere mellom instruksens regler om diskresjon og ombudsmannens egen takt på den ene side og rapportplikten på den annen: Han må finne en form som tilfredsstiller nasjonalforsamlingen uten å røpe for meget.

[30]) »Henvendelse om personlig samtale afvises prinsipielt ikke. Det har hidtil været mulig at overkomme at tale med alle dem, der har ønsket det. Der kan siges, at megen tid går med samtaler om »håbløse« sager, men det er ikke ensbetydende med at tiden spildes. Ofte drejer det sig om nervøse, oprevne mennesker, som aldrig har haft lejlighed til at fremstille deres sag personligt over for en statsinstitution. Og jeg tror, at en personlig samtale eller måske flere samtaler i en del tilfælde kan virke beroligende, både til fordel for klageren selv og for samfundet«. Professor Stephan Hurwitz *NAT* 1956 s. 110.

Det har vært innvendt mot den svenske ordning at publisitet om et forhold før JO eller MO har avsluttet sin behandling, kan føre til hva man kan kalle »forhånds«- og »pressedom«. Men reglene på dette punkt eller praksis er ikke blitt endret.

Også når det gjelder adgangen til og bruken av *inspeksjoner* er det klar forskjell mellom den svenske JO/MO-ordning og den finske JO(F) på den ene side og den dansk-norske ordning på den annen. JO, MO og JO(F) foretar hvert år omfattende inspeksjonsreiser, og de kan alle komme uanmeldt. JO(F) inspiserer *som regel* uanmeldt. St.O. og Fo.O. inspiserer unntaksvis – den danske ombudsmann *kan* inspisere uanmeldt, den norske *ikke*. Den norske ombudsmannens rett til inspeksjon gjelder også bare i forbindelse med behandlingen av en konkret sak eller et forhold. Det ble sagt klart ifra da regjeringen fremmet saken

»at Ombudsmannen ikke skal reise rundt og foreta stikkprøver eller annen tilfeldig kontroll med forvaltningsmyndigheten«. (Prp. nr. 30, s. 17).

Den norske forvaltning har altså sikret seg mot overraskende besøk. Man vil alltid få tid til å rydde opp og dekke bordet. Karakteristisk nok var dette også den begrunnelse man benyttet da regjeringen (justisdepartementet) avviste tanken på en fast stedfortrederordning: St.O. skal være på sitt kontor og trenger altså ikke en stedfortreder. I Sverige resonnerte man stikk motsatt: På grunn av alle inspeksjonsreisene er en stedfortreder påkrevet.

Fo.O. benytter seg hvert år av sin adgang til å inspisere uanmeldt (kfr. årsmeldingene til folketinget). Hva som er unngått St.O.s oppmerksomhet fordi han ikke kan inspisere uanmeldt, vil man naturligvis ikke få vite.

Inspeksjonsretten i vid forstand omfatter i de nordiske land adgangen til protokoller og dokumenter. I Norge og Danmark er det trukket en grense forsåvidt som det tales om »I sit vervs medfør« og »nødvendige for utførelsen av hans verv«. I Sverige er der ingen slike krav til legitimering av ombudsmennenes interesse for aktstykkene. Det er også karakteristisk at for MOs vedkommende har bare omkring 80 av omkring 700 behandlede saker i året de siste ti år hatt sitt utspring i innsendte klager. De øvrige er resultatet av rutinemessig og annen gjennomgang av protokoller og rapporter som enkelte instanser (sykehus, fengsler) er pliktige til å sende inn[31]). Også JO(F) hevder at de fleste saker som tas opp, har sitt utspring i inspeksjonsreiser og gjennomgang av protokoller og rapporter[32]). Også

[31]) Tallene er hentet fra *The Ombudsman,* artikkelen The Ombudsman for Military Affairs. By Hugo Henkow, s. 53. En gjennomgang av de forskjellige former for MOs inspeksjon av protokoller og akter finnes samme sted, s. 54–55.

[32]) *The Ombudsman.* The Chancellor of Justice and The Ombudsman. By Paavo Kastari s. 67.

JO-instruksen (revidert pr. 29/12-1967) avspeiler den vekt man legger på inspeksjonene. I §2 (om JOs oppgaver) heter det:

»Ombudsmans tillsyn bedrives genom inspektioner och genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden«.

Selve inspeksjonens betydning i svensk oppfatning er historisk betinget. På 1800-tallet var det særlig domstolspraksis, politiets virksomhet og fengselsvesenet som var i søkelyset, og her kunne sikre opplysninger som regel best innhentes ved selvsyn. Denne bakgrunn for inspeksjonsreisenes verdi er borte, men JO, MO og JO(F) legger stadig stor vekt på adgangen til inspeksjon i forskjellige former. Ifølge den svenske JO kan JO-kontrollen med forvaltning og domstoler i dag bare økes gjennom utvidet inspeksjon, og behovet er etter hans mening hevet over enhver tvil[33]).

De nordiske lands dommere konsentrerer seg om den positive rett, altså de foreliggende lover og den korrekte anvendelse av dem. Lovenes retning og bakgrunn er det mindre interesse for. I Storbritannia og i det hele i de engelsk-talende land finner man større interesse for denne side av lovanvendelsen og domstolspraksis.

Men folk flest i de nordiske land kjenner ikke distinksjonen mellom positiv rett og andre former for rettsoppfatning, de oppfatter ofte lover og domsavsigelser som uttrykk for *rettferdighetsnormer*[34]). Også forvaltningsvedtak og virkningene av dem blir på samme måte satt inn i en rettferdighets-sammenheng. I enkelte tilfeller vil teknisk sett lovlige og korrekte avgjørelser føles som urettferdige.

Her har ombudsmannsinstitusjonen en funksjon. Ombudsmannen kan i mange tilfeller være bindeleddet mellom den positive rett og dens forvaltningsmessige parallell på den ene side, og dem som forvaltningsaktene rettes mot, på den annen.

Forkortelser som er benyttet i fremstillingen eller i notene:

Fo.O. = Folketingets ombudsmand.
St.O. = Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
JO = Justitieombudsmannen (Sverige).
MO = Militieombudsmannen (Sverige).
JO(F) = (Riksdagen) Justitieombudsmann (Finland).
O.f.F. = Ombudsmannen for Forsvaret (Norge).
PCA = Parliamentary Commissioner for The Administration (Storbritannia).

33) *The Ombudsman.* The Ombudsman for Civil Affairs. By Alfred Bexelius s. 43.

34) »Dt er noe enhver sakfører kjenner til, at den alminnelige klient fremdeles tror på »rettferdigheten« som noe mer enn tekniske lover og på domstolene som organer for slik rettferdighet, det siste i en av domstolene ofte ufortjent grad«. H.r. adv. Johan B. Hjort: *Loven og dens omfang.* Tidsskriftet Farmand (Oslo) 3. mars 1962.

Forvaltningskomiteen = Komiteen til å utrede spørgsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (Forvaltningskomiteen) oppnevnt 5. oktober 1951.

Innst. = Innstillingen fra Forvaltningskomiteen avgitt 13. mars 1958.

Prp. nr. 30 = Odelstingsproposisjon (Ot.prp) nr. 30 1959–1960 Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Statsv. T. = Statsvetenskaplig Tidskrift.

Lov og Rett = Lov og Rett, Norsk juridisk tidsskrift (Oslo).

NAT = Nordisk Administrativt Tidsskrift, udgivet af Det Nordiske Administrative Forbund.

The Ombudsman = The Ombudsman – Citizen's Defender. Edited by Donald C. Rowat. London, Toronto, Stockholm 1965.

DEN BESKYTTEDE SUKKERPRODUKTION

Et gensvar

MOGENS BOSERUP

Direktør N. Arnth-Jensen, De Danske Sukkerfabrikker A/S, har i dette tidsskrifts nr. 1, 1968, givet nogle kommentarer til min artikel i forrige nummer (nr. 4, 1967) om »Beskyttelsen af sukkerproduktion i europæisk og dansk perspektiv«. Direktør Arnth-Jensens indlæg giver mig anledning til følgende modbemærkninger.

(1) Direktør Arnth-Jensen gentager en påstand om at det danske samfund for perioden 1945 til 1966 har »sparet 320 mill. kr. ved selv at producere sit sukker« frem for at importere sukker fra udviklingslandene. Denne påstand blev først fremsat af D.D.S. i en trykt henvendelse dateret maj 1967 fra selskabet til dets aktionær.

Jeg går ud fra at dette tal på 320 mill. kr. (svarende til ca. 7 øre pr. kg. sukker) er korrekt udregnet. Hvis det blev ført op til dato, således at det omfattede perioden 1945–68, ville det nok falde til omkring 2 øre pr. kg, og vi kan vel se frem til at det bliver negativt engang i 1969. Men dette er jo ganske uinteressant, thi opgørelsen, hvad enten den ender i 1966, i 1968 eller i 1969, er irrelevant i den foreliggende sammenhæng. Det kan nemlig ikke være rimeligt at betragte hele perioden siden 1945 *under eet*. En periode som rummer de helt abnorme mangelår efter sidste verdenskrig, og som rummer år med meget forskellige omkostningsforhold for det danske sukker, kan ikke være repræsentativ for den nuværende situation og kan ikke danne et fornuftigt udgangspunkt for forventninger om fremtiden.

Det urimelige i Sukkerfabrikkernes fremstilling blev fremhævet allerede for et år siden af redaktør (nu folketingsmand) Sven Skovmand, og da direktør Arnth-Jensen nu gentog den gamle argumentation henstillede jeg (i et indlæg i Politiken i april 1968) til Sukkerfabrikkerne at offentliggøre detaljerne i denne beregning, således at vi kan se – *år for år* – hvordan forholdet er mellem den pris til hvilken dansk roesukker kan fremstilles og den pris til hvilken sukkeret kunne have været indført.

En sådan redegørelse er D.D.S. ikke fremkommet med, og direktør Arnth-Jensen har på min gentagne forespørgsel svaret at beregningen af

tekniske grunde ikke kunne foretages for kortere perioder eller enkelte år. Nuvel, vi må så undvære en sådan opgørelse fra dem der var nærmest til at foretage den; men så må vi da i hvert fald kunne blive fri for i fremtiden at få gentaget det misvisende tal fra henvendelsen af maj 1967 til D.D.S.'s aktionærer[1]).

(2) Direktør Arnth-Jensen påstår at jeg ved opgørelsen af den hypotetiske pris til hvilken rørsukker kunne leveres her i landet (hvis der ikke var noget importforbud) ikke har regnet med den »virkelige kostpris« i de oversøiske lande. Men heri har direktør Arnth-Jensen ikke ret. I min artikel lægger jeg netop *ikke* den faktiske pris på det såkaldt frie verdensmarked til grund (den er for tiden omkring 33 øre pr. kg. fob for råt sukker), men jeg diskuterer netop – med henvisning til udenlandske undersøgelser – hvilken verdensmarkedspris man med rimelighed kunne anse for normal, og hvilken stigning i denne udbudspris man måtte regne med ved en eventuel afvikling af den europæiske roesukkerproduktion. Langt fra at bygge min argumentation på den nuværende lave »verdensmarkedspris« konkluderede jeg at rørsukkeret ville være konkurrencedygtigt over for det danske sukker selv om den internationale pris (»verdensmarkedsprisen«) steg til det *tredobbelte* af det niveau den har ligget på siden efteråret 1964, altså i omtrent fire år. Under en behagelig drøftelse med direktør Arnth-Jensen, hvor der var lejlighed til at se lidt nærmere på tallene, er jeg kommet til det resultat at dette tal – en tredobling – måske ligger lidt (men dog kun lidt) i overkanten. Lad os altså sige godt og vel $2^1/_2$-dobling[2]). Det ændrer ikke min artikels konklusion.

For overskuelighedens skyld kan det måske være nyttigt her at nævne de forskellige priser for oversøisk råsukker – faktiske og hypotetiske – som optræder i denne debat. Thi udbudsprisen for rørsukkeret (i det længere løb) er jo det springende punkt. Alle tallene angiver faktiske eller tænkte fob-priser for råt rørsukker, omregnet til danske øre pr. kg.:

Nuværende »verdensmarkedspris« (gældende stort set siden slutningen af 1964)	ca. 33
Antaget normalniveau for »verdensmarkedspris« under forudsætning af nuværende produktionsstruktur (R. H. Snape's og Harry G. Johnson's skøn)	50

[1]) Det var forstemmende at se den famøse opgørelse trukket frem så sent som i D. D. S.'s beretning for regnskabsåret 1967–68, offentliggjort i juni 1968.

[2]) Dette passer ret godt med oplysninger offentliggjort af D. D. S.: Af årsberetningen for 1967–68, side 11, fremgår at oceanfragt, raffinering, oplagring, etc. af importeret råt rørsukker ville udgøre 150 ÷ 112 = 38 øre pr. kg færdigt sukker. Samtidig angives den danske fremstillingspris (den såkaldte afregningspris) at være 130 øre pr. kg. Herefter må rørsukkeret da være konkurrencedygtigt så længe fob-prisen for råsukker ikke overstiger 130 ÷ 38 = 92 øre pr. kg, hvilket er 2.8 gange den nuværende »verdensmarkedspris«.

Samme, efter en tænkt afvikling af vesteuropæisk sukkerbeskyttelse (sammes skøn) 70
Omkostninger for »de mest effektive producenter« (Czarnikow, som refereret i »Times« (London) d. 8/7 1968) 63
En enquête iværksat af Svenska Sockerfabriks A/B, refereret af direktør Arnth-Jensen i tidsskriftet »Kontakt«, nr. 2, 1968, s. 35 85–110
Den højeste fob-pris for rørsukker som ville kunne konkurrere med dansk sukker 92

Der er således ret stort spillerum for udøvelse af skøn. Og det er kun naturligt, thi alene praksis kan afgøre den slags spørgsmål. Mit personlige skøn er at den undersøgelse der er foretaget for den svenske sukkerindustri lægger den hypotetiske udbudspris en hel del for højt. Men vil vi have sandheden frem i dette spørgsmål, så er der ingen anden vej end at give de oversøiske producentlande en chance for at vise hvad de kan, dvs. at lade dem konkurrere på lige fod.

(3) Direktør Arnth-Jensen siger at det ville føre ham for vidt at »imødegå alle de unøjagtigheder vedrørende produktions- og prisforhold, som artiklen (i Ø. og P., nr. 4, 1967) rummer«, men han nævner dog som et enkelt eksempel en formodet fejl i et tal for den danske sukkerpris i 1961–62. Det er imidlertid direktør Arnth-Jensen der her gør sig skyldig i en lille fejltagelse ved ikke at læse den foreliggende tekst grundigt: i fodnote 22 på side 365 er det udtrykkeligt nævnt at det pågældende tal er noget for højt. Dog, her er vi nede i småtingsafdelingen; lad det ligge.

(4) »Danmark råder over Vesteuropas mest effektive sukkerindustri« siger direktør Arnth-Jensen. Det er ikke blevet bestridt, hvis der hermed menes *forarbejdningen* af sukkerroerne. Det er velkendt at D.D.S. er en effektiv og moderne industrivirksomhed. En mere tvivlsom betragtning er det når direktør Arnth-Jensen, som bevis for at den danske sukkerproduktion ville være fuldt ud konkurrencedygtig inden for det europæiske fællesmarked, nævner at den danske afregningspris er lavere end fællesmarkedets »interventionspris«. Ja, det skulle da bare mangle. Interventionsprisen er jo indrettet på at skulle være høj nok selv for den dyreste producent inden for fællesmarkedet. I øvrigt er spørgsmålet af meget begrænset interesse, thi selv om Danmark kommer ind i fællesmarkedet er det ganske usandsynligt at vi skulle få adgang til eksport til de lande hvor vi *er* konkurrencedygtige.

(5) Til sidst hedder det: »Lad os nu ikke tro, at vi kan yde u-landshjælp ved at indstille dansk produktion«. Jeg tror der heri ligger en misforståelse af selve sigtet for den kritik der fremføres – ikke af mig alene! – mod fortsat roesukkerproduktion i Vest- og Østeuropa. Det afgørende er

naturligvis den betragtning at sukkeret kan fås billigere udefra, således at det ikke blot er i udviklingslandenes, *men i alle parters velforståede interesse,* at vi får international arbejdsdeling på dette område, til afløsning af en merkantilistisk selvforsyningspolitik, baseret på importforbud for den konkurrerende vare og en statsligt garanteret rentabilitet.

DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

ØSTLANDENE

De senere års økonomiske udvikling i de østeuropæiske lande har stået i reformernes tegn. Behovet for økonomiske reformer er opstået som resultat af den relativ stærke økonomiske vækst, der har bragt de fleste af landene ind i de højtudviklede industrilandes gruppe. Videre fremskridt kan ikke opnås ved brug af den primitive planlægningsteknik, der blev anvendt i USSR i dets industrialiseringsperiode i 1930'erne og i hele østblokken under genopbygningsperioden efter 2. verdenskrig. De radikale forandringer i den økonomiske struktur indeholder imidlertid så mange interne magtpolitiske aspekter og forudsætter en så gennemgribende revision af tilvante økonomiske doktriner, at reformerne må indføres gradvis, ofte resulterende i manglende balance og direkte fejltagelser. Sideløbende – og måske som resultat heraf – med den økonomiske nyorientering, synes en samfundspolitisk nyorientering at slå igennem, der i 1968 har fået sit mest dramatiske forløb i Czechoslovakiet.

Manglerne ved centralisering

Kort beskrevet er den traditionelle centraldirigerede planøkonomi typificeret ved den af myndighederne årligt udarbejdede plan, der pålægger hver virksomhed at producere en bestemt mængde varer ud fra en bestemt mængde rå- og hjælpestoffer, arbejdskraft og kapital. Alle priser og lønninger fastsættes ud fra det synspunkt, at befolkningen køber den til forbrugsformål producerede del af vareudbuddet. En virksomhed kan overopfylde sin plannorm og udlodde de ekstraordinære indtægter, den herved opnår, til lønmodtagerne. Herudover har virksomheden kun meget begrænset frihed til selvstændig at tage initiativer til produktionsudvidelser gennem forøgede investeringer, ansættelse af yderligere arbejdskraft og køb af flere rå- og hjælpestoffer.

Så længe vareudvalget i økonomien er begrænset og prioriteringen af opgaverne selvindlysende, volder det ikke uoverstigelige vanskeligheder at gennemføre en rationel allokering af samfundets resourcer på denne måde, ligesom kontrollen med virksomhedernes planopfyldelse er mulig ud fra enkle oplysninger. Stiger vareudvalget i takt med samfundets velstand, øges muligheden for at substituere produktionsfaktorer og mangedobles

antallet af produktionsled som følge af specialisering, bliver den primitive fordeling af og kontrol med input og output i den enkelte virksomhed stadig vanskeligere. Efterhånden som stadig flere produktionsmål opnår samme høje prioritet, stilles den centrale planlægningsmyndighed over for allokerings- og kontrolproblemer, der i praksis viser sig uløselige. Da planen er nerven i økonomien, betyder dens sammenbrud økonomisk kaos af umådeligt omfang. Den dybeste årsag til den aftagende vækst i østlandenes produktionsresultater i løbet af 1950'erne ligger i den centrale plantekniks manglende evne til at opfylde sin kontrolfunktion.

Foruden virksomhedernes manglende mulighed for at tage initiativ på egen hånd, der i praksis nok er det alvorligste problem, bl. a. fordi rationel virksomhedsledelse bliver helt overflødig, kan man rette kritik mod den økonomiske praksis på visse områder udfra mere teoretiske synspunkter.

Prisfastsættelsen var som anført centraliseret, bortset fra visse fødevarer og tjenesteydelser. Der er i sig selv intet forkasteligt ved en central prisfastsættelse, der netop kan være et velegnet policy-instrument i en planøkonomi. Men skal prissystemet have nogen som helst mening, må det afspejle de relative omkostningsforskelle, der gør sig gældende fra vare til vare, fra virksomhed til virksomhed. Af to grunde opfyldte det traditionelle administrative prissystem ikke dette minimumkrav til en rationel prisstruktur.

Ideologisk betinget var priskalkulation på basis af *arbejdsværdilæren*, en klassisk økonomisk doktrin, der hyldedes af Karl Marx. Her indgår alene værdien af rå- og hjælpestoffer og udbetalt arbejdsløn i omkostningsbegrebet, mens man ser bort fra omkostninger til vedligeholdelse og afskrivning af kapitalapparatet. Dette medfører, at en virksomhed, der producerer en vare med et stort kapitalapparat og lille arbejdskraftforbrug øjensynlig opnår større overskud end en virksomhed, der fortrinsvis benytter arbejdskraft til varens fremstilling. Varer, produceret i kapitalekstensive brancher, vil have relativ lave priser, som ikke i vestlig forstand vil kunne dække produktionsomkostningerne.

Administrativt og socialt betinget var den store *træghed i prisændringerne*. En gang fastsatte priser kunne fortsætte uændret i en lang årrække, uafhængig af varierende efterspørgselsforhold eller ændringer i produktionsmetoder. Produktionsmæssige fremskridt betød nok flere varer, men ikke billigere varer, hvorfor produktionsforøgelsen ofte betød vækst i usolgte lagre. Andre varer kunne der være stor mangel på, fordi de var relativt billige og samtidig ikke særligt lønnende for virksomhederne at producere mere end strengt nødvendigt af.

Den manglende balance i forsyningssituationen var den enkelte virksomhed uvedkommende, da dens produktionsmål på forhånd var fastlagt og videresalget til handelsorganisationerne garanteret, ligesom virksomheden ikke så sin fordel i en for massiv overopfyldelse af sin plannorm for at und-

gå, at denne blev revideret i opadgående retning i en fremtidig plan. Denne manglende *markedsfølsomhed* virkede desuden hæmmende på produkttilpasningen, der ligesom en ændring i den producerede mængde skulle passere træge og overarbejdede administrative led for at blive godkendt.

Den manglende afskrivning af kapitalanlæg gjorde det til en billig fornøjelse for den enkelte virksomhed at *søge sit kapitalapparat udvidet*. Den centrale allokering af de begrænsede mængder nyproduceret realkapital måtte foregå uden sikker viden om, hvor investeringerne var økonomisk mest fordelagtige. Virksomhedsoverskud kunne ikke anvendes som rettesnor, da disse netop var influeret af størrelsen af det allerede eksisterende kapitalapparat. Virksomhedernes pres efter nye investeringer og myndighedernes manglende viden har ikke kunnet undgå at give anledning til fejlinvesteringer i et betydeligt omfang, efterhånden som økonomierne nåede et stadig højere stade.

Alle disse forhold har været medvirkende til, at tendensen til spild af produktiv indsats har været af en betydelig størrelsesorden. Det forklarer også hvorfor befolkningens levestandard i østlandene ikke har kunnet holde trit med de øjensynligt langsommere voksende vestlige økonomier. En del af produktionsresultatet er gået direkte på lossepladsen, uden først at passere forbrugssektoren.

Decentraliseringsdiskussionen

Sammenfattende kan man sige, at de centraldirigerede østlandes strukturelle problemer voksede i takt med nationalproduktet og virkede som en stadig kraftigere bremse på den reelle velstandsstigning. De økonomiske strukturproblemer blev derfor politiske problemer, som med den begyndende politiske liberalisering fra 1950'ernes midte kunne trænge op til overfladen.

Forsøg på at ændre den centrale planlægningsmodel krævede både indsigt i dens reelle funktion – dvs. en videnskabelig diskussion om økonomiens virkemåde, en disciplin der især i USSR var lidet udviklet – og et opgør med de institutioner og interessegrupper, der havde erhvervet sig privilegier inden for det traditionelle system og som ville modarbejde institutionelle ændringer, der reducerede disse privilegier. Her finder vi »stålæderne« og militæret.

Den principielle diskussion af reformer tog sin begyndelse i USSR, hvor den senere så kendte økonom, *Liberman,* i en artikel i et fagligt tidsskrift i 1956 anførte, at en mere effektiv kontrol med virksomhedernes produktionsresultater kunne opnås, hvis man satte virksomhedsoverskudet i relation til kapitalindsatsen i virksomheden – en primitiv form for profitratebetragtning. Samtidig kunne en sådan central størrelse tillade, at planmyndigheden kunne overlade det til virksomhedens ledelse selv at fastsætte må-

den hvorpå den ville fremstille den i planen fastlagte mængde varer, hvis nærmere specifikationer virksomheden skulle kunne ændre for at kunne tilpasse sig efterspørgslen.

I 1962 var de politiske forudsætninger til stede for en generel diskussion af Libermans forslag og både på det teoretiske og praktiske plan voksede forståelsen for økonomiens virkemåde. En liberalisering af prisstrukturen og indførelse af en afgift på kapitalforbrug fremstod snart som en nødvendig forudsætning for en rationel allokation, med initiativet til planudarbejdelsen overladt til den enkelte virksomhed som den praktiske løsning på den centrale myndigheds kvaler.

Efter at Libermans forslag havde gjort økonomisk organisation til et seriøst samtaleemne i USSR, begyndte lignende meningsudvekslinger at bryde frem i andre østeuropæiske lande. Det bedre kendskab til liberal vestlig økonomisk teori, der havde overvintret i disse lande (f. eks. hos *Lange* og *Kalecki* i Polen, *Sik* i Czechoslovakiet) gjorde det så meget lettere at få fast grund under de økonomiske reformmodeller, der i løbet af 1960'erne fik stor indflydelse på de politiske lederes beslutninger.

Jugoslavien står her i en særlig position, fordi landet meget tidligt påbegyndte en decentralisering af økonomien. Den jugoslaviske »reformisme« var i højere grad politisk bestemt og den økonomiske model opbyggedes mindre ud fra teoretiske overvejelser end ud fra den hårde nødvendighed af at tøjle de kræfter, der blev sluppet løs ved landets isolation fra sine ideologiske søsternationer i 1950'ernes begyndelse.

Den teoretiske diskussion om decentralisering af økonomien har ikke mindst haft pædagogisk betydning for befolkningerne i østlandene. Den har haft stor indenrigspolitisk effekt gennem sin kritik af visse marxistiske dogmer, der i uforandret form var overtaget fra Karl Marx klassiske økonomiske model. Værdirelativiseringen inden for dette centrale område af marxismen har ikke kunnet undgå at præge den politiske bevidsthed hos mennesker, der havde vænnet sig til ideologisk absolutisme.

Det bør dog fremhæves, at reformisterne ikke har kopieret deres model fra det vestlige økonomiske system, selv om de teoretiske resultater på en række områder falder sammen. Modellerne er i hovedsagen opbygget gennem en analyse af det eksisterende socialistiske systems mangler i et forsøg på at finde midler til at realisere de ideologiske idealer. Planlægning og prioritering af produktionen ud fra samfundsmæssige (eller politiske) hensyn indtager stadigvæk sin altdominerende rolle. Man har søgt nye *midler*, der bedre sikrer gennemførelsen af planerne. Betragter vi f. eks. profitratebegrebet, der af vestlige politiske kommentatorer en overgang blev anført som bevis på, at USSR nu var på vej bort fra socialismen (eller at det »betræder den kapitalistiske vej«, som det kinesiske kommunistparti ynder at udtrykke det), finder vi at profit absolut ikke vil betyde mindre

afhængighed af myndighederne, men tværtimod øger disses indsigt i, hvorledes den enkelte virksomhed forvalter de produktive resourcer, som samfundet har stillet til dens rådighed. Herved formindskes muligheden for at tilluske sig fordele og belønninger, som ledelse og arbejdere ikke har gjort sig fortjent til. Ejendomsretsforholdene er uændrede og den øgede indflydelse på udnyttelsen af sit kapitalapparat som virksomheden opnår, er vel i realiteten nærmere det socialistiske ideologiske ideal end Stalins statskapitalistiske system.

I det følgende beskrives i hovedtræk reformbestræbelserne og den seneste økonomiske udvikling i USSR, Jugoslavien og Czechoslovakiet, mens udviklingen i de andre fem større østlande antydes til slut.

U. S. S. R.

I løbet af 1967 er den vedtagne moderate reformskitse blevet bragt til realisation. En *prisreform* er blevet påbegyndt, en stor del af industrien og transportapparatet har fået *øgede beføjelser* til på egen hånd at bestemme materialeforbrug, investeringsvolumen og arbejdskraftens aflønning. Lignende reformer er forsøgsvis påbegyndt inden for landbrugssektoren.

Den påbegyndte decentralisering og en stigende vægt på forøgelse af den reelle levestandard har givet sig udslag i en ændret planprocedure. Der er i slutningen af 1967 offentliggjort en detaljeret oversigt over produktions*forventningerne* for 1968, hvor en bemærkelsesværdig stor vægt er lagt på en forøgelse af forbrugsvareproduktionen. For de to sidste år inden for den nuværende femårsplan 1966–70 er der kun fremlagt brede retningslinjer, og selvom produktionsvaresektoren atter indtager sin dominerende plads i planen, er der dog tale om en generelt forbedret placering af forbrugsvareindustrierne end den man i tidligere udgaver af femårsplanen stræbte mod.

TABEL 1

Nationalregnskab for U. S. S. R.

(Mldr. rubler, årets priser)

	1964	1965	1966
Nettomaterialprodukt	181,3	193,4	205,3
Privat forbrug	115,5	124,3	132,4
Kollektivt forbrug	14,9	16,0	17,4
Faste investeringer	28,9	28,3	28,6
Lagerændringer	22,5	20,8	24,6
Nettoeksport	1,6	2,3	2,3

Kilde: UN Monthly Bulletin of Statistics.

Reformerne

I løbet af 1967 er ca. en trediedel af landets industrivirksomheder, fortrinsvis inden for den lette industri, og store dele af transportapparatet overgået til decentraliseret detailplanlægning. Juni 1968 var 13.000 virksomheder eller halvdelen af industrien blevet overført. Der er sket en betydelig reduktion i antallet af normer, der fra den centrale planmyndighed er tilstillet virksomhederne. Det økonomiske resultat vil nu blive bedømt ud fra den enkelte virksomheds værditilvækst (mod tidligere bruttoproduktion). Virksomhederne kan i langt højere grad selv foretage investeringer, idet det anslås, at 28 pct. af det samlede investeringsvolumen i 1967 blev foretaget på virksomhedernes eget initiativ, dels finansieriet ud af virksomhedsoverskuddene, dels gennem lån i statsbankerne. Ikke mindre betydningsfuld er den større frihed for virksomhederne til at øge bonusudbetalingen til de beskæftigede i takt med stigningen i overskuddet. Dette synes at have bragt den enkelte beskæftigedes produktivitet betydeligt i vejret.

Under det indtil 1. juli 1967 gældende gamle prissystem havde der været tendens til, at rå- og hjælpestoffer til den færdigvareproducerende industri var relativt billige i forhold til færdigvarernes pris. Dette medførte, at produktionsomkostningerne i basisindustrierne ikke altid kunne dækkes ved salg, hvorfor de måtte drives med »planmæssige tab«, der voksede i takt med produktionen. Færdigvareindustrierne kunne på den anden side sløse med råvarerne og alligevel opnå store overskud. Basisindustriernes ulyst mod at forøge deres underskud, sammenholdt med færdigvareindustriernes ukritiske efterspørgsel, har traditionelt påført økonomien flaskehalsproblemer.

For at give virksomheder inden for en branche mulighed for at konkurrere på lige fod med andre brancher efter indførelsen af det nye ledelsessystem, har en reform af prisstrukturen virksomhederne imellem derfor været påtrængende nødvendig. Man har fra myndighedernes side bestræbt sig på at ændre de administrative engrospriser således, at alle industrier under de gældende produktionsforhold kunne opnå en profitrate på ca. 15 pct. I de nykalkulerede priser indgår for første gang et beløb til afskrivning af kapitalapparatet. Da man imidlertid endnu ikke har tilstrækkelig erfaring med hensyn til den sande forringelse, arbejder man med skønnede satser, der på et senere tidspunkt kan ændres.

Prisreformen betyder kraftigt stigende udgifter for færdigvareindustrierne (se tabel 2), der kun selv i mindre omfang må forhøje deres priser. Herved reduceres overskuddene og en økonomisering med rå- og hjælpestofferne vil blive stimuleret. På den anden side vil basisindustriernes profitrate stige betragteligt, hvilket skulle opmuntre til større produktion.

Prisreformen omfatter kun handel mellem virksomheder og skal ikke i

første omgang påvirke forbrugerpriserne. På længere sigt vil justeringen dog ikke kunne undgå at influere på det samlede prisniveau. Den økonomske reform vil øge befolkningens indtægter, og voksende efterspørgsel efter varer, hvis detailpriser undervurderer produktionsomkostningerne, vil give handelsleddet tab. En øget produktion af varer med et højt profitniveau vil ikke kunne afsættes uden en vis reduktion i detailprisen.

TABEL 2

Pris- og rentabilitetsændringer for visse produkter

	Prisændring i pct.	Profitrate	
		1965	1967
Elektricitet	22	4,6	10,0
Kul	78	÷ 17,0	8,0
Stål	43	8,6	15–16
Byggematerialer	30	5,4	13,6
Maskinindustri	0	16,7	13,0
heraf:			
Elektronik	÷12	...	...
Værktøj	lille stigning	60	...

Kilde: ECE Economic Survey 1967.

Det står endnu ikke klart om prisreformen vil blive en engangstilpasning til det i øjeblikket eksisterende omkostningsniveau eller om man vil overlade det til den enkelte virksomhed løbende at foreslå sine salgspriser justeret i takt med efterpørgselsforholdene. Myndighederne er åbenlyst nervøse for, at virksomhederne skal udnytte situationen til at øge deres overskud gennem prisforhøjelser i stedet for gennem øget produktion og afsætning. Ved kontraktindgåelser mellem enkeltvirksomheder om specielle leverancer har man dog indset det praktiske i at lade ledelserne selv slås om prisen.

Økonomien i 1967

Den stærke stigning i *industriproduktionen* i 1967, der langt oversteg planmålet (se tabel 3) kan uden tvivl tilskrives den begyndende reformation af ledelses- og aflønningsstrukturen. Allerede i 1966 oplevede man ekceptionelt store produktionsspring i de virksomheder, man på eksperimentel basis havde decentraliseret. Foreløbige tal viser, at produktionen inden for decentraliserede virksomheder i første halvår af 1967 steg med ikke mindre end 12 pct. hvoraf de 8 kunne henføres til øget produktion per beskæftiget. Denne voldsomme produktivitetsstigning skal sammenholdes

med en stigning på 7 pct. for hele industrien i hele 1967. Samme tendens har noget afsvækket gjort sig gældende i 1. halvår 1968, hvor disse virksomheders produktionsresultat lå 3 pct. over det planlagte. Produktivitetsstigningen var her 6,3 pct. mod 5,7 pct. for hele industrien.

Det har længe været klart, at landet har et meget stort uudnyttet produktionspotentiel i sin arbejdskraft. Den sovjettiske arbejders produktivitet har altid været lav når han sammenlignes med sin vesteuropæiske, for ikke at tage hans amerikanske, kollega. Aflønningsreformen har øjensynlig bragt en del af disse latente resourcer for dagens lys. Et andet sted, hvor der efter sigende skal gemme sig store produktivitetsreserver, er i ledelsen af virksomhederne, der mange steder skal være under al kritik, dels fordi dygtige og initiativrige folk har skyet de administrative stillinger, hvor man tilbragte megen tid med at kævle med sit brancheministerium i hovedstaden, dels fordi administrationen var afskåret fra at tage større initiativer i ledelsen af virksomheden.

TABEL 3

Planlagt og realiseret vækst i U. S. S. R.

(årlig stigning i pct.)

	1966 Real	1967 Plan	1967 Real	1968 Plan	1. ½ år 1968 Real
Industriproduktion	8,6	7,3	10,0	8,1	ca. 9
heraf:					
Produktionsvarer	9,4	7,5	10,2	7,9	...
Forbrugsvarer	7,0	6,6	9	8,6	...
Landbrugsprod.	9,8	...	1	7,4	...
Faste investeringer	7,2	6,9	8,0	5,7	5
Nationalindkomst	7,5	7,5	5,9	6,8	...
Realindkomst pr. indbyg.	6	5,5	5,7	6,9	...

Kilde: ECE Economic Survey 1967.

En signifikant ændring i industriproduktionen over mod flere forbrugsvarer fandt sted i 1967 og er planlagt for 1968. Denne forskydning i den traditionelle overvægt for produktionsvareindustrierne må ses i lyset af det overståede jubelår for oktoberrevolutionen, hvor lederne begavede befolkningen med et større udvalg af forbrugsvarer og lovede en yderligere ekspansion i butikkerne i 1968. Den planlagte vækstrate for forbrugsvareproduktionen overstiger i dette år, for første gang i USSR's senere historie, produktionsvareindustriens.

Landbrugsproduktionen blev i 1967 uventet opretholdt på det meget høje 1966-niveau, hvor de klimatiske forhold havde været særdeles fordelagtige for vegetabilsk produktion. Dette antyder, at produktionsmetoderne i Sov-

jetlandbruget nu er blevet forbedret så meget, at det ikke er totalt afhængigt af et godt klima for at kunne holde det ønskede produktionsniveau. Investeringer i landbruget og tilførsel af hjælpestoffer som kunstgødning har været stigende i de sidste år. Blandt andet er bygningsstandarden søgt hævet for at skaffe bedre betingelser for animalsk produktion.

Den økonomiske reform har kun i mindre omfang været rettet mod landbruget, men interessen synes i stigende grad at samle sig om denne sektors alvorlige tilbagestående. Prissystemet for landbrugsvarer er irrationelt, bl. a. differentieres der ikke mellem gode og mindre gode kvaliteter. Priserne for de samme varer, produceret på kolhozgårde og på statsbrug er ikke de samme. Statens opkøbscentraler præmierer overopfyldelse af indgåede kontrakter ved at betale mere for ekstraleverancer. Dette medfører pres fra producentside for at opnå så små basiskontrakter som muligt, som derefter overopfyldes langt ud over hvad lager- og kølekapaciteten i opkøbscentrene kan klare.

Det sovjettiske landbrug er stadig underudviklet på mange områder og stærkt overbefolket. Det kunstigt lave indtægtsniveau og den ringe indsats for at øge den landbrugsfaglige uddannelse har tidligere været med til at holde sektoren uden for det almindelige økonomiske fremskridt. Minimumlønnen i landbruget er pr. 1. januar 1968 hævet til 60 rubler om måneden. I 1965 var den gennemsnitlige månedsløn for en industriarbejder 103 rbl., hvor den for en statsbrugsarbejder var 74 rbl. og for en kolhozlandmand 51 rbl. Drages de sociale velfærdsfonde på arbejdspladsen med ind i billedet, var forholdet endnu grellere. Samtidig er beskæftigelsesmulighederne for kolhozlandmændene generelt dårlige. I 1965 udførte han i gennemsnit 194 dages arbejde mod en norm på 270. For at bøde på den ubehagelige kendsgerning, at der faktisk eksisterer en udbredt arbejdsløshed i landdistrikterne allerede før den økonomiske reform er påbegyndt for sektoren, har der været fremlagt planer om at søge lettere industri og håndværk iværksat som egnsudviklingsarbejder i kolhozlandsbyer.

JUGOSLAVIEN

Også i Jugoslavien arbejder man med en økonomisk reform, der dog er langt mere radikal og dybtgående end den sovjettiske. Man stræber mod dannelsen af en »socialistisk markedsøkonomi«, hvor løn- og prisdannelse, vareudvalg og investeringsopgaver overlades til den enkelte økonomiske enhed. På kort sigt har reformerne ikke stimuleret økonomien, da den økonomiske politik samtidig blev strammet stærkt til. Under afviklingen af urentabel produktion er væksten gået i stå og arbejdsløsheden vokset. Lykkes det imidlertid på længere sigt under en decentraliseret og demokratisk le-

delse af økonomien at genskabe det gode vækstmønster fra 1950'erne, kan den jugoslaviske økonomiske model uden tvivl komme til at spille en inspirerende rolle, ikke alene for resten af Østeuropa, men også for de vesteuropæiske lande, hvor kravet om lønmodtagernes indflydelse på ledelsen af deres virksomheder er i tiltagen.

TABEL 4

Nationalregnskab for Jugoslavien

(Mldr. Dinarer, årets priser)

	1964	1965	1966
Nettomaterialprodukt	55,9	73,6	91,6
Privat forbrug	29,0	40,2	51,2
Koll. forbrug	6,3	7,2	8,4
Faste investeringer	20,4	21,8	25,2
Lagerinvesteringer	7,3	10,8	13,2
Nettoeksport	÷1,8	0,3	÷0,9

Kilde: UN Monthly Bulletin of Statictics og International Financial Statistics.

Reformerne

Allerede i begyndelsen af 1950'erne modificerede det jugoslaviske regime den traditionelle sovjetmodel for økonomien, som det hørte til god tone at anvende i de østeuropæiske lande i Stalinepoken. Demokratiseringen af produktionen, væk fra statskapitalismen over mod kollektivt styrede virksomheder, udsprang af de specielle nationale forudsætninger, under hvilke det kommunistiske parti kom til magten efter det tyske nederlag. En bredere folkelig støtte end vanligt i de østeuropæiske stater begrænsede partiets behov for militært støtte fra USSR med dertil hørende politisk indflydelse, men betød naturligvis samtidig, at partiet måtte vise, at folket havde valgt rigtigt.

De kollektivt ledede virksomheder havde inden for den årlige perspektivplan, der især fastsatte produktionens størrelse, hånd i hanke med virksomhedens drift og modtog som aflønning en del af virksomhedsoverskudet efter at myndighederne havde fratrukket ca. 60 pct. Investeringsbeslutninger lå hos myndighederne, der med sine indtægter fra virksomhederne allokerede den nødvendige kapital ud fra gammeldags principper, med dertil hørende farer for fejlinvesteringer.

Landbrugssektoren blev helt forbigået og fortsatte som underudviklede private småbrug med voldsom overbefolkning og total afhængighed af klimatiske luner, der kun kunne afhænde deres produkter til lave statsfastsatte priser.

Det politiske skisma mellem Jugoslavien og de andre østeuropæiske lande

tvang tidligt landet til at søge handelspolitisk kontakt med vesten. Foruden vareudveksling nød Jugoslavien godt af økonomiske hjælpeydelser, især fra USA. Landet er medlem af de af vestlig økonomisk tankegang prægede internationale organisationer: O.E.C.D., Valutafonden og Verdensbankgruppen. I 1965 blev det fuldt medlem af G.A.T.T. Tilknytningen til Øst-organisationer er derimod ringe. Siden 1964 har Jugoslavien dog haft observatørstatus i Council for Mutual Economic Assistance (COMECON).

Jugoslavien hørte efter 2. verdenskrigs ophør til blandt de dårligst udviklede europæiske lande, med en nationalindkomst pr. indbygger beløbende sig til 145 $ årligt. Den centrale planperiode i de første år efter krigen og liberalisringen i 1950–52 dannede den institutionsmæssige baggrund for en kraftig økonomisk vækst, der satsede på udnyttelse af landets rige råstofforekomster og opbygning af en sværindustri. I perioden 1952–65 voksede nationalproduktet i gennemsnit med 7,7 pct. årligt – den kraftigste vækst der i denne periode blev opretholdt af noget industriland, bortset fra Japan. I 1967 var nationalindkomsten pr. indbygger nået op på 550 $.

I den senere del af perioden viste den institutionelle opbygning sine mangler. Den centrale allokering af kapital medførte mange fejlinvesteringer, dels i prestigeprojekter (»politiske fabrikker«) uden økonomisk levedygtighed, dels gennem overkapitalisering i sektorer, der udnyttede anlæggene mindre effektivt.

Den overophedede økonomiske aktivitet i begyndelsen af 1960'erne gav anledning til mangelsituationer, udløste pris- og senere lønstigninger og snart var en inflationær udvikling i fuld gang med at udhule bestræbelserne på fortsat vækst.

Den manglende indre balance i økonomien påvirkede handels- og betalingsbalancen. De vestlige hjælpeydelser havde tidligere finansieret underskudet på de løbende betalinger. Nu var hjælpen aftagende samtidig med, at efterspørgslen efter vestlige produktionsmidler og forbrugsvarer var tiltagende. Eksporten måtte subsidieres i stadig større omfang for at fastholde afsætningen. I 1964 er det anslået, at det offentliges udgifter til eksportsubsidier beløb sig til ca. 400 mill. $ ud af en samlet eksportværdi på 900 mill. $. Betalingsbalancen søgtes beskyttet gennem et kompliceret valutakursregime, der modvirkede en rationel tilpasning af eksportindustriens struktur. Direkte importkontrol og høje toldsatser afskærmede den importkonkurrerende industri, hvilket blot støttede de indenlandske inflationstendenser.

I 1965 så myndighederne sig nødsaget til at tage drastiske skridt for at bringe økonomien tilbage i balance. Dinaren blev devalueret med 65 pct. og priserne på færdigvarer frosset. I juli offentliggjorde regeringen et økonomisk reformprogram, der skulle tilpasse den jugoslaviske økonomi til den »internationale arbejdsdeling«. Som mål er sat en fuldstændig liberalisering af importen og opnåelse af fuld konvertibilitet for dinaren i 1970.

Dette er ambitiøse mål, det institutionelle udgangspunkt taget i betragtning. For at nå dem, vil hele systemet blive omkalfatret.

De centrale planmyndigheder har givet afkald på deres beføjelser til direkte indgreb i den enkelte virksomheds anliggender. Virksomhederne skal nu på egen hånd foretage de ønskede investeringer, hvorfor beskatningen af virksomhedsoverskudene er blevet reduceret til 30 pct. Direkte produktionsdirektiver er afskaffet og lønsomhed skal være afgørende for produktionens sammensætning. For at opnå dette er der gennemført en prisreform, der yder dækning for produktionsomkostninger og tillader afviklingen af subsidier.

Importen bliver gradvis liberaliseret. Ved udgangen af 1967 var 40 pct. af importværdien overført til friliste. Toldsatserne er blevet reduceret for at fremme den indenlandske prisstabilisering.

Banksystemet er blevet decentraliseret og »privatiseret«. Bankerne spillede før en fremtrædende rolle som kontrollører af virksomhedernes planopfyldelse. Nu organiseres de som en slags aktieselskaber med virksomheder, brancheforeninger, lokale myndigheder og lignende juridiske personer som aktionærer med begrænset stemmeret (max. 10 pct.), således at ingen enkeltperson får dominerende indflydelse på bankernes dispositioner. Det offentlige kan gennem nationalbankens kreditpolitik påvirke rentens højde og det samlede kreditvolumen i økonomien, men vil ikke (i samme omfang som tidligere) diktere, hvilke virksomheder, der skal have andel i de begrænsede resourcer.

Der er blevet foretaget skridt i retning af at tillade *udenlandske* (vel især vestlige) *investeringer* i jugoslaviske virksomheder inden for rammerne af den kollektive ledelses princip. Udlandet kan ikke opnå ejendomsret eller dispositionsfrihed, men kan dog gennem samarbejdsaftaler, tilførsel af produktionsteknisk viden og åbning af nye eksportkanaler for den jugoslaviske virksomhed, øve indflydelse på ledelsens dispositioner. Kapitaltilførslen er begrænset til 49 pct. af virksomhedens samlede kapital og myndighederne forbeholder sig ret til at afgøre hvor og hvor meget udenlandske virksomheder må investere.

Økonomien i 1967

Det er klart, at så dybtgående strukturforandringer som de i 1965 påbegyndte ikke har kunnet undgå at ryste økonomien. Mange års politisering af erhvervsstrukturen, den pludselige fjernelse af de interne subsidier, åbningen for udenlandsk konkurrence, har ramt de urentable og dårligt ledede virksomheder hårdt. Hertil kom, at det afsvækkede vækstempo i flere af Jugoslavisk industris hovedaftagerlande har mindsket den effekt på de rentable virksomheders produktion, som devalueringen i 1965 skulle

have haft. Den industrielle vækst har derfor været aftagende under hele reformperioden og nåede et lavpunkt i midten af 1967.

Lempelige kreditforhold efter reformernes påbegyndelse gav i 1966 virksomhederne mulighed for – trods den stagnerende produktion – at øge lønudbetalingerne. Da den svækkede disciplin på dette felt satte den nyvundne stabilisering af omkostningsstrukturen i fare, greb regeringen ind.

TABEL 5

Produktions-, produktivitets- og lønudviklingen

(Årlig stigning i pct.)

	1956–63	1964	1965	1966	1967
Industriproduktion	12,0	16,0	8,0	4,0	0
heraf:					
Forbrugsvarer	13,5	16,0	9,0	6,0	...
Investeringsv.	12,0	19,0	10,0	2,0	..
Produktivitet	5,8	6,9	4,2	5,2	1,0
Landbrugsproduktion	6,0	5,9	÷9,1	16,0	÷2,0
Nominalløn	13,3	26,8	38,5	38	15,0
Realløn	6,7	14,4	2,3	12,4	7,5

Kilde: ECE Economic Survey 1967.

Over for inflationær lønglidning kan flere former for økonomisk politik anvendes: Direkte indgreb i lønfastsættelsen gennem indkomstpolitik, reduktion af befolkningens disponible indkomster gennem øget skatteudskrivning eller dæmpning af den økonomiske aktivitet gennem en strammere pengepolitik.

Det siger noget om omfanget af ændringen i myndighedernes indstilling, at de to første, mest direkte virkende midler blev forkastet – skatteforhøjeleer ud fra en antagelse om, at de ville reducere den enkeltes initiativ og arbejdslyst, løndiktat fordi det ville være et indgreb i virksomhedernes selvstændighed. Denne ret så liberalistiske tankegang udelukkede også anvendelsen af selektiv kreditpolitik, da en sådan ville betyde indgreb i den enkelte banks ret til på egen hånd at afgøre sine lånesager.

I stedet valgte myndighederne at foretage en generel kreditpolitisk stramning. Et kreditloft blev indført ved banksystemets låntagning hos nationalbanken. Bankerne måtte give virksomhederne afslag på deres lånansøgninger, hvilket især ramte de mindre rentable virksomheder, der måtte tære på deres kassebeholdninger til lønudbetalinger og ikke havde råd til at foretage de tilpasninger i produktionen, der skulle øge rentabiliteten.

Det jugoslaviske kreditsystems underudviklede funktionsmåde var medvirkende til at forværre situationen. På grund af lønstigningerne var be-

folkningens opsparing steget betydeligt, men den gled uden om forretningsbankerne. Stigningen i statens kildeskatteprovenu, der blev større end forudset, drænede yderligere samfundet for likviditet. De nye, forbedrede afskrivningsregler skulle have betydet en vis lettelse, men anvendelsen af midlerne var øremærket til faste investeringer, som virksomhederne ikke i den herskende situation havde fordel af at gennemføre.

Kreditstramningen havde det ønskede resultat på pris- og lønudviklingen, men bremsede produktionsvæksten og øgede arbejdsløsheden. De faste investeringer faldt 6 pct.

TABEL 6
Prisudviklingen i Jugoslavien
(Årlig stigning i pct.)

	1956–63	1964	1965	1966	1967
Producentpriser heraf:					
Industri	1,1	4,8	15,0	11,0	2,0
Landbrug	7,8	23,0	44,0	17,6	÷ 2,0
Detailpriser	4,3	8,7	29,0	23,0	7,0

Handelsbalanceunderskudet forværredes i 1967 til 450 mill. $ mod 360 mill. $ i 1966. Eksporten steg 3 pct., mens importen øgedes 8 pct. På grund af landets betydelige usynlige indtægter (bl. a. fra turisme) reduceredes underskudet på de løbende betalinger til 60 mill. $ (mod 48 mill. $ i 1966). Trods store tilbagebetalinger af lån var nettokapitalimporten så stor, at valutabeholdningen i årets løb voksede med 19 mill. $ til 134 mill. $.

Eksportudviklingen i første halvår af 1968 har ikke været tilfredsstillende, men har på grund af en 27 pct.s tilbagegang i landbrugseksporten ligget 6 pct. under niveauet i samme periode i 1967. Importen har været uændret. Handelsbalanceunderskudet var ca. 275 mill. $ for perioden.

Da den økonomiske vækst i 1968 især vil blive bestemt af eksportudviklingen, er der næppe grund til at antage at det af myndighederne forventede opsving vil blive særlig markant. Landet har behov for en rolig periode for at kunne konsolidere sig og udnytte erfaringerne fra 1966–67 til at afpudse de økonomisk-politiske instrumenter. Den mangelfulde kreditmarkedsstruktur er søgt moderniseret. En stor virksomhed har fået tilladelse til, gennem den statslige investeringsbank, at optage et obligationslån hos befolkningen. For at gøre papirerne tiltrækkende har virksomheden, der fremstiller automobiler, stillet i udsigt, at ihændehavere vil få forrang ved fordelingen af nye biler, der er en udpræget mangelvare. Der er skabt mulighed for, at pengeinstitutterne anvender de midler, befolkningen indsætter på sparekonti, til at finansiere afbetalingshandlen.

CZECHOSLOVAKIET

Som det industrielt højest udviklede østland havde C.S.S.R. allerede i en årrække befundet sig i en økonomisk strukturkrise, da styret i 1964 omsider tilsluttede sig en principskitse for en omdannelse af det økonomiske liv hen imod en markedsøkonomi. Den czechiske reform er som skitseret mere dybtgående end den sovjettiske og minder på mange måder om den jugoslaviske med sin vægt på markedsfaktorer som afgørende for resourceallokationen. Den centrale plan skal kun have indikativ karakter, som et hjælpemiddel for myndighedernes udformning af sin økonomiske politik.

Reformskitsens radikalitet må ses på baggrund af de mislykkede forsøg på, inden for den traditionelle centrale planlægning, at give virksomhederne større selvstændighed, der fandt sted i 1958–59. Den alvorlige økonomiske krise i 1962–63, hvor nationalproduktet ligefrem faldt, skabte de politiske forudsætninger for en åbenhjertig diskussion om systemets mangler, helt op i den øverste partiledelse. Blandt medlemmerne af det kommunsstiske partis centralkomite skulle økonomiprofessor *Ota Sik* få stor indflydelse på udformningen af reformskitsen, der i september 1964 blev godkendt af partiet.

Skitsens hovedindhold kan resumeres i følgende punkter:

a. Den årlige økonomiske plan skal blot give udtryk for myndighedernes *forventninger* angående den økonomiske udvikling inden for de enkelte sektorer. De enkelte virksomheder og branchesammenslutninger skal på basis heraf selv udarbejde deres produktionsplaner.
b. Kun investeringsprojekter med stor national betydning vil blive underkastet direkte kontrol fra myndighedernes side. I øvrigt vil generelle retningslinjer for investeringspraksis inden for de enkelte sektorer blive udstedt, men herudover lægges initiativet til den faktiske realisering af projekter ud til virksomhederne og sammenslutningerne.
c. Virksomhederne skal stræbe efter profitmaksimering og skal på egen hånd opretholde føling med markedsudviklingen gennem »marketing«-undersøgelser og lignende.
d. Myndighederne fastsætter en minimalløn, men herudover skal de i virksomhederne beskæftigede aflønnes på basis af virksomhedernes overskud.
e. Forrentning af fast kapital indføres.
f. Prisstrukturen skal gøres rationel og subsidier søges afskaffet. Prisreformen vil blive iværksat gradvis.
g. Statens indtægter vil i højere grad blive hentet over direkte beskatning af virksomhedsoverskud, mens omfanget af de indirekte skatter vil blive reduceret.

Som mål sættes en tilpasning af det czechiske pris- og omkostningsniveau til den internationale økonomis, således at kronens fulde konvertibilitet kan opnås omkring 1975.

Skitsen minder på mange måder om den jugoslaviske model og der er, efter det gamle styres afgang i 1968, kommet flere træk til, der viser at czeckerne har ladet sig inspirere af de jugoslaviske erfaringer med hensyn til etablering af en socialistisk markedsøkonomi. Indførelse af arbejderstyre på virksomhederne synes også at stå på den nye reformvenlige regerings program.

TABEL 7

Nationalregnskab for Czechoslovakiet

(Mldr. kroner, årets priser)

	1964	1965	1966
Nettomaterialprodukt	169,5	173,5	192,9
Privat forbrug	113,8	119,2	124,9
Koll. forbrug	33,8	35,0	36,6
Investeringer	17,0	15,4	23,1
Nettoeksport	4,9	3,9	8,3

Kilde: UN Monthly Bulletin of Statistics.

Økonomien i 1967

Første del af prisreformen, der oprindelig var tænkt gennemført i 1966, blev udsat til ikraftræden pr. 1. januar 1967. Denne del af reformen stræber først og fremmest efter at normalisere producentpriserne, mens forbrugerpriserne for den overvejende del af varer og tjeneste indtil videre søges fastholdt.

Man arbejder med tre typer prisfastsættelse. For basisprodukter fastlægges priserne administrativt. For en lang række almindelige varer er der sat maksimalpriser mens prisdannelsen helt er overladt til den enkelte virksomhed for mindre varegrupper.

Før prisreformen blev der ført forhandlinger mellem myndigheder og virksomheder for at fastlægge niveauet for administrerede og maksimalpriser. Som man kunne forvente, bestræbte virksomhederne sig på at opnå så høje priser som muligt. Myndighederne kunne ikke overkomme at kontrollere virksomhedernes omkostningsoplysninger og resultatet blev, at de prisforhøjelser, der sattes i kraft, var af et langt større omfang end myndighederne havde troet nødvendig. I alt steg producentpriserne med 29 pct. mod anslået 19 pct.

Det viste sig da også hurtigt, at priserne var sat for kraftigt i vejret. En række virksomheder, der havde overvurderet deres produktionsomkost-

ninger, akkumulerede overskud i et tempo, der lå langt over det planlagte. Mens myndighederne havde beregnet, at prisreformen skulle tillade et gennemsnitligt profitniveau på 22 pct., nåede dette inden for industrien op på ikke mindre end 65 pct.

Da overskudene i væsentlig grad var opstået som følge af værdiopskrivninger og kun i langt ringere omfang gennem øget produktionsmængde, udviklede der sig i første halvår 1967 et faretruende inflationært pres i økonomien. De beskæftigedes indtægter sattes i vejret og virksomhedernes investeringsefterspørgsel steg mærkbart. Da det ikke nødvendigvis var de mest effektive virksomheder, der gennem prisreformen havde øget deres overskud, var der fare for at reformens rationaliseringseffekt ville blive formindsket. Her spillede også banksystemets manglende erfaringer med hensyn til effektiv låneudmåling en rolle.

Myndighederne greb ind over for de stigende lønudbetalinger ved at dekretere et loft for den enkelte virksomheds forøgelse af den samlede lønsum (men ikke for de individuelle lønninger), først fastsat til ca. 3,3 pct., senere på året formindsket til 2,9 pct. ved en produktivitetsstigning på 4,5 pct. Herved lykkedes det efterhånden at få bragt indtægtsstigningerne under kontrol.

Investeringsefterspørgslen var det vanskeligere at få hold på. Man dekreterede nedsættelser af omfanget af nye investeringer inden for en række brancher, hvor der havde ophobet sig ufærdiggjorte projekter. Samtidig bestræbte man sig på at gøre virksomhederne mere afhængige af banksystemet ved investeringsfinansieringen. Virksomheder med særlig store overskud skal investere i mellemlange obligationer, udstedt gennem bankerne. Herved skabes der mulighed for en mere rationel allokering af opsparingen mellem virksomhederne.

TABEL 8

Produktions-, produktivitets- og lønudvikling

(Årlig stigning i pct.)

	1964	1965	1966	1967
Industriproduktion	4,1	7,9	7,4	7,1
Produktivitet	3,5	5,8	4,8	5,9
Landbrugsproduktion	2,5	÷3,9	10,5	3,5
Nominalløn	2,9	2,3	2,6	5,5
Leveomkostninger	0,4	1,2	0,3	1,5
Realløn	2,4	1,2	2,3	3,9

Kilde: ECE Economic Survey 1967.

Reformbestræbelserne og de stabiliserende indgreb fra myndighedernes side har ikke skadet produktionsudviklingen i nævneværdig grad. Total-

tallet for industriproduktionen dækker dog over en uensartet udvikling inden for de forskellige brancher. Kraftige stigninger fandt sted inden for maskin- og kemisk industri mens de gamle prestigeindustrier har haft vanskelige vækstvilkår efter reformerne. Lagerbeholdningerne af færdigvarer er steget langt kraftigere end beregnet. Afsætningsvanskelighederne i en periode med stigende indtægter i befolkningen henføres til kvalitets- og sortimentsmangler, hvilket afslører at virksomhederne endnu ikke har udviklet deres markedsfølsomhed tilstrækkeligt.

Handelsbalancen for 1967 udviste et overskud på 2,4 mldr. kr. ved en eksportstigning på 6 og en importnedgang på 2 pct. Eksportstigningen er dog koncentreret på andre østlande, mens eksporten til vesten, der skal finansiere landets import af en mængde specialierede produkter, faldt med 1 pct. Problemer med kvaliteten anføres som hovedårsag. Da Czechoslovakiet ikke kan anvende sit overskud i østhandlen til finansiering af sin livsvigtige vesthandel, har fremskaffelsen af konvertibel valuta, evt. i form af store lån i vesten, været på tale i 1968.

ANDRE ØSTEUROPÆISKE LANDE I 1967

På trods af opretholdelsen af en pæn vækstrate for industriproduktionen, udviklede den *polske* økonomi sig ikke tilfredsstillende. En stor del af produktionstilvæksten er usælgelig og hober sig blot op på lagre. Produktiviteten i industrien er kun øget med 2,8 pct. Arbejdsdisciplinen volder problemer. Væksten i forbrugsvareproduktionen er aftagende, mens forsyningsproblemerne er tiltagende. Udenrigshandlen udviklede sig mindre tilfredsstillende.

I *Ungarn* er dybtgående reformer blevet indledt i 1968. I 1967 var udviklingen ovenud tilfredsstillende. Industriproduktionen steg med 9 pct., dobbelt så meget som planlagt, på grund af et uventet stærkt spring i arbejdsproduktiviteten. Den kraftige interne aktivitet har dog samtidig påført landet store underskud i samhandlen med sine partnere i øst og vest, hvilket har foranlediget det ungarske banksystem til at optage lån på det vestlige eurodollarmarked i 1968.

Det økonomiske opsving i *D.D.R.*, der har fundet sted under moderate men effektive reformer, forstærkedes i 1967. Industriproduktionen steg 6,8 pct. samtidig med en nedbringelse af arbejdsstyrken som følge af omfattende rationaliseringer og sammenlægninger af virksomheder. Aktiviteten inden for andre sektorer lå tilsvarende højt, bl. a. steg boligbyggeriet med 17 pct. Landet lider i øjeblikket under akut arbejdskraftmangel og har indledt en omfattende rekrutering af fremmedarbejdere, ikke mindst fra Polen, hvor arbejdsløsheden er et problem for styret.

De to mindre udviklede lande *Rumænien* og *Bulgarien,* har øget deres allerede høje industrielle vækstrater til ca. 13 1/2 pct. i 1967. Bulgarien har gennemført visse reformer mens Rumænien, efterhånden som det eneste østland, fortsat arbejder efter det gamle centrale plansystem. Behovet for reformer har endnu ikke været tilstrækkelig påtrængende, idet hovedproblemet er at skaffe den store underbeskæftigede landbefolkning arbejdspladser i byerhvervene, hvor deres effektivitet under alle omstændigheder vil være større.

P. W.
20. 8. 1968

DEN DANSKE ØKONOMISKE SITUATION

Når man skal vurdere udviklingen i den danske økonomi i første halvdel af 1968, er der såvel en række negative som en række positive momenter at fremhæve. Det negative ligger først og fremmest i de faktiske realiteter i årets første halvdel, en vis arbejdsløshed samt et fortsat betydeligt underskud på handels- og betalingsbalancen. Det positive ligger derimod hovedsagelig i tendenserne i den hidtidige udvikling, f. eks. tendenserne til lempeligere penge- og kreditforhold, tendenserne til en bedring af betalingsbalancen (især industrieksportens forøgede stigningstakt), forventningerne om en forbedret beskæftigelsessituation i årets sidste halvdel (ifølge den økonomiske årsoversigt), samt den hidtidige beskedne stigningstakt i prisniveauet.

Den gennemsnitlige ledighed ifølge de ugentlige opgørelser

	Arbejdsmænd		Byggefag		Andre mænd		Kvinder		I alt	
	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.	1000 ledige	Pct.
1967:										
april ...	11	4,5	1	1,4	4	1,4	2	1,0	18	2,2
maj ...	5	2,2	–	0,5	3	1,1	2	0,9	10	1,3
juni ...	4	1,6	–	0,5	3	0,8	1	0,6	8	1,0
juli	5	2,1	–	0,2	3	0,9	1	0,6	9	1,1
aug. ...	6	2,3	–	0,3	3	1,1	1	0,7	10	1,3
sept. ...	8	3,4	1	1,3	5	1,6	2	0,9	16	1,9
okt.	13	5,4	1	2,7	7	2,1	3	1,5	24	3,0
nov. ...	13	5,7	2	3,4	7	2,5	4	1,8	26	3,3
dec. ...	29	12,3	5	9,7	12	3,9	8	5,1	55	7,1
1968:										
jan. ...	40	16,6	6	13,6	14	4,4	6	3,7	66	8,6
febr. ...	35	14,6	5	11,1	13	4,3	5	3,1	59	7,7
marts ..	29	11,9	4	9,0	13	4,1	5	3,2	51	6,7
april ...	20	8,3	3	5,9	11	3,5	6	3,7	40	5,2
maj ...	12	5,1	1	2,8	9	2,7	4	2,6	26	3,4
juni ...	10	4,0	1	1,9	7	2,3	4	2,3	22	2,8

Disse tendenser og forventninger er dog så moderate og usikre, at de vanskeligt kan danne baggrund for noget særlig sikkert udsagn om væsentlige ændringer i dansk økonomi i årets sidste halvdel. Der er ikke noget afgørende tegn på, at udviklingen i årets sidste halvdel (f. eks. m. h. t. beskæftigelse og betalingsbalance) i højere grad vil være karakteriseret ved sin forskellighed fra udviklingen i årets første halvdel end ved sin lighed.

De enkelte ugeopgørelser

Dato for opgørelse		Antal ledige				Ledighedsprocent for samtlige forsikrede	
		Arbejdsmænd		Byggefag			
1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968
5/4	3/4	16035	21911	1257	3133	3,1	5,4
12/4	10/4	10071	23588	507	3292	2,1	6,1
19/4	17/4	8747	18352	419	2678	1,9	5,0
26/4	24/4	7626	15472	299	2090	1,8	4,3
3/5	1/5	6922	14702	329	1858	1,9	4,0
10/5	8/5	4984	12023	231	1386	1,3	3,4
17/5	15/5	5293	11666	245	1182	1,3	3,3
24/5	22/5	4625	11970	185	1118	1,2	3,3
31/5	29/5	3618	10612	130	986	1,0	3,0
7/6	5/6	4583	11383	152	1150	1,1	3,3
14/6	12/6	2784	8650	73	847	0,8	2,7
21/6	19/6	3187	8935	85	842	0,9	2,6
28/6	26/6	4861	9625	510	749	0,1	2,7
5/7	3/7	4128	8808	97	635	1,0	2,6
12/7	10/7	4576	9625	79	597	1,0	2,6

Arbejdsløsheden har i årets første halvdel ligget en del over det niveau, som har været det normale i de senere år. I maj 1968 var det totale ledighedsgennemsnit 26.300 eller 3,4 pct. af de arbejdsløshedsforsikrede mod 5,2 pct. i april og 1,3 pct. i maj 1967. Det sæsonmæssige fald i ledigheden fra april til maj har været forholdsmæssigt svagere end normalt, hvorved ledighedsgennemsnittet for maj blev henimod tre gange større end i samme måned sidste år og det højeste for måneden i de sidste 10 år. I juni måned var det totale antal ledige 21.600 eller 2,8 pct. af de forsikrede mod 1,0 pct. i juni 1967. Bortset fra det sæsonmæssige fald i ledigheden er der ikke tale om væsentlige ændringer i ledighedsforholdene fra maj til juni. For første halvdel af 1968 har arbejdsløshedsprocenten været 2–3 gange så stor som i første halvdel af 1967.

Den hidtidige udvikling i beskæftigelsen har været fuldt ud i overensstemmelse med prognoserne i den økonomiske årsoversigt og er i sig selv ikke særlig overraskende i betragtning af den ret stramme økonomiske po-

litik, der har været ført. Det mere interessante moment i denne forbindelse er, hvordan beskæftigelsen vil udvikle sig i det kommende halvår – om den økonomiske årsoversigts forventning om en forbedring af beskæftigelsessituationen i årets sidste halvdel vil holde stik. De faktorer, der ligger bag ved denne forventning er bl. a. arbejdstidsforkortelsen pr. 1. juni og forventningerne om gunstige afsætningsmuligheder på eksportmarkederne og i det hele taget en forbedret betalingsbalancesituation.

Uden at komme nærmere ind på rent politiske forhold (det kan være vanskeligt at undgå, da arbejdsløsheden i høj grad er en politisk bestemt størrelse), kan der måske være grund til at bemærke, at intet tyder på, at man fra regeringens side er indstillet på at foretage selvstændige indgreb til forbedring af beskæftigelsen, med mindre der skulle opstå tendenser til yderligere forringelse. Dette lader formode, at den nuværende arbejdsløshed vil være politisk acceptabel, hvis de forventede ekspansive virkninger fra industrieksporten skulle udeblive eller betalingsbalanceforbedringen i det hele taget skulle vise sig utilstrækkelig.

Da den nuværende arbejdsløshed hovedsageligt er motiveret med hensynet til betalingsbalancen, indtager eksporten en central rolle i den øjeblikkelige situation, idet en stærk stigning her på samme tid øger beskæftigelsen og reducerer betalingsbalanceunderskuddet. Man kan her tænke tilbage på situationen i 1963, hvor en stram finanspolitik frigjorde en del af den økonomiske kapacitet, hvorved eksporten kunne forøges. En helt afgørende forudsætning for en sådan omlægning er naturligvis, at de internationale konjunkturer er tilstrækkelig gunstige, således at den fornødne efterspørgsel efter eksportvarer er til stede. Eksportmulighederne bliver derfor helt afgørende for, om det skal være muligt at forbedre beskæftigelsen, da det næppe kan antages, at man vil søge at genopnå den fulde beskæftigelse, hvis eksportstigningen (betalingsbalanceforbedringen) kun bliver af en beskeden størrelsesorden.

Indførsel og udførsel

Måned	Indførsel		Udførsel		Merindførsel	
	1967 mill. kr.	1968 mill. kr.	1967 mill. kr.	1968 mill. kr.	1967 mill. kr.	1968 mill. kr.
januar	1806,0	1856,3	1336,3	1395,4	469,7	460,9
februar	1705,2	1929,0	1425,7	1512,3	279,5	416,7
marts	1832,2	2026,7	1313,1	1781,6	519,1	245,1
april	1862,7	2117,7	1465,5	1588,8	397,2	528,9
maj	1974,2	2112,2	1432,4	1572,0	541,8	540,3
januar–maj	9180,3	10042,1	6973,0	7849,9	2207,3	2192,2
hele året	21855,0		17255,0		4600,0	

Betragter man handelsbalancen for årets første fem måneder, har der været betydelig stigning i eksporten såvel i løbet af årets første fem måneder som i forhold til den tilsvarende periode året før. Den samlede eksport i perioden januar-maj 1968 er således 877 mill. kr. større end eksporten i de første fem måneder af 1967. Som forventet er det særlig industrieksporten, der er blevet forøget. Den egentlige industrieksport er steget med 729 mill. kr. i forhold til den tilsvarende periode året før. Eksporten af kød- og mælkekonserves er forøget med 65 mill. kr., fiskeeksporten med 26 mill. kr. og eksporten af andre ikke nærmere specificerede varer er steget med 98 mill. kr. Derimod er den egentlige landbrugseksport faldet med 41 mill. kr. i forhold til den tilsvarende periode i 1967.

Imidlertid er importen steget stort set lige så meget som eksporten, nemlig med 862 mill. kr. i forhold til de første fem måneder af 1967, således at den samlede forbedring af handelsbalancen kun bliver på 15 mill. kr. Den samlede handelsbalance giver derfor ikke i sig selv anledning til nogen større optimisme, bortset fra den betydning man tillægger den meget kraftige vækst i industrieksporten, en vækst, der stort set er i overensstemmelse med forventningerne i den økonomiske årsoversigt, hvor det anslås, at der for 1968 som helhed vil blive tale om en forøgelse på ca. 20 pct. i industrieksporten i forhold til 1967.

Samtidigt er der imidlertid sket en vis forbedring af betalingsbalancens øvrige løbende poster (hvis hovedbestanddel er fragtbalancen og turistbalancen). En talmæssig belysning heraf foreligger imidlertid kun for årets første kvartal, for hvilket det samlede betalingsbalanceunderskud er beregnet til ca. 325 mill. kr., hvilket er ca. halvt så stort som underskuddet i første kvartal af 1967, hvor det var 680 mill. kr. Dette fald i underskuddet skyldes bl. a. et fald i handelsbalanceunderskuddet på 180 mill. kr. samt en betydelig forbedring på posten »gaveydelser o. lign.« på ca. 100 mill. kr. Denne sidste forbedring skyldes dog hovedsagelig, at eengangsindtægter i forbindelse med valutaterminsforretninger, der er blevet effektive i 1. kvartal af 1968, har indbragt ca. 115 mill. kr. Den »reelle« forbedring af betalingsbalancen er derfor noget mindre end de ca. 350 mill. kr., tallene giver udtryk for, og skyldes hovedsagelig en forbedring af handelsbalancen i dette kvartal. Til trods for dette forhold og den senere mere ugunstige udvikling af handelsbalancen, er det i »halvofficielle udtalelser« forsigtigt blevet skønnet, at der skulle være muligheder for, at det samlede underskud på betalingsbalancens løbende poster i 1968 kun vil blive ca. halvt så stort som i 1967, hvor det var ca. 2 mia. kr.

Nu lyder et underskud på 1 mia. kr. ikke overvældende i forhold til de underskud, der har været på betalingsbalancen i de senere år, hvor underskuddene stort set er blevet dækket ved kapitalimport og valutabeholdningen har været nogenlunde konstant. Heller ikke nu er der tegn på, at der vil

Uddrag af Nationalbankens månedsbalancer

Aktiver

Mill. kr. / Ultimo		Guld-beholdning	Nettobeh. af fordr. på udlandet	Udlån i alt	Heraf				Obligationer og aktier
					Veksler på indlandet	Lån på værdipapirer	Lån mod statens garanti	Kontokurantaktiv.	
1967	april	68	3220	1242	34	632	14	562	3472
	maj	68	2948	816	33	299	14	470	3447
	juni	68	2958	1973	83	968	13	909	2694
	juli	68	2699	977	37	321	13	606	2758
	aug.	68	2559	388	30	181	13	164	2909
	sept.	68	2816	976	52	398	14	512	3180
	okt.	68	2475	208	25	61	15	107	3361
	nov.	68	2722	797	16	276	15	490	3677
	dec.	68	3062	1357	32	971	14	340	3757
1968	jan.	68	2874	545	12	379	14	140	3629
	febr.	68	3017	907	6	635	15	251	3616
	marts	68	2946	1681	31	986	15	649	3504
	april	68	2754	414	6	214	15	179	3541
	maj	68	2418	529	7	69	16	437	3603
	juni	68	2267	1140	34	394	15	697	3652

Passiver

		Seddel-omløb	Folio	Indlåns-beviser	Kredit-beviser	Kontokurant-passiver	Nettomellemværende med staten
1967	april	4675	193	581	80	383	1607
	maj	4764	194	499	75	408	842
	juni	5061	159	498	76	410	1043
	juli	4815	251	500	76	364	÷ 99
	aug.	4737	172	379	68	390	÷ 99
	sept.	4779	211	398	74	350	510
	okt.	4721	349	510	75	353	÷550
	nov.	4819	181	430	62	374	518
	dec.	5084	299	419	62	361	1163
1968	jan.	4828	202	658	62	339	38
	febr.	4783	183	694	54	353	409
	marts	4811	170	709	56	381	1376
	april	4786	224	633	56	285	98
	maj	4956	241	729	54	315	÷454
	juni	5129	235	727	53	298	÷ 59

Nationalbankens og Forretningsbankernes samlede valutastilling
Nettotilgodeh. eller nettogæld (÷) over for udlandet

	Ultimo					
	Januar	Februar	Marts	April	Maj	Juni
	Mill. kr.					
1966	3130	3153	3154	3103	3169	2953
1967	3116	3113	3027	3088	2966	2755
1968	3196	3237	2964	2913		

	Juli	August	September	Oktober	November	December
1966	2877	2855	2882	2900	3014	3141
1967	2629	2649	2739	2729	2842	2992

opstå akutte valutamæssige problemer. Ganske vist er kapitalimporten faldet, men den samtidige forbedring af den samlede betalingsbalance har bevirket, at nationalbankens og de private bankers valutabeholdning kun er faldet i beskedent omfang. På den anden side gælder det, at hvis man stiller som mål, at de løbende poster helst nogenlunde skal være i balance, før man vil tænke på at øge den indenlandske efterspørgsel, så er der næppe nogen grund til at forvente, at noget sådant indtræder i løbet af 1968.

Dertil kommer, at valutareserverne jo ikke med sikkerhed kan forventes at forblive på deres nuværende niveau, idet USA's restriktioner for kapitaleksport meget vel kan vanskeliggøre en fortsat lånetagning i det hidtidige omfang, ligesom en lempelse af kreditpolitikken og et rentefald kan medføre, at valutareserverne falder ved en mindre stigning eller eventuelt fald i de forretningsmæssige udenlandske kreditter.

Et særligt aspekt af devalueringsproblematikken er, hvordan virksomhederne reagerer på valutakursændringerne i deres prisfastsættelse og salgspolitik i øvrigt. Det har været en udbredt iagttagelse, at de engelske virksomheder i vidt omfang har benyttet pundets devaluering til at holde eks-

Eksportværdi 1967 procentvis fordelt på lande, hvortil prisen i aftagerlandets valuta er:

1) for lande, der ikke devaluerede			2) for England og lande, der devaluerede i samme omfang som England		
Uændret	Nedsat 6–8 pct.	Nedsat mindre end 6 pct.	Uændret	Forhøjet 5–7 pct.	Forhøjet mindre end 5 pct.
58 pct.	14 pct.	28 pct.	37 pct.	43 pct.	20 pct.

portpriserne konstante i fremmed valuta og således hjemtage et større provenu i pund.

Herhjemme har Danmarks Statistik ladet foretage en undersøgelse ved i januar 1968 at udspørge 500 større industrivirksomheder (hvoraf 396 har svaret) om deres eksportprisændringer efter valutakursændringerne. Over for lande, der ikke har devalueret, har industrien i vidt omfang holdt priserne i aftagerlandets valuta konstant, dvs. forhøjet priserne i danske kroner med ca. 8 pct. Denne reaktionsmåde findes regnet efter eksportværdiens vægt i 1967 for ca. 58 pct. af eksporten til de nævnte lande. For 28 pct. af eksportens vedkommende er prisen i aftagerlandets valuta nedsat med mindre end 6 pct. Kun for ca. 14 pct. af eksporten har virksomhederne valgt at nedsætte priserne med den fulde devalueringsprocent.

For eksporten til England og andre lande, der devaluerede i samme omfang som England, viser undersøgelsen, at for 43 pct. af eksporten til disse områder er der gennemført forhøjelser på 5–7 pct. i den udenlandske pris, svarende til omtrent uændret pris i danske kroner. For 20 pct.'s vedkommende er foretaget prisforhøjelser på under 5 pct., medens prisen for 37 pct. af eksportværdien er uændret i aftagerlandets valuta, svarende til en prisnedsættelse i kroner på ca. 6 pct.

Hvis man betragter forholdet til de eksportmarkeder, hvor der ikke er devalueret, får de danske eksportvirksomheder ved den danske devaluering en konkurrencemæssig fordel, som f. eks. kan benyttes til at sænke prisen på eksportmarkederne, hvorved de afsatte mængder kan forøges. Vælger de danske virksomheder dermed at holde den udenlandske pris konstant, sker der ikke umiddelbart noget med de eksporterede mængder, men virksomhederne får en større indtjening i danske kroner, dvs. at eksporten bliver mere profitabel, og på længere sigt må det forventes, at der sker en stimulering af eksporten via forøget reklame og andre former for salgsarbejde. Samme art af betragtninger kan anlægges over for de importkonkurrerende industrier. Det ses umiddelbart, at de to former for reaktion vil være af betydning for, hvor hurtigt man skal forvente, at devalueringen giver sig udslag i en forbedring af betalingsbalancen. En særlig variant af den sidste form for reaktion er det tilfælde, hvor de udenlandske priser holdes konstante, men hvor det forøgede provenu i danske kroner ikke benyttes til salgsfremmende foranstaltninger o. lign., fordi fortjenesten i forvejen var så lav, at eksporten kun var lidet profitabel. Man kan her tale om, at devalueringen hindrer den prisstigning i udenlandske priser eller eksportindskrænkning, der ellers ville have fundet sted.

Over for lande, der har devalueret mere end Danmark, kan anlægges fuldstændig symmetriske betragtninger, idet tendenserne her bliver højere udenlandske priser og/eller mindre salgsfremmende arbejde og/eller mindre profitmargin.

Renteniveauet

Måned		Byggeriets Realkreditfond 6. serie, 5½ pct.	Østifternes Kreditforening 16. serie, 4. afd. 4½ pct.
1967	september	10,39	9,17
	oktober	10,69	9,26
	november	10,90	9,40
	december	10,91	9,37
1968	januar	10,52	9,26
	februar	10,45	9,39
	marts	9,66	8,81
	april	9,42	8,63
	maj	9,42	8,60

Som tidligere nævnt har der i løbet af første kvartal af 1968 været et betydeligt rentefald. Dette rentefald kan muligvis nok bl. a. forklares ud fra tilliden til den nye regering, men den tillid må vel i så fald hovedsagelig bestå i en tiltro til, at den stramme finanspolitik vil blive fortsat et godt stykke tid ud i fremtiden, således at en langvarig, omend beskeden, arbejdsløshed vil mindske tendenserne til prisstigning. Hvis denne antagelse holder stik, skulle forklaringen på rentefaldet altså hovedsagelig ligge i forventningerne om en mindre, fremtidig inflation (og i mindre grad i rent likviditetsmæssige virkninger af pengepolitiske lempelser eller forventninger om sådanne). Da profitforventningerne falder tilsvarende, bliver der derfor ikke tale om noget »reelt« rentefald (eller i hvert fald et mindre »reelt« rentefald end det nominelle rentefald). De forskellige erhvervs ulige muligheder for at overvælte renteudgifter på priserne bevirker dog visse forskydninger, hvoraf der her er særlig grund til at fremhæve fordelene for de eksporterende og de importkonkurrerende erhverv, hvorved rentefaldets mere direkte indflydelse på kapitalimporten og valutareserverne i nogen grad skulle blive modvirket.

Hovedmidlet til forbedring af betalingsbalancen er dog de mere direkte og efterspørgselsbegrænsende virkninger af den stramme finanspolitik. Virkningen består dels i at efterspørgslen efter importvarer reduceres og dels under visse omstændigheder i, at efterspørgslen efter varer og produktionsfaktorer, der alternativt kunne være anvendt til eksport, reduceres. Men hvis man ikke står over for betydelige eksportmuligheder, har denne fremgangsmåde sin pris i form af, at arbejdskraft og andre produktionsfaktorer, som kunne bidrage til forøgelse af den samlede produktion, bliver ledige.

Mulighederne for at øge eksporten er derfor det helt centrale element i vurderingen af fremtiden. Hvis den stramme finanspolitiks hovedformål

er en tilpasning af det indenlandske omkostningsniveau til omkostningsniveauet i udlandet, vil den sandsynligvis blive et forholdsvis langvarigt fænomen – selv trods de sammenhængende virkninger af den stramme finanspolitik, arbejdsløsheden, mindre prisstigningsforventninger, lavere renteniveau og dermed lettelse for de eksporterende og importkonkurrerende erhverv. Hvis derimod eksportmulighederne viser sig tilstrækkelig gode, kan arbejdsløsheden blive et mere kortvarigt fænomen, der hovedsagelig er nødvendigt til at sikre en omstilling til større eksport. Dvs. at forløbet af den begyndende udenlandske konjunkturopgang bliver helt afgørende. Det er derfor vanskeligt i denne forbindelse at foretage en vurdering ud fra betalingsbalancens hidtidige udvikling efter devalueringen. Også af den grund at udviklingen her på længere sigt afhænger af virksomhedernes reaktion på devalueringen, såvel i deres prisfastsættelse som med hensyn til øvrige former for salgsindsats. Hvornår arbejdsløsheden forsvinder, afhænger derudover naturligvis af, hvilke krav man på længere sigt stiller til betalingsbalancens udseende.

N. C. N.
20. 8. 1968

POLITISK KRONIK

UDLANDET

April 1968

2. – Det amerikanske forsvarsministerium meddeler, at bombestoppet (se 31/3) alene gælder området nord for den 20. breddegrad; i de områder, hvor der stadig bombes, foregår der nordvietnamesiske troppebevægelser, der er en trussel mod de allierede stillinger i den nordlige del af Sydvietnam. – Præsident Nguyen Van Thieu erklærer, at begrænsningen af bombningen er den sidste indrømmelse til Nordvietnam; hvis USA lader Sydvietnam i stikken, vil det kæmpe videre alene. – 3. I en udsendelse over Hanoi radio gives der udtryk for, at Nordvietnam er rede til kontakt med USA om betingelsesløs standsning af bombningen og andre krigshandlinger, således at egentlige fredsforhandlinger kan begynde. – Bombningen syd for den 20. breddegrad fortsætter. Den amerikanske hærkommando meddeler, at der er iværksat en fælles amerikansk-sydvietnamesisk operation for at undsætte det amerikanske marineinfanteri i Khe Sanh basen. – 6. Præsident Johnsons pressesekretær meddeler, at præsidenten 3/4 i et budskab til den nordvietnamesiske regering meddelte, at ambassadør Averell Harriman var rede til at tage øjeblikkelig kontakt med den nordvietnamesiske regering og foreslog Geneve som mødested. – 7. meldes, at belejringen af Khe Sanh er hævet. – 8. Præsident Johnson meddeler, at han har modtaget et budskab fra Hanoi, og at der nu vil blive taget øjeblikkelige skridt til fastlæggelse af sted og tid for et møde mellem amerikanske og nordvietnamesiske repræsentanter. Fra Hanoi meddeles, at Nordvietnam har foreslået Cambodias hovedstad Phnom Penh. – 13. Hanoi beskylder USA for at sinke forhandlingerne ved ikke at ville godkende de af Nordvietnam foreslåede mødesteder som Phnom Penh og Warszawa. – 24. Fra Washington meddeles, at amerikanske og nordvietnamesiske repræsentanter har mødtes i Vientane, hovedstaden i Laos, og at det ventes, at de snart vil enes om mødestedet for præliminære fredsforhandlinger.

Præsidenterne Mobuto, Congo (Kinshasa), Bokassa, Den centralafrikanske republik, og Tombalbaye, Tsad, underskriver i Fort Lamy en overenskomst om oprettelse af Unionen af centralafrikanske stater. Formålet er at harmonisere de tre staters industrialiserings-, udviklings- samt transport- og telekommunikationspolitik, og de tilsiger hinanden gensidig militær hjælp i tilfælde af angreb udefra. 16/2 har Guinea, Mali, Mauretanien og Senegal i Dakar sluttet overenskomst om oprettelsen af Organisationen af staterne omkring floden Senegal.

Forbundspræsident Heinrich Lübke udnævner Ernst Benda (CDU) til forbundsindenrigsminister i stedet for Paul Lücke (se 18/3).

4. – Den amerikanske forkæmper for negrenes borgerrettigheder med ikke voldelige midler, nobelfredspristageren pastor Martin Luther King, dræbes ved et attentat i Memphis, Tennessee. Gerningsmanden, en hvid mand, undslipper, og FBI iværksætter en intensiv eftersøgning. Til Kings stilling som leder af den af ham stiftede Southern Christian Leadership Conference vælges pastor Ralph D. Abernathy, der udtaler, at SCLC fortsat vil forfølge sit mål med

ikke-voldelige midler, og meddeler, at han senere på måneden vil organisere »de fattige folks« march til Washington, som var planlagt af King. Mordet på King fremkalder raceuroligheder med plyndringer og ildspåsættelse i mange amerikanske byer. 39 mennesker omkommer, 2500 meldes sårede, og der foretages ca. 14.000 anholdelser. Urolighederne ebber ud 11/4. – 10. Repræsentanternes Hus vedtager en lov med forbud mod enhver racediskrimination på boligmarkedet. Loven underskrives 11/4 af præsident Johnson.

Det czekoslovakiske kommunistpartis centralkomité vælger nyt pratipræsidium. Medlemsantallet skæres ned fra 15 til 11. Blandt de ikke genvalgte er fhv. præsident Antonin Novotny (se 22/3), ministerpræsident Josef Lenart og den tidligere formand for den ideologiske kommission Jiri Hendrych. – 6. Josef Lenarts regering træder tilbage. – 8. Præsident Svoboda udnævner ny regering med den hidtidige viceministerpræsident Oldrich Cernik som chef. Blandt de 5 viceministerpræsidenter er økonomiprofessoren Ota Sik. Kultur- og undervisningsminister, tidligere ambassadør i London Jiri Hajek bliver udenrigsminister efter David, og general Martin Dzur afløser general Lomsky som forsvarsminister. Jaroslav Kriegel vælges på forslag af det kommunistiske partis nye generalsekretær Alexander Dubcek til formand for Den czekoslovakiske nationale front, en organisation der omfatter samtlige partier, i stedet for fhv. præsident Novotny.

5. – Premierminister Harold Wilsom foretager en større omdannelse af den britiske regering. Transportminister Barbara Castle overtager et nyt ministerium, ministeriet for beskæftigelse og produktivitet, der afløser arbejdsministeriet, og til hvilket fra økonomiministeriet henlægges alle spørgsmål vedrørende pris- og indkomstpolitik. Den hidtidige arbejdsminister Ray Gunter overtager ministeriet for kraftforsyning, hvor han afløser Richard Marsh, der bliver transportminister. Landbrugsminister Fred Peart afløses af den hidtidige minister for Wales, Cledwyn Hughes, og bliver selv Lord Privy Seal og leder af underhuset i stedet for Richard Crossman, der som Lord President of the Council bevarer sit sæde i kabinettet og får til opgave at koordinere sundheds- og socialministeriernes virksomhed med særligt ansvar for en eventuel sammenslutning af disse to ministerier. Patrick Gordon Walker forlader regeringen, og ministeriet for undervisning og videnskab overtages af den hidtidige generalpostmester Edward Short. I alt omfatter rekonstruktionen 16 ændringer i regeringens sammensætning.

6. – Canadas liberale parti vælger den 48-årige justitsminister Pierre Elliott Trudeau til leder og dermed til Lester Pearsons efterfølger også som premierminister (se 14/12 1967). I den afgørende valgomgang får Trudeau 1205, Robert Winters 954 stemmer. Trudeau er franskcanadier, men modstander af den franskcanadiske separatisme. – 20. Trudeau aflægger ed som premierminister. Den omdannede regering består af 24 medlemmer mod hidtil 57, idet nogle ministre har overtaget mere end et ministerium, bl. a. fortsætter Trudeau selv som justitsminister. Finansminister Mitchell Sharp bliver udenrigsminister i stedet for Paul Martin, der bliver minister uden portefølje, medens E. J. Benson overtager finansministeriet. – 23. Premierminister Trudeau meddeler, at parlamentet vil blive opløst og nye valg afholdt 25/6.

8. – Polens præsident (præsident for statsrådet) Edward Ochab træder tilbage, og Sejmen vælger 10/4 forsvarsminister, marskal Marian Spychalski til hans efterfølger. Forsvarsministeriet overtages af general Wojciech Jaruzelski. Ministerpræsident Josef Cyrankiewicz retter i Sejmen et skarpt angreb mod den 5 mand stærke romerskkatolske Znak-gruppe for sammen med zionister, kompromitterede stalinister og revisionister at have anstiftet den senere tids studenteruroligheder.

Israelske styrker overskrider på ny (se 21/3) våbenstilstandsgrænsen til Jordan

under forfølgelse af arabiske guerillastyrker og ødelægger en af El Fatah's baerr. – 29. Præsident Nasser erklærer, at en ny krig med Israel er uundgåelig.

9. – Den finske rigsdag vedtager efter hastebehandling en fuldmagtslov, der bemyndiger regeringen til at kontrollere og regulere priser, lønninger og huslejer til udgangen af 1969; desuden indeholder loven bestemmelse om ophævelse af den automatiske pristalsregulering. Fuldmagtsloven er en forudsætning for en pris- og indkomstaftale, som den nye regering under Mauno Koivisto (se 12/3) 27/3 har afsluttet med de store interesseorganisationer. I forbindelse med fuldmagtsloven har regeringen forpligtet sig til ikke at gennemføre nye skattelove i de to år.

10. – I en betænkning fra en af den rhodesiske regering nedsat forfatningskommission forkastes apartheid-systemet; paritet mellem europæernes og afrikanernes repræsentation i parlamentet opstilles som endeligt mål, men vil først kunne opnås, når afrikanerne har nået et højere velstands- og uddannelsesniveau. Parlamentets andetkammer skal efter kommissionens forslag bestå af 80 medlemmer, hvoraf de 40 skal vælges af europæerne, medens 20 pladser forbeholdes afrikanere. De resterende 20 vælges af alle vælgere med mindst 600 rhodesiske pund i årlig indtægt og 4 års uddannelse ud over folkeskolen. Kommissionen lader spørgsmålet om republik stå åbent.

I en fælles erklæring giver regeringerne i Algeriet, Mali, Mauretanien og Congo (Brazzaville) meddelelse om genoprettelse af de diplomatiske forbindelser med Storbritannien. Forbindelserne blev afbrudt i december 1965 i henhold til Organisationen for Afrikas Enheds resolution om Rhodesia. Tanzania er det eneste land, hvis diplomatiske forbindelser med Storbritannien fortsat er afbrudt på grund af Rhodesia.

11. – I Vestberlin såres lederen af det socialistiske studenterforbund (SDS), den 28-årige Rudi Dutschke, ved et attentat. I Vestberlin og andre byer udarter studenternes protestdemonstrationer til optøjer og voldsomheder, især rettet mod Axel Springers bladbygninger. – 13. I anledning af de fortsatte studenteruroligheder, der adskillige steder medfører hårde sammenstød med politiet, opfordrer forbundskansler Kiesinger i en radio- og fjernsynstale studenterne til mådehold. Han udtaler, at de egentlige ansvarlige for episoderne er små, men militante kredse, der har som mål at ødelægge det parlamentariske system, og bebuder, at der vil blive grebet hårdt ind, hvis urolighederne fortsætter.

13. – Østtyskland forbyder indtil videre alle forbundsministre og høje embedsmænd fra forbundsregeringen at benytte landruten gennem Østtyskland til Berlin. Som begrundelse anføres, at forbundsindenrigsminister Benda ved i Vestberlin at lede politiaktionen under studenteruroligheder (se 11/4) ulovligt har blandet sig i den selvstændige politiske enhed Vestberlins indre anliggender. – 19. De tre vestmagter protesterer i en note til Sovjetunionen mod rejseforbudet. – 26. Vestberlins overborgmester Klaus Schütz, der også er præsident for forbundsrådet, forhindres af de østtyske grænsemyndigheder i at benytte motorvejen på rejse fra Vestberlin til forbundsrepublikken. Vestmagterne protesterer på ny.

Nigeria afbryder de diplomatiske forbindelser med Tanzania, der har anerkendt Biafra (se 2/10 1967) som uafhængig suveræn stat. – 18. Forbundsregeringen i Lagos erklærer sig rede til forhandlinger med Biafra om bilæggelse af borgerkrigen; forudsætning for en varig fred er dog Nigerias enhed. – 22. Biafras leder Ojukwu udtaler, at Biafra ikke vil give afkald på sin uafhængighed, og at fredsforhandlinger kun har mening, hvis kamphandlingerne indstilles.

Ved valget i Singapore besætter premierminister Lee Kuan Yew's folkeaktionsparti samtlige 58 pladser i parlamentet.

Kun i 7 valgkredse er der opstillet modkandidater. De kommunistisk orienterede Barisan socialister boycotter valget.

18. – FN's sikkerhedsråd vedtager enstemmigt at anbefale generalforsamlingen, at Mauritius (se 12/3) optages i FN, hvor det vil blive stat nr. 124. Generalforsamlingen tiltræder forslaget 24/4.

22. – Det konservative partis leder Edward Heath afskediger fhv. minister Enoch Powell fra sit »skyggekabinet«, efter at Powell i en tale i Birmingham har rettet et voldsomt angreb mod regeringens lovforslag om en udvidelse af loven mod racediskrimination, krævet stop for immigration og statsstøtte til hjemsendelse af immigranter. Powell modtager talrige sympatitilkendegivelser i form af proteststrejker og demonstrationer og titusinder af breve. – 23. Underhuset forkaster ved 2. behandling af lovforslaget mod racediskrimination bl. a. på boligmarkedet et konservativt forslag om at forkaste lovforslaget som ikke formålstjenligt med 313 stemmer mod 208; 25–30 medlemmer af den konservative gruppes venstrefløj, deriblandt den tidligere minister Sir Edward Boyle, undlader at stemme.

25. – Præsident Johnson meddeler, at den tidligere viceudenrigsminister George W. Ball er udnævnt til USA's faste repræsentant ved FN i stedet for Arthur J. Goldberg, der af personlige grunde har ønsket at træde tilbage.

Regeringen i Irak meddeler, at der er opnået enighed om genoptagelse af de i juni 1967 afbrudte diplomatiske forbindelser med Storbritannien.

28. – Landdagsvalget i Baden-Württemberg viser stærk tilbagegang for socialdemokratiet (SPD) til fordel for de yderliggående partier, navnlig det højreekstremistiske nationaldemokratiske parti (NPD), der får 9,8 pct. af de afgivne stemmer og 12 mandater. De kristelige demokrater (CDU) får 44,1 (1964: 46,2) pct. af stemmerne og 60 (59) mandater, SPD 29,1 (37,3) pct. og 37 (47), FDP 14,4 (13,1) pct. og 18 (14). Det kommunistisk orienterede Demokratiske Venstre får 2,3 pct. af stemmerne, men ingen valgt.

Ved omvalg i Bastia (Corsica), hvor valget af en gaullist i marts 1967 er blevet kasseret, sejrer venstreføderationens kandidat. De to regeringspartier råder herefter kun over 242 af nationalforsamlingens 487 medlemmer, nemlig 199 gaullister og 43 medlemmer af Giscard d'Estaings uafhængige republikanere. Hidtil har regeringen dog i kritiske situationer kunnet regne med støtte fra 4–5 af de 9 medlemmer uden for partierne og 2–3 medlemmer af Jean Lecanuets centrumsgruppe (gruppen for fremskridt og moderne demokrati).

Vicepræsident Hubert Humphrey meddeler, at han agter at søge nominering som demokratisk præsidentkandidat, men ikke vil deltage i primærvalgene.

Maj 1968

2. – Israel fejrer 20 års dagen for sin selvstændighed ved en militærparade gennem den erobrede jordanske del af Jerusalem, til trods for at FN's sikkerhedsråd enstemmigt har henstillet til Israel at afstå fra paraden. Ministerpræsident Levi Eshkol erklærer, at Israel er fast besluttet på ikke at vende tilbage til de gamle farlige grænser, men tilstræber en entydig fastsættelse af anerkendte og sikrede grænser. – 21. Sikkerhedsrådet vedtager med 13 stemmer (USA og Canada undlader at stemme) en resolution, der kræver, at Israel opgiver indlemmelsen af den arabiske del af Jerusalem. – 22. Udenrigsminister Abba Eban betegner resolutionen som uretfærdig, uigennemførlig og skadelig for fredsbestræbelserne i Mellemøsten. – 28. Mini-

sterpræsident Eshkol udtaler, at hverken internationalt tryk eller intensivering af den arabiske guerilla, end ikke en ny krig kan få Israel til at trække sig tilbage fra de nuværende grænser, før en fredstraktat med de arabiske stater er undertegnet, og en sådan traktat må fremgå af direkte forhandlinger med de arabiske stater.

Lederen af den oprørske østregion (Biafra) i Nigeria (se 13/4) Ojukwu erklærer, at han er rede til at overveje ethvert fredsforslag fra forbundsregeringen i Lagos, der garanterer Biafras befolknings sikkerhed, selv om det ikke indebærer fuld suverænitet for Biafra. – 6. indledes i London præliminære forhandlinger om en fredskonference mellem repræsentanter for forbundsregeringen i Nigeria og oprørsregeringen i Biafra, og 15/5 opnås enighed om, at fredsforhandlinger skal begynde 23/5 i Kampala, hovedstaden i Uganda. Samme dag afbryder Nigeria de diplomatiske forbindelser med Elfenbenskysten, der 14/5 har anerkendt Biafra som uafhængig suveræn stat (se også 13/4). – 8. Gabon anerkender Biafra. – 19. Forbundstropper besætter havnebyen Port Harcourt i Biafra og isolerer dermed Biafra fra omverdenen. – 20. Nigeria vil afbryde de diplomatiske forbindelser med Zambia, der som den fjerde stat har anerkendt Biafra. – 31. Forhandlingerne i Kampala strander. Forbundsregeringen tilbyder kontrolleret våbenstilstand 12 timer efter, at Biafra har givet afkald på sit suverænitetskrav, medens Biafra kræver, at våbenstilstand skal gå forud for en politisk løsning af konflikten.

Tunesien afbryder de diplomatiske forbindelser med Syrien, efter at ministerpræsident Zeayen 1/5 har erklæret, at præsident Habib Bourguiba er en fjende af den arabiske revolution og har forrådt kampen i Palæstina.

3. – Sorbonnes rektor Jean Roche tilkalder politi, der opløser en studenterdemonstration og foretager arrestationer, og lukker universitetet. – 6. Studenterdemonstrationer i Paris mod Sorbonnes lukning og arrestationerne udvikler sig til voldsomme gadekampe med politi og gendarmer med mange sårede på begge sider. Urolighederne fortsætter de følgende dag. – 8. Præsident de Gaulle udtaler sig for en universitetsreform, men fremhæver, at ro og orden ubetinget må opretholdes. – 9. Lukningen af Sorbonne ophæves på betingelse af ordnede forhold. Medens den humanistiske afdeling i Nanterre åbnes 10/5, afspærres Sorbonne af politiet på grund af sit-down strejketrusler fra studenterorganisationerne, og 11/5 er der nye voldsomme sammenstød mellem studenter og politi i Quartier Latin. – 11. Premierminister Georges Pompidou beordrer Sorbonne åbnet og løsladelse af de arresterede demonstranter. – 12. Studenterorganisationer og fagforeninger opfordrer til generalstrejke på grund af politiets hårde fremgangsmåde. Opfordringen følges i vidt omfang. Natten til 14/5 besættes Sorbonne af studenter, der kræver indenrigsminister Chrisitan Fouchets afgang. – 14. Premierminister Georges Pompidou erklærer i nationalforsamlingen, at han er rede til en universitetsreform og bebuder amnesti for deltagerne i urolighederne. Venstreføderationen og kommunisterne fremsætter et forslag om mistillidsvotum mod regeringens økonomiske og sociale politik og universitetspolitikken. – 16. I forskellige byer besætter strejkende arbejdere fabrikker. Det kommunistiske fagforbund CGT erklærer i et opråb, at tiden er inde til at gennemføre arbejdernes længe ventende krav. Premierminister Pompidou opfordrer i en radiotale til ikke at følge fortalerne for anarkiet og erklærer, at regeringen med alle midler vil opretholde den republikanske orden. Venstrepolitikere og repræsentanter for fagforeningerne kræver regeringens afgang. – 22. Nationalforsamlingen forkaster venstrepartiernes mistillidsvotum, der kun opnår 233 stemmer, medens 244 var nødvendige. Den følgende nat godkender nationalforsamlingen det bebudede amnestiforslag. – 24. Præsident de Gaulle bebuder i en radio- og fjernsynstale, at der i juni vil blive afholdt folkeafstemning om

et reformprogram med mere demokrati i undervisningen og på arbejdspladserne. Han udtaler, at et negativt udfald af folkeafstemningen vil bevirke, at han ikke meget længere vil kunne være Frankrigs præsident. Om aftenen resulterer studenterdemonstrationer i Paris og andre byer i nye gadkeampe. Kampene kræver dødsofre og hundreder af sårede. – 27. Efter 2 dages forhandlinger mellem regeringen og fagforeningerne opnås foreløbig enighed om forhøjelse af mindstelønnen, arbejdstidsforkortelse, 10 pct.s lønforhøjelse og forbedringer af socialforsikringslovgivningen. Premierminister Pompideou opfordrer arbejderne til at genoptage arbejdet, men strejkerne løber videre. – 28. Pompidou meddeler, at undervisningsminister Alain Peyrefitte er trådt tilbage og erklærer sig på ny rede til forhandlinger med repræsentanter for studenter og professorer. Lederen af venstreføderationen, François Mitterrand, meddeler, at han er kandidat til præsidentposten, hvis de Gaulle træder tilbage efter folkeafstemningen. Ved en massedemonstration iværksat af CGT kræves de Gaulles tilbagetræden, og CGT kræver strejkerne fortsat. – 29. Præsident de Gaulle forlader Paris og tager til sit landsted i Colombey-les-deux-Eglises, hvortil han dog først ankommer efter usædvanlig lang tids forløb. Det viser sig senere, at han i mellemtiden har aflagt besøg på en militær flyveplads ved Baden-Baden og konfereret med franske militære chefer. – 30. De Gaulle vender tilbage til Paris og meddeler i en radiotale, at der ikke vil finde nogen folkeafstemning sted i juni, men at han i stedet vil opløse nationalforsamlingen og lade afholde valg den 23. og 30. juni. Pompidou vil fortsætte som premierminister, men regeringen vil blive omdannet. Han advarer mod kommunistisk diktatur og giver præfekterne fuldmagter til at sikre forsyninger og orden, kalder borgerlige aktionsgrupper til hjælp for politiet og truer med nye forholdsregler, hvis kaos fortsætter. Samme aften finder en gaullistisk massedemonstration sted i Paris. – 31. I den omdannede regering Pompidou bliver udenrigsminister Maurice Couve de Murville finans- og økonomiminister og finans- og økonomiminister Michel Debré udenrigsminister. Foruden undervisningsminister Peyrefitte, som allerede er trådt tilbage, forlader justitsminister Louis Joxe, indenrigsminister Fouchet og informationsminister Georges Gorse regeringen. Boligminister François Ortoli bliver undervsningsminister, venstregaullisten René Capitant justitsminister, minister for økonomisk planlægning Raymond Marcellin indenrigsminister og minister for post og telekommunikationer Yves Guena informationsminister. Desuden afløser Maurice Schumann, hidtil minister for videnskabelig forskning, Jean-Marcel Jeanneney som socialminister. Landbrugsminister Edgar Faure, forsvarsminister Pierre Messmer og kulturminister André Malraux forbliver på deres hidtidige poster. Der meldes om troppebevægelser omkring Paris. CGT erklærer, at de ikke vil lave obstruktion mod valgene. Politiet begynder at rydde postkontorer m. m. for strejkende.

Præsident Johnson meddeler, at han har accepteret et forslag fra Nordvietnam om, at priliminære fredsforhandlinger skal finde sted i Paris og begynde 10/5. Fra Hanoi meddeles, at fhv. udenrigsminister, nu minister u. p. Nguyen Xuan Thuy er udset til at lede Nordvietnams forhandlingsdelegation, og det siges, at Xuan Thuys opgave vil være at aftale betingelsesløs stop for bombning og alle andre krigshandlinger mod Nordvietnam og derefter at drøfte andre spørgsmål af interesse for de to parter. Som leder af den amerikanske forhandlingsdelegation nævnes ambassadør Averell Harriman og som medlem af delegationen bl. a. Cyrus Vance.
– 4. Udenrigsminister Tran Van Do udtaler, at Sydvietnam ikke har noget mod Paris som mødested, men han mneer, at Nordvietnam vil udnytte samtalerne i Paris til propaganda. – 5. Vietcong starter en ny offensiv (se 1/2) mod Saigon og andre byer og militære støttepunkter i det sydlige Sydvietnam. Særlig voldsomme er kampene i Saigons yderkvarterer, og gene-

ral Nguyen Ngoc Loan, Sydvietnams øverste politichef, dræbes under kampene. – 13. meddeles fra amerikansk militær side, at angrebet er slået tilbage, og at Vietcong demoraliseret og med store tab har begyndt tilbagetoget. – I Paris afviser Xuan Thuy det amerikanske krav om gensidighed hvad angår krigshandlingerne. Harriman foreslår som et første skridt, at parterne skal respektere den demilitariserede zone mellem Nordvietnam og Sydvietnam. – 15. Harriman gentager sit forslag om, at bestemmelserne i Geneveaftalen af 1954 om den demilitariserede zone skal respekteres, det samme skal gælde overenskomsten om Laos af 1962 og Cambodias neutralitet. Xuan Thuy svarer, at de eneste stridskræfter, der skal trækkes tilbage, er de amerikanske. – 23. Præsident Johnson udtaler, at USA ikke vil lade sig besejre på slagmarken i Vietnam og vil vide at hindre, at bestræbelserne for en ærefuld fred i Paris bliver til en farce. – 28. Johnson opfordrer Nordvietnam til at holde op med propagandaen og gå til konstruktive forhandlinger. Han bekræfter på ny, at USA er rede til at indstille alle bombeangreb i Nordvietnam, hvis også Nordvietnam indskrænker den militære aktivitet. – 31. Harriman tilbyder, at USA vil indstille enhver militær aktivitet i den demilitariserede zone, hvis den internationale kontrolkommission overtager inspektionen.

4. – Genearlsekretæren i Czekoslovakiets kommunistiske parti, Alexander Dubcek, har samtaler med stats- og partiledere i Moskva. I et kommuniqué siges, at meningsudvekslingen foregik i en kammeratlig atmosfære, og man var enig om en nærmere prøvelse af forslag fra begge sider om den videre udvikling af det økonomiske samarbejde. – 6. Den polske regering protesterer i en note mod en antipolsk kampagne i czekoslovakisk presse, radio og fjernsyn. – 7. Dubcek siger i et interview i Rude Pravo om sit besøg i Moskva, at man fra sovjetisk side åbent gav udtryk for bekymring for, at Czekoslovakiets demokratiseringsprogram kunne blive misbrugt mod socialismen, men principielt var der forståelse for begivenhdeerne i Czekoslovakiet. – 15. Den czekoslovakiske regering træffer foranstaltninger til liberalisering af økonomien, forbedringer i sociallovgivningen og nedsættelse af et udvalg, som under forsæde af ministerpræsident Cernik skal udarbejde en ny forfatning. – 17.–22. Den russiske forsvarsminister, marskal Gretsjko, har samtaler med forsvarminister, general Martin Dzur i Praha. I forbindelse med Gretsjkos besøg fremkommer meddelelser om, at Sovjetunionen har anmodet om stationering af en division (10.000–12.000 mand) i Czekoslovakiet. – 30. Rude Pravo, organ for det czekoslovakiske kommunistparti, meddeler, at fhv. præsident Antonin Novotny er blevet fjernet fra partiets centralkomité og suspenderet som medlem af partiet, indtil der er skabt klarhed over hans ansvar i de politiske retssager i 1950'erne. Sammen med Novotny er 6 andre ledende partifunktionærer blevet suspenderet af samme grund.

5. – Til formand for det finske liberale folkeparti vælger partikongressen den 30-årige professor i teoretisk fysik Pekko Tarjanne efter teologiprofessor Mikka Juva, der ikke har ønsket genvalg. Valget sker ved lodtrækning, idet Tarjanne og den 35-årige civilingeniør Seppo Westerlund får lige mange stemmer. Til viceformænd vælges derefter Westerlund og generaldirektør Teuvo Aura, der også var medlem af det gamle partipræsidium. Det nye præsidium består udelukkende af tidligere medlemmer af De frisindedes forbund, der kort før valget i 1966 sammensluttedes med det finske folkeparti i det libreale folkeparti.

Ved valget til forfatningsgivende forsamling i Sudan får det proægyptiske demokratiske unionsparti 100 mandater. Det hidtidige regeringsparti, Umma-partiet sprænges før valget i to fraktioner; den ene, under Saddik el-Mahdi, får 36 mandater, den anden, under Imam el-Hadi, 30. – 26. Det demokratiske unionsparti og Um-

ma-fraktionen under Imam el-Hadi enes om, at Mohammed Ahmed Mahgoub (se 15/5 1967) skal fortsætte som premierminister. Lederen af det demokratiske unionsparti, Ali Abdul Rahman, bliver vicepremierminister og udenrigsminister.

6. – Den spanske regering lukker landgrænsen til den britiske kronkoloni Gibraltar undtagen for de spanske arbejdere, der daglig tager til Gibraltar. Færgefarten mellem Algeciras og Gibraltar berøres ikke. 7/5 erklærer Commonwealthminister George Thomsen i underhuset, at Storbritannien under ingen omstændigheder vil opgive suveræniteten over Gibraltar mod befolkningens ønske (se 10/9 1967).

9. – Ved de kommunale valg i England og Wales, incl. Storlondon, gør samme tendens sig gældende som ved de seneste suppleringsvalg til underhuset: store gevinster for de konservative på arbejderpartiets bekostning. En opgørelse for 340 byer viser en samlet gevinst for de konservative, henholdsvis tab for arbejderpartiet, på ca. 550 mandater; i Storlondon er det tilsvarende tal ca. 750. I Skotland, hvor valgene finder sted 7/5, har de skotske nationalister overraskende stor fremgang på arbejderpartiets bekostning.

12. – Ved præsidentvalget i Panama er regeringspartiets kandidat David Samudio. Fire af de partier, der støttede den nuværende præsident Marco Aurelio Robles' regering, har sammen med det oppositionelle Panamensista parti dannet Union Nacional, som opstiller Arnulfo Arias, der to gange har været præsident og begge gange er blevet afsat. En tredje kandidat er Antonio Gonzales Revilla, det kristeligdemokratiske parti. Både Samudio og Arias gør krav på at have vundet valget, og oppositionen beskylder nationalgarden for at have grebet ind i valget til støtte for Samudio. – 30. bliver Arias officielt erklæret for valgt til præsident med betydeligt flertal.

18. – Den sydvietnamesiske regering under Nguyen Van Loc (se 9/11 1967) træder tilbage, og præsident Nguyen Van Thieu udnævner Tran Van Huong til premierminister. 24/5 har Huong sin ministerliste færdig. Tran Chanh Thanh afløser Tran Van Do som udenrigsminister. Blandt de nye ministre er Mai Tho Thuyen, som skal stå i spidsen for en organisation, der skal bekæmpe korruptionen, buddhistlederen Phan Quang Dan, der var præsidentkandidat ved valget i 1967, og økonomiprofessoren V. Quoc Thuc. En prominent journalist, Ton That Thien, bliver informationsminister.

Den lovgivende forsamling i Nauru (se 31/1) vælger Hammer de Roburt til premierminister.

20. – Ved de italienske valg bevarer de tre koalitionspartier, de kristelige demokrater, det forenede socialistiske parti og det republikanske parti, flertallet, men socialisterne går mærkbart tilbage i stemmer og mandater. De kristelige demokrater får 39,1 (1963: 38,3) pct. af stemmerne og 266 (260) mandater, kommunisterne 28,9 (25,3) pct. og 177 (166) mandater, det forenede socialistparti 14,5 (19,9) pct. og 91 (96) mandatre, det liberale parti (konservativt) 5,8 (7,0) pct. og 31 (39) mandater, de proletariske socialister (udskilt fra socialisterne siden valget i 1963) 4,5 pct. og 23 mandater, den sociale bevægelse (neofascister) 4,5 (5,1) pct. og 24 (27) mandater, det republikanske parti 2,0 (1,6) pct. og 9 (6) mandater, monarkisterne 1,3 (1,7) pct. og 6 (8) mandater og det sydtyrolske folkeparti 0,3 (0,4) pct. og 3 (3) mandater. – I senatet får de kristelige demokrater 135 (133) mandater, kommunisterne og de proletariske socialister i valgforbund 101 (97), de forenede socialister 46 (46), de liberale 16 (19), neofascisterne 11 (15), republikanerne 2 (–), monarkister 2 (2), det sydtyrolske folkeparti 2 (2) og Union Valdotaine 1 (–). – 28. Det forenede socialistpartis ledelse meddeler, at de har besluttet, i det mindste indtil næste partikongres i oktober, ikke at gå ind i en ny koalition til dannelse af en ny centrum-

venstre regering. 31/5 bekræftes beslutningen af partiets centralkomité.

22. – I Bermuda afholdes valg til nationalforsamlingen, for første gang med almindelig valgret og under en ny forfatning, hvorefter den valgte forsamling er ansvarlig for alle lokale anliggender, medens udenrigspolitik, forsvar og indre sikkerhed henhører under generalguvernøren. Det moderat-konservative forenede Bermudaparti (UBP) under Sir Henry Tucker besætter med 56 pct. af de afgivne stemmer 30 af forsamlingens 40 pladser, medens det progressive arbejderparti, der har Bermudas uafhængighed af England på sit program, kun får 10 pladser; dets leder Walter Robinson mister sit mandat. Stemmeprocenten er over 90.

29. – Forbundsdagen i Bonn vedtager lovforslagene om bemyndigelse til at erklære undtagelsestilstand med 384 stemmer mod 100; 1 medlem undlader at stemme. Forslagene går herefter til forbundsrådet, hvis godkendelse er nødvendig, da det drejer sig om en forfatningsændring. Med lovenes gennemførelse vil de allierede magter opgive deres almindelige ret til at gribe ind, men bevarer retten til at sikre deres egne tropper i tilfælde af en truende situation.

Sikkerhedsrådet opfordrer i en resolution alle FN's medlemsstater til fuldstændig afbrydelse af handelen med Rhodesia. Det samme gælder person- og fragttransport fra og til Rhodesia og de finansielle forbindelser. Desuden opfordres til lukning af konsulater og handelsmissioner i Rhodesia. Storbritannien opfordres til ved egnede forholdsregler at gøre en ende på det hvide mindretalsregime under Ian Smith.

Juni 1968

2. – Ved præsidentvalget i Ecuador sejrer José Maria Velasco Ibarra, præsident 4 gange i løbet af de sidste 34 år og ikke opstillet af noget politisk parti, knebent over sine to hovedmodstandere, begge tidligere præsidenter: Andrés Fernández Córdova Nieto, der er opstillet af en koalition af forskellige moderate venstre-centrum grupper, og Camilo Ponce Enriques, kandidat for en alliance af højre-centrum grupper.

6. – Senator Robert Kennedy afgår ved døden, 42 år gammel, på et hospital i Los Angeles, efter 26 timer forinden at være blevet dødelig såret ved et attentat. Gerningsmanden, en jordanesisk araber, den 24-årige Sirhan Bishara Sirhan, pågribes straks. Attentatet finder sted 4/6 på et hotel, hvor Kennedy med sine tilhængere fejrer sejren ved primærvalget i Californien, hvor han opnåede 46 pct. af de demokratiske stemmer mod Eugene MacCarthys 42 pct. Præsident Johnson meddeler umiddelbart efter attentatet i en radio- og fjernsynstale, at han vil nedsætte en kommission, der skal undersøge volds- og attentatmentaliteten i USA.

9. – Fhv. ministerpræsident Georges Bidault, modstander af de Gaulles Algierpolitik, vender efter 6 års landflygtighed hjem til Frankrig. Han bliver fremstillet i retten, hvor han bliver underrettet om, at der stadig er rejst sigtelse mod ham for angreb på staten, hvorefter han bliver løsladt. – 12. Efter nye voldsomme gadekampe i Paris mellem studenter og politi forbyder den franske regering alle gadedemonstrationer måneden ud, til valget er overstået. Samtidig forbydes 7 yderliggående venstreorienterede og anarkistiske organisationer, bl. a. studenterlederen Daniel Cohn-Bendits »Bevægelsen af 22. marts«. –

16. Studenterne tvinges af politiet til at rømme Sorbonne. – 17. Strejkerne er ved at ebbe ud. – 23. Ved valget til nationalforsamlingen, første omgang, får den gaullistiske koalition (incl. Giscard d'Estaings uafhængige republikanere) godt 47 (marts 1967: ca. 41) pct. af stemmerne, og 142 kandidater får over 50 pct. af stemmerne i deres valgkreds og er dermed valgt. Kommunisterne får 20 (22,5) pct. og 6, venstreføderationen 16,5 (19) pct. og 0, centrum (»partiet for fremskridt og demokrati«) 10,3 (12,5) pct. og 4, venstresocialisterne (PSU) 4 (2,2) pct. og 0. Uafhængige højre får 2 mandater i første omgang, uafhængige venstre 0. Næsten samtlige ministre opnår valg i første omgang, en undtagelse er justitsminister Capitant. Også kommunisternes leder, Waldeck Rochet, bliver valgt i første omgang, men ingen af venstreføderationens ledere og heller ikke Pierre Mendés-France, PSU. – 26. Den franske regering træffer foranstaltninger for at hindre en stigning i importen i forbindelse med fjernelsen af de sidste toldskranker i EEC pr. 1/7 og indfører importkvoter. – 30. I anden valgomgang opnår gaullisterne alene, uden at skulle have støtte fra de uafhængige republikanere, absolut flertal i nationalforsamlingen. De får 294 (hidtil 197) mandater, de uafhængige republikanere under ledelse af Giscard d'Estaing får 64 (43), venstreføderationen 57 (118), kommunisterne 34 (73), Pariet for fremskridt og moderne demokrati (centrum) 27 (42), venstresocialisterne (PSU) 0 (3), andre 9 (9). Der mangler endnu to resultater fra Frankrigs oversøiske besiddelser. Venstreføderationens ledende mænd, Mitterrand, Mollet, Defferre og Billiéres, bliver valgt i anden omgang, men Mendés-France opnår ikke valg.

11. – Vietcong begynder at bombardere Saigons centrum med raketter fra stillinger uden for byen. Der anrettes store ødelæggelser; 14/6 meldes, at Saigon er helt omringet af raketstillinger. – 20. Ifølge den amerikanske militærkommando i Saigon har krigen i Vietnam siden 1/1 1961 kostet USA 25.000 dræbte. I samme tidsrum anslås de nordvietnamesiske og Vietcongs tab til 364.000 dræbte. Pr. 15/6 havde USA 534.000 mand tropper i Sydvietnam, Australien, New Zealand, Sydkorea, Thailand og Philippinerne tilsammen 63.000 mand, medens Saigon råder over en hær på 800.000 mand. – 21. Udenrigsminister Dean Rusk udtaler, at USA vil opfatte det som en dæmper på Nordvietnams militære virksomhed, hvis Hanoi giver signal til indstilling af bombardementerne af Saigon. I Paris udtaler ambassadør Harriman, at han tager det nordvietnamesiske kommunistiske partis politbureaumedlem Le Duc Tho's ankomst til Paris for at deltage i forhandlingerne som et godt tegn. – 23. Store amerikanske B-52 bombemaskiner begynder at bombardere Vietcongs stillinger omkring Saigon. – 27. Amerikanerne ødelægger og rømmer Khe Sanh basen.

Den østtyske regering indfører visumtvang for vesttyske og vestberlinske statsborgere, som ønsker at rejse ind i eller gennem Østtyskland, medens de tidligere har kunnet nøjes med at forevise legitimationspapirer (se 13/4).

13. – Der afholdes suppleringsvalg til underhuset i Oldham og Sheffield Brightside. Oldham, hvor arbejderpartiet i 1966 sejrede med en majoritet på godt 7500, tilfalder den konservative kandidat med et flertal på 1700 stemmer. I Brightside reduceres arbejderpartiets flertal fra over 16.000 i 1966 til godt 5000. 27/6 vinder de konservative også Nelson and Colne, der siden 1935 uafbrudt har været repræsenteret af arbejderpartiet. Ved de 20 suppleringsvalg, der har været afholdt siden de almindelige valg i marts 1966, har arbejderpartiet tabt i alt 11 mandater, 9 til de konservative og 2 til de skotske og walisiske nationalister.

14. – Forbundsrådet (førstekammeret) i Bonn godkender enstemmigt lovforslagene om undtagelsestilstand (se 29/5)

17. – I Belgien danner Gaston Eyskens koalitionsregering af de kristelig-sociale og socialisterne, der tilsammen har 128 af i alt 212 mandater, men ikke tilstrækkelig mange stemmer til at gennemføre de forfatningsændringer, der anses for nødvendige, idet der hertil kræves 2/3 majoritet. Den belgiske regeringskrise har varet i ca. 4 måneder (se 7/2).

18. – Overhuset nægter med 193 stemmer mod 184 at godkende skærpede sanktioner mod Rhodesia (se 29/5). – 20. Premierminister Harold Wilson erklærer i underhuset, at der vil blive fremsat lovforslag om beskæring af overhusets magt og afskaffelse af det arvelige medlemskab.

20. – I Lagos indledes forhandlinger mellem udsendinge fra det internationale Røde Kors og myndighederne i Nigeria om etablering af en luftbro til Biafra (se 2/5) for at bringe hjælp til 5 mill. mennesker, der befinder sig i en katastrofal situation i det indre af Biafra, hvortil de er flygtet under krigshandlingerne i grænseområderne.

25. – I et kommunique fra NATO's udenrigsministermøde i Reykjavik gives udtryk for solidaritet med Vesttyskland i anledning af de østtyske skridt (se 11/6). Der er enighed om at fortsætte arbejdet for afspænding i Europa, og der foreslås forhandling med Sovjetunionen og andre østlande om balanceret nedskæring af militære styrker. Frankrig tager dog forbehold over for samlede NATO-forhandlinger.

Senator Giovanni Leone har dannet kristelig-demokratisk mindretalsregering i Italien (se 20/5). Professor Medico er udenrigsminister, Colombo finansminister og Restivo indenrigsminister.

Ved valget i Canada vinder det liberale parti under dets nye leder Trudeau (se 6/4) en overvældende sejr og opnår absolut flertal i parlamentet, idet det får 154 (1965: 129) mandater af i alt 264. De progressive konservative får 71 (97) mandater, de nye demokrater 23 (21), Real Caouette's Ralliement des Créditistes i Quebec 15 (8), Social Credit partiet 0 (5).

26. – Præsident Johnson meddeler, at den 77-årige højesteretspræsident Earl Warren træder tilbage og udnævner Abe Fortas til ny højesteretspræsident. Udnævnelsen skal bekræftes af senatet. Fortas anses ligesom Warren for liberal.

Boninøerne (jap. Ogasawara øerne) overdrages til Japan af USA i henhold til overenskomst af 5/4.

30. – Fhv. arbejdsminister Ray Gunter, den sidste af de fremtrædende fagforeningsfolk i den britiske regering, der ved omdannelsen af kabinettet 5/4 blev »degraderet« til minister for kraftforsyning, træder tilbage.

Rigsantikvar dr. Kristjan Eldjarn vælges til Islands præsident efter Asgeir Asgeirsson, der fratræder 1/8 efter 16 år i embedet. Eldjarn får 64.8 pct. af de afgivne stemmer, resten tilfalder tidligere finansminister (for selvstændighedspartiet) og borgmester i Reykjavik, nuværende ambassadør i København dr. Gunnar Thoroddsen. Ingen af kandidaterne er opstillet af politiske partier, men begge har tilhængere i alle partier.

DANMARK

April 1968

3. – Udenrigsminister Poul Hartling besvarer en forespørgsel fra folketingets grupper med en længere redegørelse for de udenrigspolitiske problemer. Med hensyn til NATO oplyser han, at der om et par måneder vil foreligge en gråbog om dansk sikkerhedspolitik siden 1949, og meddeler, at regeringen tilslutter sig Harmel-rapporten om en ajourføring af NATO's politiske målsætning i afspændingspolitikkens interesse. Debatten drejer sig i væsentlig grad om Vietnamspørgsmålet på baggrund af præsident Johnsons tale (se 31/3) og de efterretninger, der under debatten indløber om, at Nordvietnam er rede til forhandlinger med USA. Gert Petersen (s. f.) foreslår en dagsorden, der opfordrer regeringen til at gøre klart for USA, at bombestoppet efter dansk opfattelse bør omfatte hele Nordvietnam. Per Hækkerup (s.) foreslår en tilføjelse: for derved at fremme de forhandlingsmuligheder, som den aktuelle situation synes at rumme. Tilføjelsen tiltrædes af s. f. Debatten slutter med, at en dagsorden stillet af regeringspartiernes ordførere Poul Schlütter (k. f.), Per Federspiel (v.) og Else-Merete Ross (r. v.) vedtages med regeringspartiernes stemmer, medens de tre oppositionspartier undlader at stemme. Dagsordenen tager udenrigsministerens bekræftelse af det hidtidige danske standpunkt, hvorefter en betingelsesløs indstilling af de amerikanske bombardementer af Nordvietnam er en første forudsætning for forhandlinger, der kan bringe krigen til afslutning, til efterretning, og opfordrer parterne i Vietnamkrigen til at tage yderligere skridt, som kan føre til fredsforhandlinger. Hermed bortfalder s. f.'s ændrede dagsordensforslag og ligeledes et af Kai Moltke (vs.) stillet forslag, hvorefter tinget udtrykker ønske om, at den vietnamesiske frihedsbevægelse må formå at befri sig for diktatur og besættelsesmagt.

Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om ændring af ligningsloven og forslag om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v. Lovforslagene indeholder ændringer som følge af kildeskatteordningens iværksættelse.

Finansudvalget vedtager at bevilge 64 mill. kr. til dækning af landbrugets devalueringstab i tiden indtil 31/3; s. undlader at stemme, og s. f. stemmer imod. For finansåret 1968–69 er der på finansloven opført 177 mill. kr. til dette formål.

4. – Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v., forslag om ændring af lov om indkomstbeskatning af aktieselskaber m. v. og forslag om ændring af lov om investeringsfonds. De foreslåede ændringer er konsekvenser af forslaget om ændring af afskrivningsloven, fremsat 14/3. Endvidere fremsættes forslag om ændring af lov om indskud på etableringskonto. Også dette lovforslag er en følge af gennemførte eller foreslåede ændringer i andre skattelove. De 4 lovforslag vedtages 31/5, det første enstemmigt, det andet med 153 stemmer mod 11 (s. f.), medens 4 vs. undlader at stemme, det tredje og fjerde enstemmigt, idet dog s. f. og vs. undlader at stemme.

5. – Folketinget færdigbehandler forslag om optagelse af statslån i udlandet (se 19/2) og forslag om garanti for lån og rentetilskud til skovejere i anledning af stormfaldet i 1967 (fremsat 28/2), der begge vedtages enstemmigt. Desuden vedtages med 132 stemmer mod 2 (vs.) forslag om

ændring af lov om revision af den kommunale inddeling (se 6/3).

Et særligt regeringsudvalg har udarbejdet udkast til et cirkulære om indførelse af faste priser og faste tider for offentligt og offentlig støttet byggeri.

Fhv. minister, professor Kjeld Philip bliver formand for styrelsen for teknisk samarbejde med u-landene efter økonomi- og markedsminister Nyboe Andersen.

9. – I anledning af tjenestemandsforhandlingerne skriver statsminister Hilmar Baunsgaard i Politiken, at regeringen finder, at den automatiske pristalsregulering er en fare for den økonomiske stabilitet. Regeringen lægger derfor stor vægt på, at anvendelsen af den automatiske regulering efter pristallet efterhånden afvikles.

10. – I anledning af, at tjenstemandsreformen menes at ville medføre betydelige lønforhøjelser, udtaler LO-formanden Thomas Nielsen, at når alle andre ikke viser de nødvendige samfundsmæssige hensyn, og lønforskellen yderligere øges, bliver arbejderne nødt til »at gå til makronerne«, når overenskomsterne med arbejdsgiverne skal fornyes.

17. – Repræsentanter for statstjenestemændene og lærerne erklærer i et møde med lønnings- og pensionsminister Hastrup, at de ikke kan acceptere regeringens betingelser for at gennemføre tjenestemandsreformen inden sommerferien. Hovedpunkterne i regeringens tilbud er: 1) reformen træder i kraft 1/10, 2) tjenestemændenes efterslæb som følge af lønudviklingen på det private arbejdsmarked sættes til 1,5 pct. plus 1 pct. svarende til den generelle lønforhøjelse på det private arbejdsmarked fra 1/3, som der tidligere er givet tilsagn om, 3) ved indplaceringen i det nye lønsystem kan ingen tjenestemand opnå en lønfremgang på mere end 3 pct. fra 1/10 1968. Eventuelt overskydende beløb udbetales med halvdelen fra 1/10 1969 og halvdelen fra 1/10 1970, 4) arbejdstidsnedsættelse fra 1/6 til 42½ time for alle med reelt 44 timers arbejdsuge, derudover ingen nedsættelse, 5) der lægges loft over de højeste og højere tjenestemænds dyrtidsregulering, og den automatiske dyrtidsregulering afskaffes, hvis det sker på det private arbejdsmarked, 6) honorarer, bestillingstillæg og lignende tillæg beskæres stærkt.

18. – Regeringens økonomiudvalg beslutter, at de sidste restriktioner for det private byggeri (kontor- og lagerbygninger i hovedstadsområdet og Nordsjælland) skal bortfalde 1/7.

19. – Folketinget vedtager forslag om ændringer i byggelov for købstæderne og landet (se 4/10 1967) samt forslag til beslutning om ratifikation af de til den internationale kornordning 1967 knyttede konventioner om kornhandel og fødevarehjælp (se 14/3) og forslag til beslutning om ratifikation af konventioner vedrørende retsordenen på havet (se 19/3). Alle vedtagelserne er enstemmige.

21. – Tjenestemandsorganisationernes kompetente forsamlinger afviser regeringens tilbud (se 17/4).

22.–23. – Det nordiske statsministermøde om udvidet økonomisk samarbejde, som statsminister Hilmar Baunsgaard tog initiativet til på Nordisk Råds møde i Oslo (se 17/2), afholdes på Frederiksberg rådhus. Mødet er forberedt af en fællesnordisk arbejdsgruppe af embedsmænd, som har afgivet rapport 5/4, og af møder i København og Stockholm af de nordiske samarbejdsministre. Mødet beslutter, at der skal foretages nye ekspertundersøgelser, og at konkrete forslag skal forelægges for regeringerne inden 1/1 1969. Der er enighed om, at det fortsatte økonomiske samarbejde skal udformes under hensyn til forpligtelserne over for EFTA og således, at det letter de nordiske landes deltagelse i eller samarbejde med et udvidet europæisk marked, samt således, at en rimelig balance mellem fordele og ulemper opnås for hvert

enkelt af landene. Konkrete forslag skal udarbejdes på 10 områder. Som første punkt nævnes udkast til en fælles ydre toldtarif med udgangspunkt i det vejede gennemsnit af de fire landes toldsatser, hvorved der skal tages hensyn til ønskeligheden af, hvor det er muligt, at fastsætte de nordiske toldsatser på EEC's toldniveau eller i så nær overensstemmelse dermed som muligt. Det andet punkt angår det landbrugspolitiske samarbejde, hvor der tilsigtes en gradvis udvidelse af samhandelen med landbrugsprodukter.

23. – Folketinget vedtager enstemmigt forslag om ændringer af lov for Grønland om indførselsafgifter m. v. (se 27/2).

24. – Socialdemokratiets formand J. O. Krag har på et møde i partiets organisationsudvalg oplyst, at Socialdemokratiet i det sidste halve år har haft stor medlemstilgang. I den normale efterårsagitation, der startede i oktober 1967, var tilgangen 8045 medlemmer, og en særlig agitation, der iværksattes efter valget i januar, har givet 5524 medlemmer.

25. – Økonomi- og markedsminister Nyboe Andersen orienterer erhvervene om forhandlingerne på det nordiske statsministermøde. Såvel Industrirådet som Grosserer-Societetet afviser tanken om en nordisk toldunion.

25.–26. – På det nordiske udenrigsministermøde i Oslo er der enighed om at støtte Finlands kandidatur til FN's sikkerhedsråd og Norges kandidatur til FN's økonomiske og sociale råd. Der er endvidere enighed om, at de nordiske lande i fællesskab skal arbejde for en fortsat og snarlig afskaffelse af visumpligten.

26. – Folketinget færdigbehandler forslag om ændring af lov om menighedsråd (se 15/2), der vedtages enstemmigt, idet dog 4 (vs.) undlader at stemme, og forslag om ændring af lov om kirkers brug, sognebåndsløsning m. m. (se 15/2), der vedtages med 119 stemmer mod 13 (s. f. og vs.).

27. – Det konservative Folkepartis generalsekretær, Kai Aage Ørnskov, oplyser på partiets repræsentantskabsmøde, at hovedbestyrelsen har nedsat en række udvalg, der er i gang med at forberede en modernisering af partiets organisation og arbejdsform. Han oplyser, at partiets medlemstal for første gang i mange år er gået tilbage, nemlig fra over 143.000 pr. 1/1 1967 til godt 139.000 pr. 1/1 1968, men nu er på vej opad igen.

Finansminister Poul Møller meddeler på repræsentantskabsmødet, at regeringen om få dage vil give samtlige styrelser besked om, hvad de i kroner og øre kan regne med at kunne disponere over i det kommende finansår; det bliver så styrelsernes opgave at opstille budgetforslag på dette grundlag, medens de hidtil har indsendt deres udgiftsønsker til finansministeriet, og regeringen så har måttet søge at skære dem ned.

28. – På Danmarks socialdemokratiske Ungdoms årsmøde er vedtaget en resolution, der pålægger forretningsudvalget at arbejde for, at Danmarks forsvar nedlægges, og at pengene bruges til u-landshjælp, samt opfordrer de værnepligtige til at blive militærnægtere. Resolutionen vedtages med 46 stemmer mod 29, medens 58 undlader at stemme. Formanden for DSU, Hans Carl Nielsen, udtaler, at 8 af forretningsudvalgets 9 medlemmer er imod resolutionen.

Liberalt Centrum har afholdt landsmedlemsmøde og udvidet hovedbestyrelsesmøde i Odense. Hovedparten af indlæggene går ud på, at Liberalt Centrum bør fortsætte som politisk parti.

30. – Fhv. statsminister J. O. Krag udtaler, at tiden er inde til en ændring af forsvarsforliget, hvorved de 3 selvstændige værn erstattes af et enhedsværn.

Maj 1968

1. – Mellem Nationalbanken og kreditinstitutterne træffes aftale om nye lempelser (se 11/3) af rationeringen af obligationsudstedelsen. Følgende kategorier af lån frigives: til nyt boligbyggeri efter bestemmelserne i boligforliget om bygning af 12.000 lejligheder årligt i socialt byggeri, til landbruget til finansiering af etablering, herunder ejerskifte, og sammenlægning af ejendomme, samt til nyt industribyggeri og til ombygning og modernisering af industriejendomme.

Fhv. statsminister J. O. Krag angriber i sin 1. maj tale Det radikale Venstre, som ved at stille sig i spidsen for en borgerlig blokpolitik rettet mod Socialdemokratiet efter hans opfattelse har kompromitteret sin livslinie i dansk politik og sat sin funktion som formidler af det samarbejdende folkestyre over styr; alt for mange af de radikale skanser synes at falde uden modstand.

Ca. 4000 telefonmontører og -reparatører går i strejke, da der ikke har kunnet opnås enighed med telefonselskaberne om nye overenskomster. Telefonselskaberne har afvist et tilbud fra Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark om at holde livs- og samfundsvigtige områder uden for konflikten. Selskaberne vil ved hjælp af ingeniører og mestre søge at foretage de nødvendigste reparationer under strejken. Regeringen vil følge situationen med opmærksomhed, men foreløbig ikke gribe ind. Arbejdsminister Lauge Dahlgaard udtaler dog, at såfremt livs- og samfundsvigtig kommunikation for alvor skulle komme i fare, vil regeringen være parat med et lovforslag, og at strejken i hvert fald må være bragt til ophør, inden folketinget tager sommerferie.

2. – Finansminister Poul Møller fremsætter forslag til lov om tillægsbevilling for finansåret 1967–68. Finanslovens kasseoverskud på 166 mill. kr. ændres ved tillægsbevillingsforslaget til et underskud på 360 mill. kr.

Folketinget vedtager enstemmigt forslag om ændring af lov om højere forberedelseseksamen, genfremsat 15/2. Forslaget åbner mulighed for oprettelse af kommunale HF-kursus.

3. – Lønnings- og pensionsminister Hastrup og statstjenestemændenes og lærernes fællesudvalg enes om, at antallet af overenskomstportioner med virkning fra 1/4 skal forøges med 17, svarende til en lønforhøjelse på 3,5 pct. Ministeren giver videre tilsagn om, at han hurtigt efter det nye folketingsårs begyndelse vil søge gennemført en normeringslov med virkning fra 1/4.

Fiskeriminister A. C. Normann giver fiskeriorganisationerne løfte om at skaffe fiskerne et lån på 5 mill. kr. til en pulje i en mindsteprisordning med statsgaranti.

Folketinget vedtager enstemmigt forslag om ændring af lov om sømandsskat (se 29/2).

6. – Det konservative Folkepartis folketingsgruppe har nedsat 11 arbejdsudvalg, som skal gøre indstilling til gruppen om partiets aktuelle og langsigtige politik. Til hvert af udvalgene knyttes et af de konservative medlemmer af regeringen.

7. – Finansminister Poul Møller fremsætter forslag til lov om stempelafgift. Forslaget tilsigter en samlet reform af stempelafgift, tinglysningsafgift og afgift ved registrering af skibe og rettigheder over luftfartøjer. Tinglysnings- og registreringsafgifterne foreslås indarbejdet i stempelafgiften, således at der kun bliver tale om én afgift – stempelafgiften – i forbindelse med et dokuments oprettelse og tinglysning (registrering). Herudover foreslås en

yderligere forenkling dels ved ophævelse af stempelafgiften for en lang række specielle dokumenter, dels ved forhøjelse af undergrænsen for størrelsen af det vederlag, der medfører stempelpligt. Endvidere er der tilstræbt en generel nedsættelse af den gældende stempelafgift, der siden april 1965 har været forhøjet til det dobbelte af de i 1929 fastsatte satser. Den samlede stempelafgift, incl. tinglysnings- og registreringsafgifter, er for finansåret 1968–69 budgetteret til ca. 375 mill. kr., og det tilsvarende provenu på grundlag af forslagets afgiftssatser skønnes at ville være ca. 300 mill. kr. Loven skal træde i kraft 1/4 1969 (1. behandling 24/5).

Folketinget vedtager forslag om ændring af retsplejeloven (se 13/3) og forslag til lov om anmeldelse af fødsler og dødsfald (se 15/2), det første enstemmigt, det sidste med 126 stemmer mod 14 (s. f. og vs.).

8. – Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om ændring af lov om sømandsskat. Det drejer sig om ændringer som følge af kildeskattens ikrafttræden, bl. a. foreslås den gældende regel, hvorefter sømandsskatten kun bliver definitiv, når tjenesten om bord har varet mindst 6 måneder, ophævet. Finansministeren fremsætter endvidere forslag til lov om retsafgifter, der ligesom forslaget om stempelafgift (se 7/5) skal træde i kraft 1/4 1969. Provenuet anslås til 25–26 mill. kr. årligt mod 13–14 mill. kr. i de sidste år, således at afgifterne kommer til at dække en noget større del af udgifterne til den borgerlige retspleje, der anslås til ca. 40 mill. kr. Forskellige vederlag, bl. a. til stævningsmænd, på godt 4 mill. kr., der hidtil er blevet betalt af vedkommende private, skal dog fremtidig afholdes af statskassen i henhold til et af justitsminister Thestrup samtidig fremsat forslag om ændring af forskellige lovbestemmelser om retsafgift m. v. (1. behandling af sømandsskatten 21/5, af de andre lovforslag 24/5).

Justitsminister Thestrup fremsætter forslag til lov om filmcensur. Voksencensuren foreslås ophævet, medens børnecensuren opretholdes med de to hidtidige aldersgrænser ved 12 og 16 år. I forbindelse med, at censurens opgave alene bliver at tage stilling til, i hvilket omfang film skal kunne tillades for børn, foreslås censurens organisatoriske opbygning ændret, og der oprettes et særligt sagkyndigt ankenævn, medens under den nuværende ordning justitsministeren er ankeinstans. (1. behandling 24/5).

Den af styrmændene og radiotelegrafisterne varslede arbejdsstandsning træder i kraft, dog med den begrænsning, der ligger i, at forligsmændene 2/5 har bestemt, at arbejdsstandsningen for så vidt angår transporten af landbrugsprodukter til fremmed havn udsættes i 14 dage fra 6/5 at regne.

9. – Undervisnigsminister Helge Larsen fremsætter i folketinget en redegørelse for højere forberedelseseksamens kompetence m. m. Forhandling om redegørelsen finder sted 14/5.

Folketinget vedtager forslag om ændring i lov om hemmelige patenter og forslag om ændring i lov om arbejdstageres opfindelser (se 9/11 1967), det sidste enstemmigt, det første med 121 stemmer mod 3 (vs.), medens 7 (s. f.) undlader at stemme.

13. – Efter et møde med repræsentanter for styrmændene, radiotelegrafisterne og rederne erklærer forligsmanden forhandlingerne for definitivt afsluttet, idet der efter hans skøn ikke er grundlag for fremsættelse af et mæglingsforslag.

14. – Justitsminister Thestrup fremsætter forslag til lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og forslag om ændring af myndighedsloven; det sidste indeholder i hovedsagen ændringer, der er en følge af det første. (1. behandling 24/5).

Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om ændring af lov om almindelig omsætningsafgift vedrørende betalingsfrist for landbrug og fiskeri m. v. Efter forsla-

get skal afgiften for hver afgiftsperiode (6 måneder) indbetales i 2 rater, hvoraf den første skal være indbetalt 5 måneder 20 dage efter afgiftsperiodens udløb og den anden rate 3 måneder senere. Dette indebærer, at betalingsfristen for halvdelen af afgiftsbeløbet forlænges med 3 måneder og for den anden halvdel med 6 måneder i forhold til de hidtil gældende regler. Ved ændringen vil det egentlige landbrug få tilført en yderligere likviditet på godt 250 mill. kr., svarende til et lån af samme størrelse til landbruget.

Forslagene om inddrivelse af afgifter, som opkræves af toldvæsenet (se 13/3), om ungdommens uddannelsesfond (se 1/3) og om ændring af lov om Danmarks Lærerhøjskole (se 1/3) vedtages enstemmigt. Ved 2. behandling af forslaget om ungdommens uddannelsesfond 9/5 er der vedtaget et ændringsforslag, der stiller yderligere 20 mill. kr. til rådighed for u. u. i finansåret 1968–69, og ved 2. behandling af forslaget om Danmarks Lærerhøjskole 9/5 er et ændringsforslag om, at afdelingen i det nordvestlige Jylland placeres i Herning og ikke i Skive, blevet forkastet med 97 stemmer mod 15, medens 4 undlader at stemme.

Økonomi- og markedsminister Nyboe Andersen besvarer en forespørgsel fra folketingets grupper om den markedspolitiske situation.

Efter ministerens redegørelse afbrydes behandlingen af forespørgslen, og arbejdsminister Lauge Dahlgaard fremsætter forslag til lov om fornyelse af de kollektive overenskomster mellem Danmarks Rederiforening og Dansk Styrmandsforening samt Radiotelegrafistforeningen af 1917, hvorefter arbejdsstandsningen (se 8/5) skal ophøre ved lovens ikrafttræden og uoverensstemmelserne mellem parterne afgøres af et nævn. Forslaget kommer straks til 1. behandling, idet folketinget med 104 stemmer mod 5 vedtager at se bort fra forretningsordenens frist.

15. – Forespørgselsdebatten (se 14/5) afsluttes med, at folketinget tager økonomiministerens redegørelse til efterretning og opfordrer regeringen til at styrke bestræbelserne for et vidtgående og dynamisk nordisk økonomisk samarbejde, der naturligt tager sit udgangspunkt i en fælles nordisk politisk beslutning om dannelsen af et nordisk økonomisk fællesskab med en bred europæisk løsning som endemål. For denne udtalelse stemmer 154 (s., k. f., v., r. v. og s. f.), imod 4 (vs.). Forinden er et ændringsforslag af Bundgaard (vs.) om, at ordene: »med en bred europæisk løsning som endemål« skal udgå og erstattes af: »med udbygning af handelen til alle sider, herunder såvel til nye europæiske markeder som til udviklingslandene, som mål«, blevet forkastet, idet kun vs. stemmer for.

Styrmændene og radiotelegrafisterne tilbyder fortsat at undtage landbrugseksporten fra strejken. Oppositionen i folketinget mener, at behovet for en hastebehandling af forslaget om standsning af konflikten dermed er bortfaldet og kræver forretningsordenens tidsfrister for behandlingen af lovforslag overholdt.

16. – Trafikminister Guldberg fremsætter en redegørelse for problemerne i forbindelse med en ny storlufthavn til afløsning af Kastrup samt anlæg af en fast forbindelse over Øresund.

Folketinget behandler en forespørgsel af Poul Dam m. fl. SF-medlemmer, der ønsker oplysninger om de forholdsordrer, der i almindelighed gælder for politiets indsats i forbindelse med demonstrationer o. lign., om hvilke disciplinære foranstaltninger der træffes for at sikre, at forholdsordrerne overholdes, samt om hvilke specielle instrukser der var givet i forbindelse med Vietnamdemonstrationen 27/4. Justitsminister Thestrup udtaler, at der ikke blev givet særlige instrukser ved den pågældende lejlighed, at politiet overholdt de gældende instrukser og trods talrige provokationer og angreb først gjorde brug af stavene, da det, efter at den »officielle« demonstration var forbi, blev klart, at mængden var utilbøjelig til at standse optøjerne, men

tværtimod angreb politiet med kasteskyts. Han hævder, at politiet ikke anvendte mere magt end nødvendigt, og henviser til, at der hidtil kun er indkommet to klager fra folk, der mener at have været udsat for overgreb fra politiets side. Debatten slutter med, at et forslag til dagsorden af Poul Dam vedtages enstemmigt, idet dog vs. undlader at stemme. Dagsordenen konstaterer, at retten til at afholde fredelige demonstrationer hører til de umistelige borgerrettigheder i et folkestyret samfund, men at denne demonstrationsfrihed i den nuværende situation trues såvel af smågruppers provokationer som af uklarhed om de gældende regler, hvorfor justitsministeren opfordres til at gennemgå de gældende regler for politiets indsats i forbindelse med demonstrationer med henblik på at sikre beskyttelsen såvel af demonstrationsfriheden som af den offentlige orden.

17. – Folketinget vedtager (enstemmigt) forslag om ændring af lov om teknisk samarbejde med u-landene (se 29/2) og forslag til lov om statsgaranti for lån til haglskaderamte frugtavlere, gartnere og landmænd (se 15/3). Ved 2. behandling er forslaget ændret således, at staten i stedet for lån yder garanti for lån til sædvanlig markedsrente i banker og sparekasser. Det ændrede lovforslag vedtages med 73 stemmer mod 35 (deriblandt de medlemmer af regeringen, der er medlemmer af folketinget), medens 26 undlader at stemme.

18.–19. – På Det radikale Venstres landsmøde i Herning foretages valg af 15 nye hovedbestyrelsesmedlemmer. Den nylig dannede debatgruppe Radikal Kontakt, der er stærkt kritisk over for regeringsdannelsen, får genvalgt et medlem, redaktør Else Elbæk, medens højskolelærer Ebbe Reich ikke bliver genvalgt. I de vedtagne resolutioner er der dog taget et vist hensyn til gruppens synspunkter. Under debatten om en forsvars- og udenrigspolitisk udtalelse foreslår Ebbe Reich, at befolkningen senest i 1970 bør have mulighed for ved folketingsvalg eller folkeafstemning at tage stilling til Danmarks medlemskab af NATO. Dette afvises af redaktionsudvalget, og på forslag af minister K. Helveg Petersen formuleres udtalelsen på dette punkt således, at befolkningen senest i 1971–72 bør have mulighed for at tage stilling til medlemskab af NATO ved et folketingsvalg eller en vejledende folkeafstemning. I den indenrigspolitiske udtalelse indføjes en sætning om, at erstatning for ekspropriation af jord skal gives efter jordens hidtidige anvendelse. Denne passus angribes på mødet som grundlovsstridig, og redaktionsudvalget står delt i spørgsmålet. Det radikale Venstres landsformand, direktør Søren Bjerregaard genvælges uden modkandidat med 292 stemmer mod 67.

20. – Danmarks Rederiforening siger nej til en anmodning fra regeringen om sammen med styrmænd og radiotelegrafister at undtage transporterne af landbrugsprodukter, fisk og cement fra søfartsstrejken, idet de mener, at strejken i så fald vil udvikle sig til en punktstrejke, og at sympatiaktionerne mod danske skibe i fremmed havn vil tage til i omfang. Desuden er det deres opfattelse, at hvis strejken fortsætter med begrænsninger, vil der blive tale om en meget langvarig konflikt.

21. – Trafikminister Guldberg besvarer en forespørgsel af Erling Dinesen (s.) m. fl., der ønsker oplysninger om årsagen til, at en forhandlingsløsning mellem Jydsk Telefon-Aktieselskab og de jyske afdelinger af Centralorganisationen for Telefonstanden i Danmark blev forpurret. Under debatten udtaler statsminister Hilmar Baunsgaard, at regeringen måske har nære overdrevne forestillinger om, hvor hurtigt telefonkonflikten ville kunne ramme livsvigtige funktioner, og at regeringen ikke har til hensigt at gribe ind i konflikten, med mindre der sker en sådan ændring, at livsvigtige funktioner berøres.

Ved 1. behandling af forslaget om

forlænget frist for indbetaling af moms i landbrug og fiskeri m. v. (se 14/5) foreslår J. O. Krag (s.) en dagsorden, der tager afstand fra forslaget og opfordrer regeringen til i stedet at optage forhandlinger med de pågældende erhvervsgrupper, herunder landbrugets kompensationsudvalg. Dagsordensforslaget forkastes med 90 stemmer mod 67 (s., s. f. og vs.); 3 undlader at stemme.

Folketinget færdigbehandler en række lovforslag, der alle vedtages enstemmigt, bl. a. forslag om kommunernes styrelse (se 4/10 1967), forslag om forsøg med en ny toldbehandlingsprocedure (se 13/3), forslag om statsstøtte til musikkonservatorierne i Esbjerg, Odense og Aalborg (se 13/10 1967), forslag om universiteternes udbygning (se 15/3), forslag til lov om forskningsråd (se 28/2) og forslag til statsbanelov (se 14/3). I forslaget om universiteternes udbygning er der under behandlingen sket den ændring, at der i folketingsåret 1968–69 foruden forslag om, hvor den fremtidige udbygning af Københavns universitet skal gennemføres, også skal fremsættes forslag om den geografiske placering af centre for højere uddannelse, hvis oprettelse skal indgå i den samlede planlægning af de højere uddannelsers udbygning.

LO's repræsentantskab vedtager at opsige hovedaftalen af 18/11 1960 med virkning fra 1/10 1968. Dette sker 29/5. I sin beretning på mødet siger LO's formand Thomas Nielsen, at eventuelle nye forhandlingsregler må give de enkelte områder større mulighed for at forhandle deres egne problemer, at politikerne i så stor udstrækning som muligt skal holde fingrene væk fra de faglige overenskomster, og at LO ønsker at udbygge den automatiske pristalsregulering.

22. – Ved 2. behandling af forslaget om standsning af søfartskonflikten stiller Erling Dinesen (s.) dagsordensforslag, der opfordrer regeringen til at trække forslaget tilbage og til at drage omsorg for, at Danmarks Rederiforening tager samfundsmæssige hensyn på samme måde, som styrmændene og radiotelegrafisterne har gjort ved at begrænse den løbende konflikt, så samfundsvigtige interesser ikke trues af strejken. Forslaget forkastes med 95 stemmer mod 69 (se., s f. og vs.). Der vedtages et ændringsforslag om forbud mod fortrædigelse i anledning af forhold vedrørende konflikten. Statsministeren har meddelt, at regeringen vil nedsætte et udvalg, der inden 15/10 skal fremkomme med udkast til forhandlingsregler mellem Danmarks Rederiforening og Dansk Styrmandsforening samt Radiotelegrafistforeningen af 1917.

Folketinget debatterer trafikminister Guldbergs redegørelse (se 16/5). 30/5 vedtager folketinget enstemmigt et forslag til beslutning om nedsættelse af et folketingsudvalg til at drøfte problemer og modtage informationer vedrørende en ny storlufthavn og en fast forbindelse over Øresund.

24. – Forslaget om standsning af søfartskonflikten vedtages ved 3. behandling med 91 stemmer mod 71 (s., s. f. og vs.). Under forhandlingerne demonstrerer 20–30.000 arbejdere foran Christiansborg mod regeringen og for fri strejkeret. LO's formand har inden demonstrationen opfordret arbejderne til at demonstrere efter arbejdstid, da det ellers er ulovlig arbejdsnedlæggelse; desuden vil de miste søgnehelligdagsbetalingen for Kristi Himmelfartsdag (23/5).

Folketinget færdigbehandler forslag om ændring af lov om skattefri afskrivning m. v. (bygnings- og maskinafskrivninger) og forslag om ændring af lov om skattemæssig opgørelse af varelagre (se 14/3) samt 4 dertil knyttede lovforslag med konsekvensændringer, se 4/4. Det førstnævnte lovforslag vedtages med 152 stemmer (s., k. f., v. og r. v.) mod 14 (s. f. og vs.), det andet med 83 stemmer mod 75 (s., s. f. og vs.). I forslaget om skattefri afskrivninger er ved 2. behandling sket en ændring, hvorefter butiksbygninger kan afskrives efter de samme afskrivningssatser som driftsbygninger inden

for landbrug, industri og håndværk, og afskrivningssatsen er forhøjet fra 4 pct. for de første 10 år i det oprindelige forslag til 6 pct. og derefter fra 1 pct. til 2 pct. Ved 3. behandling gennemføres et ændringsforslag, der skal forhindre misbrug af bestemmelsen om afskrivning af »småaktiver«, hvor beløbsgrænsen er forhøjet fra 800 til 1200 kr.

26. – Tronfølgeren prinsesse Margrethe nedkommer med en søn, der får navnene Frederik André Henrik Christian.

Efter fornyede forhandlinger mellem parterne i telefonkonflikten fremsætter telefonselskaberne et forligstilbud.

28. – Folketinget vedtager enstemmigt forslagene om socialforsorg m. v. i Grønland (se 20/3), om omsorg for invalide- og folkepensionister (se 4/10 1967) og om husmoderafløsning og hjemmehjælp. Endvidere færdigbehandles forslag til lov om opsparingspræmiering (se 14/3), der vedtages med 90 stemmer mod 66 (s., s. f. og vs.).

29. – Folketinget vedtager enstemmigt forslagene om revision af arbejderbeskyttelseslovgivningen (se 6/3), om folkeregistrering, om ændring af lukkeloven (se 7/3), om forsyningsmæssige foranstaltninger (se 13/3) og om fritidsundervisning (se 4/10 1967); ved afstemningen om det sidstnævnte forslag undlader vs. at stemme. Endvidere vedtages forslag om ændring af lov om udlån til yngre landmænd med 141 stemmer mod 15 (s. f. og vs.).

Telefonstrejken afsluttes delvis, idet telefonfolkene vest for Storebælt går ind på telefonselskabernes tilbud.

Arbejderne på B. & W. afbryder samarbejdet med ledelsen efter meddelelsen om, at demonstrationen i arbejdstiden 24/5 medfører tilbageholdelse af søgnehelligdagsbetalingen for Kristi Himmelfartsdag (23/5).

30. – Tillægsbevillingsforslaget vedtages med 146 stemmer mod 4 (vs.). Under generaldebatten angriber Per Hækkerup (s.) regeringen for udenrigspolitisk passivitet og for at være lønmodtagerfjendsk. Beskyldningerne afvises af udenrigsminister Hartling, der siger, at man skal tage fornuft og besindighed med, når man vil påvirke andre, ellers bliver man ikke hørt, og af statsminister Hilmar Baunsgaard, der siger, at det er vigtigere, at den reale købekraft forøges, end at lønmodtagerne får mere i kroner og øre. Han erklærer sig enig med Per Hækkerup i, at regeringen har siddet for kort tid til, at der kan foretages en endelig bedømmelse af den.

Tjenerstrejken træder i kraft.

31. – Udenrigsminister Poul Hartling udtaler, at Thulesagen (se 22/1) nu er endeligt afsluttet på en for Danmark fuldt tilfredsstillende måde. Der findes ikke atomvåben i Grønland, og Grønland overflyves ikke med sådanne våben. Resultatet af de forhandlinger, der er ført, er, at denne tilstand ikke kan ændres uden den danske regerings samtykke.

Det meddeles officielt, at fhv. udenrigsminister Hans Tabor og fhv. handels- og markedsminister Tyge Dahlgaard fra 1/7 skal gøre tjeneste som ambassadører i henholdsvis Rom og Beograd.

Folketinget færdigbehandler de af finansministeren 13/3 og 3/4 og af indenrigsministeren 13/3 fremsatte lovforslag vedrørende kildeskatten og dens ikrafttræden, der alle vedtages enstemmigt. Der er i udvalget opnået bred enighed om ophævelse af sambeskatningen. Enlige får et personfradrag (5000 kr.), ægtepar med hjemmearbejdende hustru 2 personfradrag. Har hustruen indtægt ved selverhverv, beskattes hustruindtægten særskilt. Hun får ud over personfradraget et særligt hustrufradrag, der udgør halvdelen af hustruindtægten, dog højst 2000 kr. Fradraget nedsættes med 100 kr. for hver fulde 1000 kr., hvormed hustruindtægten overstiger 10.000 kr. For ægtepar med medhjælpende hustru i ægtefællens eller fælles virksomhed betragtes 25 pct. af indkomsten, dog højst 12.000 kr., som særskilt indkomst for hu-

struen, og hustruen får ud over personfradraget et hustrufradrag på 1200 kr. Hustrufradraget nedsættes med 100 kr. for hver fulde 1000 kr., hvormed indtægten overstiger 30.000 kr.

Endvidere vedtages ved 3. behandling forslag om ændring af arbejdsløshedsanvisningslovgivningen og forslag til lov om privat arbejdsanvisning (begge fremsat 8/12 1967 og genfremsat 15/3), det første med 97 stemmer mod 11 (s. f. og vs.), medens 49 (s.) undlader at stemme, det sidste enstemmigt, idet dog 3 vs. undlader at stemme. Endelig færdigbehandles forslag til lov om diplomatiske forbindelser (se 14/3) og forslag til lov om visse hovedlandevejsstrækninger (se 13/3), der begge vedtages enstemmigt (3 vs. undlader at stemme om det sidstnævnte), samt forslag om ændring af momsloven (se 14/5), der vedtages med 94 stemmer mod 65 (s., s. f. og vs. samt den radikale Grethe Philip).

I 2. samling af folketingsåret 1967–68 er der i mødeperioden 6/2–31/5 fremsat 121 lovforslag, nemlig 115 regeringsforslag og 6 fremkommet ved privat initiativ. Af de fremsatte lovforslag er 102, heraf 1 fremsat af medlemmer af folketinget, endeligt vedtaget, medens 19 (14 regeringsforslag, 5 fremsat af medlemmer af folketinget) ikke er behandlet til ende. Af 13 forslag til folketingsbeslutning er 5 endeligt vedtaget, 8 (alle fremsat af medlemmer af folketinget) ikke behandlet til ende. Endvidere er 6 forespørgsler fremsat og besvaret, og der er fremsat 3 redegørelser fra ministre.

Juni 1968

1. – Arbejdstidsforkortelsen i henhold til overenskomsterne af 1967 træder i kraft, således at den ugentlige arbejdstid herefter er 42½ time mod hidtil 44 timer.

Tjenerstrejken (se 30/5) afblæses, efter at der ved et møde hos overborgmester Urban Hansen er opnået et kompromis mellem parterne.

3. – Udenrigsministeriet meddeler, at statsminister Hilmar Baunsgaard i anledning af påstande i en endnu ikke udkommet bog af den amerikanske journalist Seymour Hersh om forsøg i Grønland med kemiske og bakteriologiske våben telegrafisk har anmodet udenrigsminister Poul Hartling, der er undervejs til New York, om at tage sagen op med de amerikanske myndigheder. Forsvarsminister Ninn-Hansen udtaler, at forsvarsministeriet ikke har kendskab til, at der skulle foregå eller være foregået sådanne forsøg i Grønland, og det amerikanske udenrigsministerium dementerer.

4. – Et mæglingsmøde mellem Centralorganisationen af Metalarbejdere og Jern- og Metalindustriens Sammenslutning om søgnehelligdagsbetalingen for Kristi Himmelfartsdag (se 24/5) ender uden resultat, hvorefter begge parter vil indbringe sagen for arbejdsretten. Arbejderne klager over søgnehelligdagsbetalingens tilbageholdelse, og arbejdsgiverne klager over den ulovlige arbejdsnedlæggelse.

5. – Statsminister Hilmar Baunsgaard siger i en grundlovstale, at demonstrationer, der udarter til ødelæggelser, er demokratiets fjender. Vold som politisk middel er det første skridt mod fascistiske vilkår.

6. – Efter forhandlinger med handelsministeriet åbner Nationalbanken adgang for danske erhvervsvirksomheder til at optage langfristede lån i udlandet fra 100.000 til 1 mill. kr. årligt.

7. – LO's forretningsudvalg udtrykker bekymring over den store arbejdsløshed.

Højskolelærer Ebbe Reick, Askov (se 18.–19/5) nedlægger sin folketingskandidatur i Århus og udmelder sig af Det radikale Venstre.

9. – Ved sin hjemkomst fra USA udtaler udenrigsminster Poul Hartling, at han er fuldstændig tilfreds med det amerikanske dementi af påstanden om forsøg med kemiske og bakteriologiske våben i Grønland. Sådanne forsøg ligger uden for den dansk-amerikanske forsvarsaftale af 1951, og der er ikke behov for nogen særlig præcisering over for amerikanerne af, at forsøg ikke må finde sted.

11. – Statsminister Hilmar Baunsgaard retter henvendelse til forbundskansler Kiesinger om hurtige forhandlinger om den danske kreatureksport til Vesttyskland, der trues af standsning, såfremt der ikke træffes foranstaltninger mellem Danmark og EEC, herunder først og fremmest Vesttyskland. Baggrunden for henvendelsen er den enighed, der er opnået mellem fællesmarkedslandene om den kommende EEC-ordning for kød og kvæg.

Det meddeles, at regeringen vil nedsætte et udvalg til overvejelse af de danske sikkerhedsproblemer i bredeste forstand med ambassadør Gunnar Seidenfaden som formand.

12. – Nationalbanken meddeler, at diskontoen fra og med 13/6 ndesættes med 1/2 pct. til 6 1/2 pct. (se 18/3) og angiver som baggrund, at ledigheden stadig ligger på et relativt højt niveau, og at prisstigningerne har været forholdsvis begrænsede, hvortil kommer den kraftige vækst i industrieksporten, hvilket skulle bidrage til en vis forbedring af betalingsbalancen. Det tilføjes, at den internationale konjunktur for tiden er gunstig og giver fortsat gode muligheder for en forøgelse af industrieksporten.

De strejkende telefonarbejdere under KTAS (København, det øvrige Sjælland og Lolland-Falster) vedtager at genoptage arbejdet (se 29/5).

17. – Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark pålægger tillidsmændene på B. & W. straks at genoptage samarbejdet med ledelsen (se 29/5).

18. – Finansudvalget vedtager at købe endnu en eskadrille Draken-jagere (se 27/3). S. f. stemmer imod, og s. undlader at stemme med den begrundelse, at man endnu ikke kender regeringens planer om en reorganisering af forsvaret. Forsvarsminister Ninn-Hansen oplyser, at det er hensigten at indbyde s. til et møde om forsvarsordningen 21/8, til hvilket vil foreligge indholdet af de lovforslag, som ventes fremsat til efteråret. Fhv. statsminister J. O. Krag siger, at s. ikke agter at tage mod indbydelsen; der må tilstræbes en ordning med reducerede rammer, lavere tjenestetid og dertil svarende formindskede udgifter, og såfremt regeringens udspil ikke er tilfredsstillende, vil s. selv udarbejde hovedpunkter til en ny forsvarsordning.

I anledning af diskontonedsættelsen fastsætter bankerne og sparekasserne følgende indlånsrentesatser: for indlån på anfordring eller kortere opsigelse end 3 måneder 3 3/4 pct., for indlån på mindst 3 måneders opsigelse 5 1/4 pct. og for indlån på mindst 6 måneders opsigelse 6 1/4 pct.

21. – Den danske diplomatiske mission ved fællesmarkedet i Bruxelles har på regeringens vegne afleveret en protestnote til Europakommissionen i anledning af planerne om en ændring i klassificeringen for ost. Tilsvarende protester er afleveret i de 6 medlemslande.

25. – LO's juridiske dommere i arbejdsretten har fået LO's tilsagn om, at de udelukkende skal følge deres overbevisning ved den »faktiske retslige bedømmelse« af de sager, der kommer for retten. Dermed har de pågældende – hrs. Jens Buhl, advokat Olaf B. Elmer og kontorchef i justitsministeriet Jørgen Gersing – fået opfyldt det krav, de har stillet som betingelse for at fortsætte. Sagen er opstået i forbindelse med arbejdsrettens kendelse af

7/6, som faktisk imod både arbejdsgiverforeningen og Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejder Forbunds ønske anerkender Chaufførernes Forbunds ret til at kæmpe for oprettelse af overenskomster ved hjælp af strejkevåbenet.

26. – På Landbrugsrådets halvårsmøde udtaler præsidenten, folketingsmand Anders Andersen (v.), at stillet over for udskydelsen af en varig markedsløsning må en langsigtet rationel løsning gå ud på, at der tilvejebringes et prismæssigt sikkerhedsnet under en eksportproduktion af den størrelse, som det politisk anses for ønskeligt at oprehtolde, således at landbruget selv må bære tabet på eventuel overskudsproduktion. Han konstaterer, at mulighederne for at opnå driftskredit i visse tilfælde har været for rigelige, med det resultat, at nogle landmænd er blevet forledt til fortsættelse eller udvidelse af en reelt tabgivende produktion.

27. – Regeringen anmelder til Europarådets ministerudvalg fhv. udenrigsminister, folketingsmand Per Hækkerup (s.) som kandidat til stillingen som Europarådets generalsekretær, der bliver ledig i marts 1969.

28. – Aftalenævnet om søfartskonflikten (se 24/5) afsiger en kendelse, der bl. a. går ud på, at styrmændenes og radiotelegrafisternes hyrer forhøjes med 5 pct. med virkning fra 1/4 1967 og med yderligere 2 pct. fra 1/4 1968.

29. – Venstres Ungdom, hvis medlemstal i det sidste års tid er faldet med ca. 1/3 til knap 22.000, holder landsstævne i Holstebro. Til ny formand vælges kontorchef Erik Fabrin. I en resolution kræves indført soldaterløn, og at regeringen får NATO til at blokere Grækenland og Portugal økonomisk og militært og gennem FN's sikkerhedsråd får stormagterne til at gennemføre en aktiv og effektiv sanktionspolitik mod apartheidpolitikken. Desuden kræver VU, at en minister ikke samtidig skal kunne være medlem af folketinget eller beklæde en ledende post i et parti og ønsker økonomisk støtte til partierne, der bør offentliggøre deres regnskaber og ikke modtage støtte fra organisationer.