ØKONOMI

og

POLITIK

Kvartalsskrift udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi . 42. Årgang . Nummer 1 . 1968

Munksgaards Forlag . København 1968

ØKONOMI OG POLITIK

42. ÅRGANG . NR. 1 . 1968

INDHOLD

MORTEN KELSTRUP: Kommissionens rolle i Fællesmarkedets beslutningsproces 3

IB DAMGAARD PETERSEN: Interaktionsprocessen som integrerende led imellem beslutnings- og magtteori .. 29

FREDE ANDERSEN: Nogle virkninger af internationale vareaftaler for landbrugsvarer 63

N. ARNTH-JENSEN: Sukkerproduktion og U-landshjælp 77

Den internationale økonomiske situation 80

Den danske økonomiske situation 95

Politisk kronik 114

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

FORFATTERNE

MORTEN KELSTRUP: Stud. scient. pol.

IB DAMGAARD PETERSEN: Cand. mag., universitetsadjunkt.

FREDE ANDERSEN: Amanuensis. lic. agro.

N. ARNTH-JENSEN: Direktør for De danske Sukkerfabrikker.

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

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, Studiestræde 6, 1455 København K, telefon (01) 14 51 82. 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 17. juni 1968.

KOMMISSIONENS ROLLE I FÆLLESMARKEDETS BESLUTNINGSPROCES*)

MORTEN KELSTRUP

I. Indledning.

II. Kommissionens stilling ifølge Fælledsmarkedstraktaten.
1. Fællesmarkedstraktatens karakter.
2. Kommissionen sammenlignet med Den Høje Myndighed.
3. Kommissionen og Rådet.
4. Kommissionens uafhængighed.

III. Kommissionens målsætning og arbejde.
1. Kommissionens integrationsideologi.
2. Kommissionens interne arbejde og sekretariat.

IV. Kommissionens rolle i beslutningsprocessen.
1. Kommissionens initiativ-monopol.
2. Kommissionens forhold til den Sociale og Økonomiske Komité og interesseorganisationerne.
3. Kommissionens forhold til Parlamentet.
4. Kommissionens forhold til Rådet.
a. Kommissionens konsultation af nationale regeringer og forholdet til komiteen af faste repræsentanter.
b. Kommissionens forhandlingspraksis.
5. Kommissionens udøvende og kontrollerende funktioner.

Bilag: Skematisk oversigt over Fællesmarkedets beslutningsproces.

Bibliografi.

I. INDLEDNING

Ved oprettelsen i 1957 af Fællesmarkedet instituteredes Kommissionen som dette fællesskabs udøvende organ med beføjelser og opgaver nærmere fastlagt i Fællesmarkedstraktaten. I Fællesmarkedets udvikling siden dets ikrafttræden 1. januar 1958 er Kommissionens stilling og rolle blevet fortolket og fastlagt i et samspil mellem dens egne ønsker og ressourcer, andre organer og ydre omstændigheder, og Kommissionen spiller nu en fremtrædende rolle indenfor det mønster for beslutningernes tilblivelse, den beslutningsproces, der har dannet sig i Fællesmarkedet.

*) Afhandlingen er udarbejdet i forbindelse med et seminar i foråret og efteråret 1967 om europæisk integration på Institut for Staskundskab, Århus Universitet.

At gøre rede for, hvorledes mønsteret for beslutningstagning i Fællesmarkedet er opstået, er for så vidt at gennemgå hele Fællesmarkedets historie, dets problemer, kriser og disses løsninger. Denne afhandling har det mindre ambitiøse formål, at beskrive Kommissionens rolle i beslutningsprocessen ud fra en systematisk mere end en historisk synsvinkel.

Udgangspunktet for beskrivelsen af Kommissionens rolle er, at den er et relativt selvstændigt organ, der har en politik og en rolle over for Fællesmarkedet iøvrigt, der nogenlunde klart lader sig adskille fra Fællesmarkedets politik og beslutningsproces i det hele taget. I første afsnit gøres rede for, hvorledes Kommissionen er placeret i fællesskabet ifølge Fællesmarkedstraktaten. I andet afsnit skildres Kommissionens interne virke, dels hvilken målsætning, ideologi og rollefortolkning på forskellige abstraktionsniveauer, der har ledet Kommissionens arbejde, dels hvorledes beslutningstagningen foregår indenfor Kommissionens egne, den kollektive ledelses og sekretariatets rammer. Afhandlingens hovedafsnit omhandler Kommissionens deltagelse i Fællesmarkedets beslutningsproces i det hele taget. Vigtige indflydelsesområder er fremhævet, især samspillet med de øvrige officielle og uofficielle fællesmarkedsorganer. I denne forbindelse er især relationen mellem Kommissionen og Rådet fremtrædende, og det kan på grund af beslutningsprocessens karakter ikke undgås, at en beskrivelse af Kommissionen også i vid udstrækning bliver en beskrivelse af Rådet. I gennemgangen i dette afsnit af afhandlingen, skal det desuden søges fastlagt, hvilken politik, Kommissionen har ført overfor de forskellige organers deltagelse i beslutningsprocessen.

Det er problematisk på hvilken måde, man overhovedet kan tale om en beslutningsproces indenfor Fællesmarkedet. Det er klart, at der forud for enhver beslutning foregår en proces, i hvilken de forskellige organer medvirker på forskellige måder og stadier, og at denne kan kaldes en beslutningsproces. Men i hvilken grad tegner processerne et ensartet fast mønster i deres forløb? Det må være afgørende for, om man kan beskrive beslutningsprocessen generelt.

At visse generelle træk eksisterer kan ikke betvivles. Det bekræftes af adskillige forfatteres omtale[1]), i særdeleshed af Leon L. Lindbergs undersøgelser i »The political Dynamics of European Economic Integration«[2]). Men Fællesmarkedets voldsomme udvikling og de spændinger, der stadig består omkring de forskellige organers roller, gør at man må tage forbehold overfor fastheden i beslutningsprocessen. Som bilag er vedføjet en skematisk

[1]) Se f. eks. *Lamberts* artikel: »Decision-making i the European communities« og *Sidjanskis* artikel: »European pressure groups«.

[2]) Lindberg siger således: »I have documented the emergence of an EEC procedural code, which seems to me to constitute the essence of political integration«, *Lindberg*, p. vii. »A Community-decision-making pattern is developing in response to special situations, a pattern that is relatively independant of the provisions of the Treaty«, *Lindberg*, p. 217.

oversigt over beslutningsprocessens forløb, der må tages med tilsvarende forbehold. Endelig skal det fremhæves, at afhandlingen ikke skal opfattes som et forsøg på at anvende en detaljeret, apriorisk og ekstremt abstraheret model af »beslutningsprocessen«. Den forsøger kun at skildre Kommissionens rolle i Fællesmarkedet indenfor en almindelig beslutningsprocessynsvinkel.

II. KOMMISSIONENS STILLING IFØLGE FÆLLESMARKEDSTRAKTATEN

1. *Fællesmarkedstraktatens karakter*

Fællesmarkedet er på mange måder et særegent internationalt fællesskab. I det følgende skal fremhæves nogle af dets karakteristika som baggrund for forståelse af Kommissionens stilling og virke.

For det første er Fællesmarkedstraktaten dynamisk. Tidsfaktoren indgår på afgørende måde i de forpligtelser, medlemslandene påtager sig. De anerkender ikke blot en ny retstilstand med nye forpligtelser og nye besluttende institutioner, men forpligter sig til at deltage i en proces, hvis formål ifølge traktatens preambel er »at opbygge grundlaget for en sammenslutning mellem de europæiske folk, som uden ophør gøres stadig snævrere«[3]). Traktatens artikel 8, der indeholder bestemmelserne om overgangsperioden og dennes faser, konkretiserer det omfattende dynamiske formål.

Desuden er traktaten på én gang konkret og generel. Traktatens bestemmelser kan opdeles i 1) de der foreskriver både målet, politikken og reglerne for Fællesskabet, 2) de der kun angiver målet og politikken, 3) de der angiver målet og hvilket organ, dettes varetagelse er tillagt, og endelig 4) de der kun angiver målet[4]). Traktaten er altså *også* en rammelov. Den danner af denne grund en anden basis for sine institutioner end traktaterne for de to andre europæiske fællesskaber, Kul- og Stålunionen og EURATOM.

Endelig skal det fremhæves, at traktaten er særegen ved det institutionelle system, den opretter. Traktaten indeholder ikke blot forpligtelser for medlemsstaterne, men forpligter også de oprettede institutioner til at gennemføre en i traktaten mere eller mindre fastlagt politik. Dens bestemmelser angående institutionernes indbyrdes forhold er særdeles konkrete i modsætning til de ovennævnte generelle og elastiske bestemmelser om, hvad der skal gennemføres. Det »kommunitære« institutionssystem, i særdeleshed de fastlagte relationer mellem Kommissionen og Rådet, er unikt i forhold til andre internationale organisationer og udgør ifølge mange forfattere det egentligt originale aspekt af Fællesmarkedet.

Det karakteriserer således Fællesmarkedstraktaten 1) at den vil sætte en

[3]) *Traktaten* p. 7.
[4]) *Lindberg*, p. 44.

proces igang, 2) at den angiver målene og rammerne for denne proces, og 3) at den opretter organer, deriblandt Kommissionen, med mere eller mindre konkrete forpligtelser til at deltage i denne proces' gennemførelse[5]).

2. *Kommissionen sammenlignet med Den Høje Myndighed*

Fællesskaberne Fællesmarkedet og EURATOM blev oprettet i 1957 i forlængelse af den europæiske integrationsbevægelse, der havde ført til oprettelsen af Kul- og Stålunionen ved Paristraktaten i 1951. Denne organisation dannede i vid udstrækning mønster for de nye fællesskaber, i særdeleshed med hensyn til disses institutioner. Domstol og parlament blev fælles for alle tre fællesskaber, og de to nye fik i lighed med Kul- og Stålunionen et ministerråd og et udøvende organ. På det sidste punkt er der imidlertid en bemærkelsesværdig forskel, der allerede fremgår af, at de nye eksekutive organer blev benævnt »kommissioner« og ikke »høje myndigheder« svarende til Kul- og Stålunionens Høje Myndighed. Dette er det ydre tegn på forskellen mellem Kommissionen og Den Høje Myndigheds stilling indenfor deres respektive fællesskaber.

I Paris-traktaten henlægges alle væsentlige beslutninger indenfor Kul- og Stålunionens område til Den Høje Myndighed, og det fastslåes eksplicit i traktaten, at Den Høje Myndighed besidder supranationale beføjelser[6]). Kun i særlige afgørelser kræver traktaten en forudgående konsultation af Ministerrådet. Ministerrådet kan desuden i få tilfælde og enstemmigt gå imod Den Høje Myndigheds afgørelser. I Fællesmarkedstraktaten tillægges den væsentligste besluttende myndighed Rådet, og Kommissionens selvstændige afgørelser er, i den begrænsede udstrækning de forekommer, rent tekniske og administrative. Desuden siges der i Fællesmarkedstraktaten intet om supranationale beføjelser. Man har på denne baggrund villet hævde, at Fællesmarkedet adskiller sig fra Kul- og Stålunionen ved ikke i samme grad at have supranational karakter;[7]) men dette er en misvisende opfattelse. Fællesmarkedstraktaten hindrer ikke, at supranationale beføjelser i vidt omfang tillægges Fællesmarkedets organer, og i realiteten udøves supranationale beføjelser bl. a. i forbindelse med administrationen af den fælles

[5]) Traktatforfatterne satte bevidst fællesmarkedsinstitutionerne i en sådan ramme. Efter en opregning af Fællesmarkedets opgaver, hedder det i Spaak-rapporten: »Es ist nicht möglich, die für die Durchführung dieser Aufgaben notwendigen Regeln und Verpflichtungen in einem Vertrage selbst in allen Einzelheiten festzulegen. Im Gegenteil, je elastischer im Hinblick auf die jeweilige Marktlage und die Entwicklung der Umstände verfahren werden muss, umso notwendiger ist es, sich auf Institutionen zu stützen, deren Befugenisse klar abgegrenzt sind .... Diese Ergänzungen, die im Vertrage selbst forgesehen sind, sollen von den durch den Vertrag geschaffenen Organen entwickelt und durchgeführt werden«. *Buerstedde*, p. 85.

[6]) Dette og det følgende om Den Høje Myndighed: *Ginestet*, p. 53; *Cartou*, p. 341 f og p. 353.

[7]) jvf. Noëls polemik, *Noël*, p. 17.

landbrugsordning[8]) i et omfang, der fuldt ud svarer til omfanget af Den Høje Myndigheds supranationale beføjelser. De karakteristiske forskelle mellem de to traktater er 1) at de supranationale beføjelser ifølge Paristraktaten er direkte tillagt Den Høje Myndighed, mens de i Fællesmarkedet ikke er konkretiserede og er tillagt Fællesskabets organer overhovedet indenfor traktatens rammebestemmelser, og 2) at den besluttende myndighed i Fællesmarkedstraktaten er forskudt i forhold til Paristraktaten fra det eksekutive organ til ministerrådet.

Begrundelserne for at begrænse det eksekutive organs besluttende myndighed i de to nye fællesskaber i forhold til det tidligere må for det første søges i den almindelige udvikling i den europæiske integrationsbestræbelse siden det optimistiske klima omkring Kul- og Stålunionens oprettelse. Efter Pleven-planen om oprettelsen af en Europahær i 1954 var blevet nedstemt i den franske nationalforsamling, var der især i Frankrig opstået et tilbagestød, en »recul«, for integrationsbevægelsen[9]). De vidtgående planers fallit opfordrede til forsigtighed og mindre skridt imod skabelsen af en overstatlig myndighed. Desuden spillede erfaringerne fra Kul- og Stålunionen en rolle. Forholdet mellem Den Høje Myndighed og Ministerrådet havde udviklet sig således, at Ministerrådet i stigende grad greb ind på områder overladt Den Høje Myndighed, så efterhånden ingen betydelige beslutninger blev taget udenom dette. Det var blevet klart, at ingen væsentlig integration kunne gennemføres på tværs af de nationale interesser[10]).

Fællesmarkedstraktatens fastlæggelse af Kommissionens stilling i forhold til Fællesmarkedets øvrige organer er i det væsentligste resultatet af et kompromis i det forberedende arbejde i Spaak-kommissionen mellem stærkt divergerende opfattelser hos de forhandlende parter[11]). Den hollandske delegation foreslog overdragelsen af en essentiel rolle i de kommende fællesskaber til et uafhængigt fællesskabsorgan, mens den franske delegation opretholdt, at beslutningerne udelukkende skulle kunne tages af et ministerråd og som hovedregel ved flertal. I stedet for en uafhængig institution med reelle beføjelser foreslog den franske delegation et rent rådgivende organ, der kunne spille en formidlende rolle mellem ministre og på embedsmandsniveau. Det lykkedes via nedsættelsen af en lille redaktionsgruppe at komme frem til det i Spaakrapporten stillede mæglingsforslag, der i store træk svarer til den vedtagne traktats fastlæggelse af Kommissionens stilling.

---

[8]) ibid., p. 17; *Lindberg:* »Decision-Making . . .«, p. 212 ff.

[9]) *Houben*, p. 53 ff. samt *Ginestet*, p. 51, *Drouin*, p. 129 ff.

[10]) Robert Marjolin, Fællesmarkeds vice-præsident, opsummerede det således: »Il ne suffit pas de donner des pouvoirs à une organe pour que celui-ci les excerce effectivement; il faut encore que ces pouvoirs correspondent à la nature des choses«, R. Marjolin: Autorités supranationales, Revue Economique, marts 1958, her citeret efter *Drouin*, p. 131.

[11]) Dette og det følgende, *Houben* p. 56 ff.

3. *Kommissionen og Rådet*

Fællesmarkedstraktaten tillægger som nævnt Rådet den væsentlige besluttende myndighed indenfor Fællesskabet; men den giver samtidig Kommissionen vigtige rettigheder i forbindelse med beslutningstagningen. Traktaten opererer med tre måder[12]), hvorpå der kan træffes beslutninger: 1) Rådet kan handle alene[13]), 2) Kommissionen kan handle alene[14]) og 3) Rådet kan beslutte på Kommissionens initiativ[15]). En nøjere gennemgang af, hvilke beslutninger, der ligger indenfor hver af disse kategorier vil vise, at de mest betydningsfulde beslutninger, de der har indflydelse på medlemsstaternes autonomi og indbyggerne i medlemsstaterne, hører til den sidste kategori, altså træffes af Rådet på Kommissionens initiativ[16]). Rådet kan kun handle alene i få tilfælde, fortrinsvis i spørgsmål, der angår relationer til lande udenfor Fællesskabet, mens Kommissionen har sin selvstændige beslutningsret indenfor helt tekniske og administrative områder. Traktaten knytter altså Rådet tæt sammen med Kommissionen og overlader ikke noget af organerne vidtgående, uafhængig myndighed.

Traktatens mest generelle formulering af Kommissionens opgave er:»at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling«[17]). Til dette formål fastlægges Kommissionens væsentligste opgaver: 1) at overvåge overholdelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og de bestemmelser, der træffes af de i henhold til denne oprettede institutioner; 2) at rette henstillinger eller afgive udtalelser om de i traktaten omhandlede forhold, hvis traktaten fastsætter dette, eller Kommissionen skønner det nødvendigt; 3) at have en selvstændig besluttende myndighed i det omfang det er fastsat i traktaten; 4) at deltage i forberedelsen af Rådets og Parlamentets handlinger som fastsat i traktaten; og 5) at udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelsen af de regler, det opstiller. Især de to sidste opgaver, forberedelsesfunktionen og den udøvende funktion, der begge angår Kommissionens forhold til Rådet, er centrale for Kommissionens indflydelse på fællesskabets beslutninger. Dertil må føjes den funktion, som Kommissionen har direkte i relation til Rådets forhandlinger. Traktaten bestemmer således, at Rådet kun kan forhandle om Kommissionens forslag og kun kan ændre dette med enstemmighed, mens Kommissionen på ethvert tidspunkt i forhandlingerne før det er blevet vedtaget kan ændre sit forslag[18]).

[12]) *Lindberg*, p. 34–35. Jvf. den fuldstændige opregning af beslutningsmåder, *Lindberg* p. 299 ff.
[13]) Artikel 145, *Traktaten*.
[14]) Artikel 155, *Traktaten*.
[15]) Artikel 43, *Traktaten*.
[16]) *Lindberg*, p. 299 ff.
[17]) Artikel 155, *Traktaten*.
[18]) Artikel 149, *Traktaten*.

Traktatens mest generelle formulering af Rådets opgave er: »at sikre virkeliggørelsen af de i traktaten opstillede mål« og med henblik herpå at sikre »samordningen af medlemsstaternes almindelige økonomi« samt at besidde en besluttende myndighed[19]). Rådet består af repræsentanter for medlemsstaterne. Hver regering udpeger et af sine medlemmer som delegeret[20]). Rådet er således det organ indenfor Fællesskabet, hvor medlemsstaternes interesser mest direkte repræsenteres. Samtidig fremgår det af traktaten, at Rådet er ment som en enhed, et kollektivt organ, der er mere end summen af medlemsstaternes interesser[21]). Dels er afgørelser, hvor nationale interesser dominerer (valg af kommissionsmedlemmer, liste G forhandlinger), henlagt til afgørelse udenfor Rådet, dels bestemmer traktaten, at Rådet i visse tilfælde og som hovedregel efter overgangsperiodens udløb skal træffe sine afgørelser ved vejet, kvalificeret flertal[22]), og dels deltager Kommissionen i Rådets møder som repræsenterende fællesskabets almene interesse.

4. *Kommissionens uafhængighed*

Traktaten understreger meget kraftigt Kommissionens uafhængighed. Det hedder, at Kommissionens medlemmer »vælges under hensyn til deres almindelige dygtighed« og »yder enhver mulig garanti for uafhængighed«, samt at de »udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed i Fællesskabets almene interesse« og ved udførelsen af deres pligter »hverken må søge eller modtage nogen instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ«, samt endelig, at »de afholder sig fra enhver handling, som er uforenelig med deres hvervs karakter«[23]). Hver medlemsstat forpligter sig til at respektere denne grundsætning og til ikke at forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv[24]).

Uafhængigheden er essentiel for Kommissionens stilling i Fællesmarkedet. Den består som det fremgår af ovenstående væsentligst i 1) en frigørelse fra national inflydelse på Kommissionen og 2) en fastsættelse af den almene fællesskabsinteresse som retningsgivende for Kommissionen.

Visse forhold i traktaten bevirker imidlertid, at Kommissionen alligevel har en delvis afhængig stilling. For det første har enkeltstaterne indflydelse på valget af kommissionsmedlemmer. Kommissionsmedlemmerne vælges for fire år efter fælles overenskomst mellem medlemsstaterne[25]). Der er mulighed for genvalg, men bestemmelsen kan anvendes til for en enkelt stat at

[19]) Artikel 145, *Traktaten.*
[20]) Artikel 146, *Traktaten.*
[21]) *Lindberg*, p. 36.
[22]) Jvf. afsnittet: »Kommissionens forhandlingspraksis«.
[23]) Artikel 157, *Traktaten.*
[24]) Ibid.
[25]) Artikel 158, *Traktaten.*

hindre en kommissionsledelse, hvis politik den pågældende er uenig i, i at fortsætte. Dette skete ved krisen omkring valget af ledelsen til den fælles eksekutivkommission for de tre europæiske fællesskaber, Europakommissionen, der blev dannet 1. juli 1967[26]) og som består af ialt 14 medlemmer. At der er et vist nationalt afhængighedsforhold fremgår desuden af den faste praksis, at Kommissionens ni medlemmer i realiteten valgtes ved at den franske, italienske og vesttyske regering udpegede hver to og Beneluxlandene hver ét kommissionsmedlem[27]). Etienne Hirsch, tidligere præsident for EURATOM, har stærkt kritiseret denne afhængighed[28]). Ikke uden personlig vægt, eftersom han overfor Europaparlamentet har tilkendegivet, at årsagen til at han ikke genvalgtes var de Gaulles utilfredshed med hans for integrationsvenlige indstilling[29]).

Desuden er Kommissionen afhængig af Fællesmarkedets øvrige organer. Det gælder finansielt, idet Rådet er besluttende med hensyn til budgettet, hvor traktaten foreskriver en særlig procedure[30]). Et forsøg på at ændre denne procedure ved at give Parlamentets ændringsforslag, der hidtil har været uforpligtende for Rådet, en reel mulighed for at blive vedtagne, især hvis de tilmed støttedes af Kommissionen, standsedes ved krisen i efteråret 1965 på grund af den franske regerings drastiske modstand[31]).

Endvidere er Kommissionen kollektiv ansvarlig overfor Parlamentet, og må gå af hvis dette med 2/3's flertal og over halvdelen af samtlige stemmer vedtager et mistillidsvotum[32]). Kommissionen er forpligtet til at besvare spørgsmål fra Parlamentet, til at høre dette i nærmere i traktaten fastlagte sager, samt til at aflægge en årlig rapport til dette[33]). Kommissionen er ligesom alle andre organer, regeringer, virksomheder og enkeltpersoner forpligtet til at følge traktaten og bestemmelser truffet i medfør af denne og er ved overtrædelser ansvarlig overfor Fællesmarkedsdomstolen. Desuden er kommisionsmedlemmerne i deres embedsførelse individuelt ansvarlige overfor denne. Den Sociale og Økonomiske Komité er kun rådgivende og binder kun Kommissionen ved sit krav på at blive hørt i nærmere i traktaten fastlagte sager.

---

[26]) I 1965 var de seks enedes om at sammenslutte de tre eksekutivorganer, men holdt sig tilbage med at bringe beslutning til udførelse på grund af uenighed om sammensætningen af den nye kommission, i særdeleshed på grund af Frankrigs modstand mod udpegelsen af professor Hallstein til præsident for en femårig periode. Som et forsøg på løsning af konflikten foreslog daværende forbundskansler Erhard, at Hallstein fortsatte i ét år. Spørgsmålet blev løst, da Hallstein i et brev til Kiesinger den 5. maj 1967 tilkendegav, at han ikke ønskede sig valgt som præsident for den fælles kommission. *Keesing Contemporary Archives* 1967–68, p. 22217.

[27]) *Pickles*, p. 75.

[28]) *Hirsch*, p. 439.

[29]) *Pickles*, p. 75.

[30]) Artikel 203, *Traktaten*.

[31]) Se generelt: *Lambert: »The Constitutional Crisis 1965–66«*.

[32]) Artikel 144, *Traktaten*.

[33]) Artikel 144, *Traktaten*.

III. KOMMISSIONENS MÅLSÆTNING OG ARBEJDE

1. *Kommissionens integrationsideologi*

Den første Kommission for Fællesmarkedet konstitueredes den 16. januar 1958. Dens medlemmer rekruteredes blandt »troende europæere«, der alle var fortalere for maximal økonomisk og politisk integration i Europa og for den størst mulige delegation af magt til Fællesskabets institutioner[34]). Samtidig var de nyvalgte kommissærer med præsident Hallstein, tidligere statssekretær i det Vesttyske udenrigsministerium i spidsen, erfarne administratorer og politikere, der alle havde indtaget høje positioner i deres hjemland eller internationale organisationer. Denne start af Kommissionen har været stærkt medvirkende til, at Kommissionens virke på én gang er blevet karakteriseret af en vidtgående idealisme og en jordbunden realisme.

Der er mange vidnesbyrd om, at integrationstankegangen i dens mange former er fremtrædende i og omkring Kommissionens sæde i Brüssel, ikke mindst i kommentatorernes ofte noget svulmende beskrivelser af »Eurokraternes tempel«, sekretariatsbygningen i Brüssel, og deres filosoferen over det tilfældige sammentræf, at den ligger i gaden »Joyeuse Entrée«, »Glædens Port« eller den »Lykkelige Indgang«. Kommissionen er selv aktiv i udviklingen af et »europæisk klima« omkring sig; f. eks. forlanges det ved ansættelse af embedsmænd i sekretariatet, at de er i besiddelse af »uforbeholden loyalitet mod Europa« uden det dog fremgår, hvorledes en sådan konkret skal ytre sig[35]).

Kommissionens integrationsideologi må betragtes som en del af den åndelige strømning, hvis mål på den ene eller anden måde har været en forening af Europa, som har gennemsyret store dele af efterkrigstidens Vesteuropa, og er som sådan vanskelig at sammenfatte. Kommissionen opfatter sig som sat i denne sammenhæng med de generelle mål at skabe »den politiske forening af vort kontinent«[36]) og »europæiske borgere«[37]), der tænker europæisk og føler deres tilhørsforhold i »den europæiske familie«[38]). Man forestiller sig en omfattende, organisk udvikling mod en europæisk føderation[39]).

---

34) *Arne Lie*, p. 290. *Lindberg*, p. 67.

35) *Hirsch*, p. 441.

36) Hallstein i en tale til Parlamentet oktober 1960, her citeret efter *Lindberg*, p. 69.

37) Udtrykket anvendt af Hallstein i en tale for Parlamentet i juni 1965, *Europa Archiv* 1965, D. p. 426.

38) Hallstein besvarede i en tale for Parlamentet 1958 spørgsmålet »Que voulons-nous obtenir en definitive?« således: »Nous voulons changer les hommes. Nous voulons que les hommes qui ont sens de la politique aient conscience de leur qualité de membres de la grande famille européenne«. Citeret efter Drouin: »Lever de Rideau ....«.

39) Fremgår f. eks. af Hallsteins vending: »... auch im Endzustand der Einigung Europas, in der europäischen Föderation, werden wir ...«, talen juni 1965, *Europa Archiv* 1965, D. p. 426.

Begrundelserne for Kommissionens stræben mod disse generelle mål er naturligvis mangfoldige. Man kan dog – uden på nogen måde at gøre krav på at opregningen er udtømmende – udskille væsentlige forhold, der indgår i Kommissionens begrundelse for en udvikling mod et forenet Europa[40]):

1) *Den »europæiske selvbevidsthed«:* Således nævner Hallstein i en opregning af, »hvad der driver os fremad«, som det første: »Ein unzerstörbares europäisches Selbstgefühl«;
2) *Den historiske erfaring*: Den under uendelige smerter fødte erfaring, at ingen enkelt europæisk stat besidder økonomisk, militær og politisk potentiel til ved en hegemonial rolle alene at herske over Europa og tale for dette. En fortsat europæisk splittelse, hævdes det, vil gøre Europa til verdens Balkan;
3) *Truslen mod Europas sikkerhed:* Europa er truet i sin livsform og har kun chancen for at se denne overleve, hvis det samler sine materielle, kulturelle og politiske kræfter;
4) *Den verdenspolitiske indflydelse:* Europa vil kun blive hørt af venner og fjender og inddraget i fastlæggelsen af verdenspolitiske anliggender, når det taler med en stemme;
5) *Den samfundsmæssige udvikling:* Udviklingen har gjort verden lille og kræver andre rumlige målestokke end de, der har bestemt fortidens og nutidens opdelte Europa;
6) *De økonomisk-tekniske vilkår*: Samfundet og erhvervslivet kan kun udnytte den moderne teknik og livsforms muligheder og klare sig i konkurrence med nutidens kæmpeforetagender, hvis det selv udformes på en omfattende social basis.
7) *Den demokratiske beskyttelse og stabilitet*: Kun demokratisk valgte, forfatningsmæssige og ansvarlige institutioner kan sikre den indre retsorden i Europa og en stabil udvikling mod ovennævnte mål.

Kommissionen har i fortolkningen af sin rolle lagt overordentlig megen vægt på, at den i vid forstand har været direkte forpligtet af traktatens formål[41]). Som et eksempel på at Kommissionen lægger konkrete bemyndigelser i traktatens videste formuleringer, kan nævnes Hallsteins begrundelse for Kommissionens forslag i februar 1960 om acceleration af nedsættelserne af de interne toldtariffer, etableringen af en fælles toldtarif over for udlandet m. v. Han understregede, at Kommissionen ikke fremlagde sit forslag, fordi den var blevet anmodet derom af udenrigsministrene eller Rådet,

[40]) Grundlaget for denne opregning er væsentligst Hallsteins tale i juni 1965, *Europa Archiv* 1965, p. 418 ff, specielt p. 420.

[41]) Dette og følgende eksempel, *Lindberg* p. 184. Jvf. teorien om »implied powers«, *Max Sørensen*, p. 61–62.

(skønt en sådan rådsvedtagelse forelå), men fordi Kommissionen ifølge traktaten har pligt til at fremme accelerationen. Eftersom traktaten åbner denne mulighed, og institutionerne har fået autoriteten til at effektuere sådanne muligheder, er det pålagt institutionerne en pligt til at benytte sig af deres autoritet. Denne fortolkningsmåde er typisk. Kommissionen har en klar interesse i, at dens integrationspolitiske forslag står som direkte, obligatoriske pålæg fra traktaten og er i sin traktatfortolkning gået meget vidt.

Skønt Kommissionen i sit arbejde har været ledet af en stærk integrationsideologi, således som det er søgt beskrevet ovenfor, har den samtidig pragmatisk og realistisk arbejdet for disse måls gennemførelse. Denne »integrationspolitik« har kort udtrykt været rettet mod gennemførelsen af den maximale økonomiske og politiske integration på kortest mulig tid, integration primært forstået som udviklingen af en gensidig afhængighed medlemsstaterne imellem[42]). Fremtrædende undermål har været at gøre afhængigheden imellem staterne irreversibel, og at accelerere udviklingen mest muligt. Kommissionen har været meget aktiv i den i traktaten fastsatte etablering af fællesmarkedet, men gennemførelsen af den ligeledes i traktaten forudsete økonomiske union og en videregående økonomisk samordning medlemslandene imellem, har nydt en høj prioritet i den af Kommissionen førte politik.

Kommissionen har ved hjælp af sine aktionsprogrammer forsøgt at samordne medlemsstaternes økonomiske politik og i denne forbindelse betjent sig af det forholdsvis ukonventionelle middel: Ekspertise[43]). Kommissionen har knyttet en række fremragende økonomer til sig, som tænker »europæisk«, behersker moderne matematisk analyseteknik og som (ifølge den refererede forfatter) har evne til at kombinere faglig viden med praktisk/politisk skøn. I aktionsprogrammet for 1962–65 anbefalede Kommissionen en overgang til økonomisk programmering for fællesskabets fremtidige udvikling. Dette stødte på modstand fra medlemsstaterne, især fra tysk side, og gav bl. a anledning til beskyldninger for »Hallstein-socialisme« og til Erhards beskyldninger mod Kommissionen for »teoretisk perfektionisme« og »centraldirigisme«. Men efter at der på Kommissionens initiativ var afholdt en konference i Rom i december 1962 fik Kommissionen almindelig opbakning for sit planlægningsprincip[44]).

---

[42]) »This mutual dependence in the full-filment of the Community idea is the essence of what we call integration«, Hallstein i en tale i Düsseldorf 8. juli 1965, citeret efter *Greve*, p. 336.

[43]) Se *Lie*. Aktionsprogrammet 1962–65 kaldes det vigtigste dokument for Fællesmarkedet efter traktaten, p. 285 f.

[44]) Resultatet er dette er, at de nationale regeringer, for ikke at blive de vigende parter i forhandlingerne, fordi de ikke behersker samme diskussions- og analyseteknik som deres kolleger eller Kommissionen, nu alle har opbygget organer med formålet at behandle den økonomiske programmering. *Lie*, p. 290.

Kommissionen har meget aktivt, men uden støtte fra alle medlemslandene, arbejdet for en samlet økonomisk planlægning for de seks. Planerne har i stigende grad berørt områder, der hidtil har været forbeholdt de nationale myndigheder. Dette gælder stabiliseringsplanen fra 1964, hvori der sættes vidtgående retningslinier for landenes statsudgifter, bankernes udlånsvirksomhed, myndighedernes løn- og prisforhandlinger, bygge- og anlægsvirksomhed, valutapolitik o. s. v.[45]) Og det gælder det »Medium-term Economic Programme«, der blev vedtaget tidligt i 1967, i hvilket der dels gives en forudsigelse af fællesskabets økonomi i perioden 1966–70, dels angives hvilken prioritering, der skal lede de nationale beslutningstagere, hvis de ønsker efterhånden at tilvejebringe den maximale udnyttelse af fællesskabets ressourcer.

Mens Kommissionen således har tilstræbt stor aktivitet på det økonomiske område, bl. a. med planer, der griber ind i medlems-staternes økonomiske politik, har den været tilbageholdende i sin demonstration af sin »politiske realitet«. Man har især på grund af den franske følsomhed på dette punkt taget afstand fra udadtil at hævde nogen supranational position og f. eks. renonceret på diplomatisk repræsentation i andre lande på linie med nationale regeringer.

2. *Kommissionens interne arbejde og sekretariat*

Ved starten af Kommissionens virksomhed stod denne overfor valget mellem på den ene side en eksklusiv kollektiv ledelse, hvor alle beslutninger blev taget med stemmeflerhed i Kommissionen, og på den anden side en arbejdsdeling svarende til den, der i nationale regeringer gør hver minister ansvarlig for sit område[46]). Formelt var valget afgjort i traktaten, der bestemmer, at kommissionen træffer sine beslutninger med stemmeflerhed, og således instituerer den kollektive ledelse som hovedprincippet for fællesskabet[47]). Der blev imidlertid straks foretaget en opdeling af Kommissionens arbejde i ni områder, hver under ledelse af én kommisær med assistance af to andre kommissærer, og for hvert område oprettet et generaldirektorat[48]). Hvert af disse er idag opdelt i direktorater og har udvalg og komitéer knyttet til sig. Desuden findes der et juridisk servicekontor, et statistisk kontor og et informationskontor, der alle er fælles for de tre europæiske fællesskaber[49]).

Ministerialprincippet er således i praksis slået igennem i fællesskabet. Det ville fuldstændig lamme Kommissionens arbejde, hvis den skulle behandle

---

45) *Lie*, p. 291.
46) *Hallstein:* Discours . . . 20. marts 1958, p. 81.
47) Artikel 163, *Traktaten.*
48) *Hallstein:* Discours, p. 82; *Lindberg*, p. 72.
49) *Noël*, p. 19.

alle beslutninger. I praksis er det kun de vigtigste, der kommer på dagsordenen, resten vedtages – for at tilfredsstille traktatens formelle krav – ved »den skrevne procedure«: hvert forslag til beslutning bliver af den ansvarlige kommisær sendt til de øvrige og betragtes, hvis der ikke inden en vis tidsfrist (som regel én uge) er kommet indvendinger, som vedtaget[50]). Dette princip giver naturligvis en vidtgående magt til den enkelte kommisær og de ledende indenfor hans område, i. e. i »kabinetterne« som det hedder i den interne terminologi. For de vigtigste spørgsmål fastholdes imidlertid en kollektiv afgørelse. Kommissionens medlemmer mødes normalt en hel dag hver uge til gennemdrøftelse af spørgsmålene, for de mest delikates vedkommende ofte uden andre tilstedværende. Dette tætte samarbejde gør Kommissionen til en enhed med fælles ansigt udadtil og er utvivlsomt en betydningsfuld betingelse for Kommissionens effektivitet.

Til varetagelse af sine opgaver har Kommissionen opbygget en stab på ca. 4000 ansatte. Det er klart, at de vanskelige opgaver, der rejses ved at skulle arbejde på tværs af grænser, der adskiller områder med forskellige traditioner, sprog, retsregler o. s. v. stiller store krav både kvantitativt og kvalitativt til Fællesmarkedets sekretariat. Rekruteringen af embedsmænd har derfor voldt problemer. Til at begynde med kunne man dog drage nytte af embedsmænd med erfaring fra kul- og stålunionen. Alligevel var man fra begyndelsen og er man stadigvæk tvunget til at »låne« embedsmæd fra de nationale regeringer, hvilket naturligvis medvirker til en national afhængighed. Traktaten indeholder ingen bestemmelser om, hvorfra embedsmændene skal rekruteres; men ved en gentlemen-agreement har man vedtaget, at én fjerdedel skal rekruteres fra hvert af områderne Frankrig, Italien, Vesttyskland og Benelux[51]). Dette giver naturligt personalepolitiske problemer og fremmer den tendens til bureaukratisering, der i forvejen truer Fællesmarkedsadministrationen.

IV. KOMMISSIONENS ROLLE I BESLUTNINGSPROCESSEN

Som det allerede er fremgået af indledningen er det usikkert i hvilken grad man kan tale om en fast beslutningsproces indenfor Fællesmarkedet. I det følgende skal en sådan dog forsøges skildret. Beslutningsprocessens almindelige forløb kan groft karakteriseres ved omstående skema. Initiativet og det forberedende arbejde ligger hos Kommissionen; denne konsulterer interesseorganisationer, Parlament og nationale eksperter og repræsentanter og fremsætter derefter sit forslag i Rådet til forhandling og vedtagelse. Udførelsen og kontrollen med efterlevelsen af beslutningerne ligger i hovedsagen hos Kommissionen. Man kan hævde, at de to sidste ele-

[50]) I 1961 blev 850 beslutninger taget på denne måde. *Noël*, p. 20.
[51]) *Lindberg*, p. 72.

menter ikke indgår i beslutningsprocessen, men da der i hvert fald for det førstes, udførelsens, vedkommende indgår politiske momenter, skal disse – også for fuldstændighedens skyld – kort omtales. Det må understreges, at det ikke er alle beslutninger, der gennemgår alle de omtalte led.

1. *Kommissionens initiativmonopol*

Traktatens bestemmelse om, at Rådet kun kan træffe beslutninger på forslag af Kommissionen og kun med enstemmighed ændre dette forslag, giver Kommissionen et initiativmonopol, der afviger fra den almindelige praksis i internationale organisationer[52]). I visse andre internationale organisationer f. eks. FN og OECD forekommer det, at ledelsen af det eksekutive organ har initiativret; men at de enkelte medlemmer formelt er afskåret fra at stille forslag i det besluttende organ, er vistnok enestående for Fællesmarkedet.

En del af Kommissionens initiativer har deres direkte oprindelse i traktaten, f. eks. pålægger den Kommissionen, så snart traktaten er trådt i kraft, at sammenkalde medlemsstaterne til en konference med henblik på fastlæggelsen af retningslinierne for en fælles landbrugspolitik[53]). Som det tidligere er beskrevet har Kommissionens politik været at fortolke det som sin pligt at tage initiativer også, hvor traktaten kun åbner vagere muligheder.

Kommissionens initiativer er som hovedregel en konsekvens af dens aktive fortolkning af sin opgave, men kan dog i nogen grad være bestemt af pres udefra. For eksempel var industriens pres for at få gennemført en acceleration af fællesmarkedets etablering overordentlig afgørende for Kommissionens initiativ i så henseende[54]). Ofte er Kommissionens konkrete initiativer resultatet af generelle rådsvedtagelser, hvor Rådet har udtalt sin principielle stilling og overladt spørgsmålet til Kommissionens bearbejdelse. Sådanne generelle vedtagelser kan være resultatet af forlig om andre spørgsmål og som sådan led i en »kædeintegration«, en »spill-over«-virkning, hvor gennemførelsen af en integration på ét område medfører en integration på andre områder.

2. *Kommissionens forhold til den Sociale og Økonomiske Komité og interesseorganisationerne*

Dannelsen af den Sociale og Økonomiske Komité ved oprettelsen af de nye fællesskaber i 1957 var udtryk for et ønske om også formelt at inddrage medlemslandenes interesseorganisationer i arbejdet for gennemførelsen af traktaternes mål. Komitéen, der er fælles for Fællesmarkedet og EURATOM, skal ifølge fællesmarkedstraktaten høres af Rådet i ti og af

[52]) Max *Sørensen*, p. 71.
[53]) Artikel 43,1, *Traktaten*.
[54]) *Lindberg*, p. 170.

Kommissionen i to tilfælde[55]). Herudover gøres der dog i langt videre udstrækning brug af den fakultative høring fra Kommissionens side. Selvom Komitéen ifølge traktaten er mere knyttet til Rådet end til Kommissionen, har der kun i forhold til Kommissionen udviklet sig et nært samarbejde[56]). Komitéens indflydelse på Kommissionen er lille, dels er den kun rådgivende, dels ligger den på et sent tidspunkt i beslutningsforløbet og dels foretrækker interesseorganisationerne at varetage deres interesser udenom Komitéen[57]). Men for Kommissionen betyder Komitéen en styrkelse. Den har indtil nu stort set forholdt sig samstemmende med Kommissionens forslag, indtaget en »supranational« holdning og som sådan været en opbakning for Kommissionens standpunkt. Også ved overfor Komitéen såvel som Parlamentet at kunne aflægge årlige »State of the Community Messages« har Kommissionen kunnet styrke sin fremtræden som føderationslignende regering[58]).

At den Sociale og Økonomiske Komité ikke har fået nogen væsentlig placering i fællesmarkedets beslutningsproces, skyldes ikke, at interesseorganisationerne er blevet holdt uden for denne, men det stik modsatte, at de har fået andre indflydelseskanaler. Dannelsen af Fællesmarkedet gav anledning til dannelsen af en mængde fælleseuropæiske interesseorganisationer udover de, der tidligere var blevet dannet i forbindelse med Marshall-hjælpens fordeling og oprettelsen af Kul- og Stålunionen[59]). I 1961 blev antallet af interesseorganisationer i Brüssel angivet til 222[60]), i 1964 angives det til at være 273[61]) og for 1966–67 ligger tallet på mellem 350 og 400[62]). Eftersom Rådet er utilgængelig for interesseorganisationerne, har disse for den overvældende dels vedkommende samlet sig omkring Kommissionen. Dette og organisationernes antal kan tages som bevis både på Kommissionens afgørende indflydelse i Fællesmarkedets beslutningsproces og på dennes tilgængelighed for interesseorganisationernes indflydelse, idet der bag disses oprettelse af repræsentationer må antages at ligge særdeles reelle og kontante vurderinger af, om sådanne kan betale sig.

Interesseorganisationerne i Brüssel er overnationale for så vidt de omfatter faglige organisationer i hvert af de seks medlemslande, og bærer af samme grund betegnelsen »die Sechserverbände«[63]). Alle traditionelle grene af interesseorganisationer er repræsenterede, industri, arbejdere, landbrug, handel, håndværk o. s. v.; alene landbruget, der er den mest organiserede

55) *Fischer*, p. 90.
56) *Fischer*, p. 132.
57) *Zellentin*, p. 161.
58) *Fischer*, p. 132.
59) *Sidjanski*, p. 398 f.
60) *Lindberg*, p. 67.
61) *Fischer*, p. 42 f.
62) *Sidjanski*, p. 398 og p. 404.
63) *Fischer*, p. 40 ff.

sektor, omfatter mere end 112 Sechserverbände. Indenfor hver hovedsektor er forbundenes organisation koordineret af et »Spitzenverband«, UNICE for industrien, COPA for landbruget og CISL og CISC for arbejderne.

Interesseorganisationerne deltager både i Kommissionens beslutningsforberedende og dens administrative arbejde. Kun den første skal behandles på dette sted. Denne foregår væsentligst af uformelle og ikke-institutionaliserede kanaler. Kommissionen holder møder, private diskussioner etc. med interesseorganisationernes ledere, og de kan altid være sikre på at finde adgang til »appropriate-level-chaps«, hvilket for Spitzenverbändes vedkommende vil sige kommissæren for den pågældende generaldirektion. Mere officielt inddrager Kommissionen interesseorganisationerne i det forberedende arbejde ved afholdelse af »hearings« og informationsmøder samt indhentning af materiale fra disse. Også på konsultationsstadiet rådspørges interesseorganisationerne; men det er karakteristisk for deres indflydelse, at den ligger tidligt i beslutningsprocessen indenfor de mindst politiske spørgsmål[64]). Det store antal specialiserede interesseorganisationer vidner om, at det er den begrænsede, tekniske indflydelse, der er mest effektiv.

Kommissionen har ikke blot indtaget en åben, men også en direkte konstruktiv holdning overfor de overnationale interesseorganisationer[65]). Således har Kommissionen aktivt, ved invitationer eller ved pression, medvirket til etableringen af de overnationale interesseorganisationer, og var, ved kommisær Mansholt, initiativtager til dannelsen af forbrugerorganisationerne og medvirkende til styrkelsen af landbrugsorganisationernes strukturer. At kommissionens politik har taget sigte på at styrke de overnationale interesseorganisationer fremgår desuden af, at man kun har villet forhandle med disse og har nægtet de nationale organisationer indflydelse på Kommissionens arbejde.

Blandt grundene til denne politik er givetvis den, at Kommissionen ikke har villet gribe ind i de professionelle interesser, men tvinge disse til enighed, samt at de nationale regeringer kan føle deres kompetence gået for nær, hvis en national interesseorganisation gives direkte indflydelse på Kommissionen. Men dertil kommer, at Kommissionen behøver disse organer, ikke blot for at opnå teknisk information, men for selv at bruge dem i varetagelsen af sine opgaver, dels som informationsnet for forholdene omkring fællesmarkedet, dels som »støttesfære« og dels som middel til via deres nationale grupper at influere de nationale regeringer. At kontakten til interesseorganisationerne kan virke på disse måder kan illustreres ved forholdene under Fællesmarkedets krise efteråret 1965. Informationsvejens gesidighed illustreres bl. a. ved den af de franske landbrugsorganisationer i forening udgivne hvidbog om fællesmarkedets historie, organisation og pro-

[64]) *Sidjanski*, p. 409.
[65]) *Sidjanski*, p. 403.

blemer.[66]). At der blandt de overnationale interesseorganisationer var skabt en udbredt »støttesfære« viste sig ved at de fleste interesseorganisationer, ikke blot landbrugsorganisationerne, vedtog resolutioner, der støttede Kommissionens stilling. Endelig demonstreres Kommissionens nytte af interesseorganisationerne på det nationale plan ved de franske landbrugsorganisationers i begyndelsen valne, men efterhånden meget kraftige engagement imod den franske regerings »tomme stols politik«, bl. a. ved deres deltagelse i præsidentvalgkampagnen imod de Gaulle.

3. *Kommissionens forhold til Parlamentet*

Det er et omdiskuteret spørgsmål, hvor stor Parlamentets indflydelse er på beslutningsprocessen i Fællesmarkedet; men den indflydelse, der er, kanaliseres væsentligst gennem Kommissionen. Rådet og Parlamentet er ifølge traktaten helt adskilte organer og har kun noget med hinanden at gøre, når Rådet uforpligtende deltager i det årlige kollokvium i Parlamentet. Parlamentets indflydelse på Kommissionen koncentrerer sig formelt om høringen, interpellationsretten og parlamentarismen. Der kan sættes spørgsmålstegn ved betydningen af hver af disse kanaler: Høringen er ikke bindende. Der stilles mellem 100 og 200 spørgsmål om året til Kommissionen, et antal, der nogenlunde svarer til antallet i det danske folketing, men som rigtignok er noget lavere end de 7–8.000, undertiden 30.000, der stilles i det engelske parlament, som Europaparlamentet af en skeptisk forfatter sammenlignes med[67]). Da spørgsmålene ikke på nogen måde er bindende for Kommissionen, må deres konkrete indflydelse anses for relativ lille. Det gælder tillige, at det er næsten utænkeligt, at adgangen til at drage Kommissionen kollektivt til ansvar skulle blive udnyttet. Men at den direkte betydning af disse regler er lille, hindrer ikke en væsentlig indirekte betydning.

Kommissionen har imidlertid stillet sig meget åben overfor Parlamentets medvirken i beslutningsprocessen. Man har således accepteret at høre parlamentet også ud over, hvad der er foreskrevet i traktaten, og giver møde ikke blot i Parlamentets plenum, men også i underkomitéerne, der på grund af deres grundige behandling, har en vis indflydelse på Kommissionen[68]). Desuden retter Kommissionen sig ofte efter Parlamentets forslag, selvom disse kun er rådgivende. Dermed være dog ikke sagt, at Kommissionen føler sig bundet hertil, fordi de kommer fra Parlamentet, og ikke fordi de er opportune i Kommissionens politik f. eks. som mæglingsforslag. Man må nøjes

[66]) »Le Marché Commun et l'agriculture. Livre blanc des organisations professionelles agricoles,« Paris, okt. 1965. Se Jørgen Grønnegaard Christensen: »De franske landbrugsorganisationer og den europæiske integration,« Institut for Statskundskab, udarbejdet i forbindelse med ovennævnte seminar.

[67]) Således hos *Pickles*, p. 64 ff.

[68]) *Lindberg*, p. 87 f. og *Noël*, p. 18.

med at konstatere, at Kommissionen og Parlamentet har ført den samme integrationspolitik, og at Kommissionen ofte har støttet Parlamentet og ofte fået støtte i Parlamentet[69]). Et klart tegn på, at Kommissionens almindelige politik over for Parlamentet er at styrke dette, blev givet i fællesmarkedskrisen, efteråret 1965, hvor Kommissionens forslag om at give Parlamentet forøget indflydelse på Fællesmarkedets budget sammen med et forslag om direkte indtægter til Fællesskabet var den direkte anledning til konflikt.

4. *Kommissionens forhold til Rådet*

Kommissionens forhold til Rådet er den vigtigste del af beslutningsprocessen i Fællesmarkedet. Denne omfatter, som det er fremgået, Kommissionens forberedende funktioner, dens forhandlingsfunktioner og dens udøvende funktioner. Selvom Kommissionen for så vidt er stillet frit i sin forberedelsesprocedure og kan ignorere regeringernes, interesseorganisationernes og Parlamentets stilling til sine forslag, ville den ved ikke at tage hensyn hertil og til, hvad der kan føres gennem Rådet, fuldstændig blokere beslutningsprocessen og dermed Fællesmarkedets funktion. Relationen til Rådet er imidlertid særdeles kompleks. En mellemliggende praksis med mere eller mindre formaliserede og faste procedureregler og organer har udviklet sig både for de forberedende og udøvende funktioner.

a. Kommissionens konsultation af nationale regeringer og forholdet til Komitéen af faste repræsentanter.

I Kommissionens forberedende arbejde krydses hensynet til planernes teknisk-økonomiske indhold af det politiske hensyn til, hvad der kan vinde medlemslandenes tilslutning i Rådet. Både interesseorganisationerne og de nationale regeringer konsulteres af Kommissionen i såvel tekniske som politiske spørgsmål, men det er som nævnt karakteristisk, at interesseorganisationerne har størst indflydelse i beslutningsprocessens første stadium, hvor de tekniske spørgsmål dominerer, hvorimod det andet stadium, det konsultative, præges af Kommissionens kontakter med de nationale administrationer og disses repræsentanter i Brüssel, der har til formål at få klaring på, hvad det ligger indenfor »mulighedernes grænse« at gennemføre.

De nationale regeringers eksperter inddrages imidlertid også overordentligt aktivt i forberedelsens første stadium. Således holdt Kommissionen i 1964 omkring 1300 møder om tekniske spørgsmål med deltagelse af eksperter fra hvert af de implicerede medlemslande[70]). Desuden indhenter Kom-

[69]) *Lambert*, p. 393; *Pickles*, p. 66 ff. Pickles finder det tvivlsomt, at Kommissionen føler sig bundet af Parlamentet, og konkluderer: »On that view, the Parliament is less a power than a pawn.« *Pickles*, p. 66 f.

[70]) *Noël, How the European . . .*, p. 11.

missionen oplysninger ved udsendelse af spørgeskemaer og lignende direkte henvendelser.

Til varetagelsen af den mere politisk prægede konsultation opretholder Kommissionen uformelle kontakter med embedsmænd og politikere i medlemsstaterne på højeste niveau. Der er et eksempel på, at Kommissionens præsident har deltaget i et medlemslands ministermøder for at vurdere og påvirke mulighederne for Kommissionens forslags gennemførelse[71]). Desuden har de mere eller mindre uformelle bånd, der binder »europæerne« sammen, blandt andet Kommissionens nære kontakt med Jean Monnets Aktionskomité for skabelsen af Europas Forenedes Stater, betydning for Kommissionens politiske sonderinger.

Forhåndskonsultationen med de nationale regeringer er allerede kort efter traktatens ikrafttræden blevet institutionaliseret ved oprettelsen af en komité af regeringens faste repræsentanter i Brüssel. Dennes eksistens er forudset i traktaten[72], men komitéen fik ikke formel status og besluttende myndighed før ved traktaten i april 1965 om sammenslutningen af de tre fællesskaber. Et fransk ønske om at tillægge komitéen egentlig besluttende myndighed var hidtil blevet standset[73]), dels fordi det krævede en traktatændring, idet det er en også af Fællesmarkedsdomstolen anerkendt retsgrundsætning, at offentligretlige beføjelser ikke kan delegeres[74]), dels fordi Kommissionen havde vendt sig mod en sådan delegation, der kunne svække Kommissionens stilling[75]). Komitéen af faste repræsentanter består af én repræsentant for hvert af medlemslandene, som regel lederen af den pågældende regerings faste repræsentation i Brüssel, samt af ét medlem fra Kommissionen. Komitéens formål er at forberede møderne i Rådet og på forhånd at opnå den maximale enighed og klarificering af de politiske problemstillinger bl. a. ved eliminering af de tekniske problemer, der ellers let overbelaster Rådet. Man mødes hyppigt, mindst én gang om ugen. I realiteten afgøres en overordentlig stor del af Fællesmarkedets mindre politisk kontroversielle beslutninger i Komitéen. Dens indstillinger forelægges Rådet, der såfremt de er tiltådt af Kommissionen, og der ikke fremkommer indvendinger, godkender disse en bloc uden debat.

Etableringen af Komitéen af faste repræsentanter er af Kommissionen og af flere iagttagere blevet anset for en trussel mod den dialog mellem Kommissionen og Rådet, som traktaten fastsætter som det essentielle i Fællesmarkedets beslutningsproces, idet Komitéen ved sine forhåndsvedtagelser kan overtage en del af Rådets beføjelser og ved en udbygning af sin virksomhed gribe ind i Kommissionens monopolstilling som forbereder af alle

71) *Hirsch*, p. 438.
72) Artikel 151, *Traktaten*.
73) *Lindberg*, p. 78.
74) Max *Sørensen*, p. 65.
75) *Lindberg*, p. 78; jvf. Lindberg, p. 77 ff. i det følgende.

Fællesmarkedets love, planer og beslutninger[76]). Kommissionen er dog stadig det eneste organ, der er i stand til at indhente oplysninger fra alle medlemslandene, og har alene i kraft af et sekretariat, der er ca. ti gange så stort som Rådets, en meget stærk stilling. Dertil kommer, at Komitéen af faste repræsentanter opfatter sig som »Kommissionens bedste ven« og stærkt præges af den europæiske samarbejdsånd[77]). De faste repræsentanter, der sædvanligvis arbejder i Brüssel i en årrække, fordi deres indsigt er vanskelig at erstatte, smittes af »det europæiske klima«, og spiller således en rolle som forsvarere for Kommissionens standpunkter overfor de nationale regeringer. Alligevel må Komitéen anses for en vigtig potentiel trussel for Kommissionens afgørende rolle i Fællesmarkedets beslutningsproces.

Hvad der er sagt om Komitéen af faste repræsentanter gælder omend ikke i samme udstrækning for de øvrige komitéer, der er nedsat af Rådet med direkte referat til dette for at tage del i forberedelsen af dettes arbejde på specielle områder[78]). Det drejer sig om i hvert fald ni komitéer, f. eks. Rey-kommiteen, der dannedes i 1959 med det formål at studere mulighederne for en større økonomisk sammenslutning af europæiske stater, og om den specielle landbrugskomité, der dannedes i 1960 med det formål at medvirke til udformningen af planer for en fælles landbrugspolitik. Alle disse arbejder i nær kontakt med Kommissionen og har til formål at diskutere på grundlag af dennes forslag.

b. Kommissionens forhandlingspraksis.

Kommissionens initiativmonopol og stilling som forberedende organ for Rådets behandlinger indebærer, at Kommissionen både kan bestemme det generelle indhold af og tidsplanerne for de forslag, der tages på Rådets dagsorden. Desuden deltager Kommissionen i forhandlingerne i Rådet og har direkte ifølge traktaten ret til under forhandlingerne, sålænge Rådet ikke har truffet beslutning, at ændre sit forslag, mens Rådet som tidligere nævnt kun kan ændre Kommissionens forslag med enstemmighed[79]). Kommissionen er således en smidig forhandlingspartner, der yderligere i kraft af at være den eneste part, der repræsenterer fællesskabets almindelige interesse, indtager en central placering i Rådet. Kommissionen spiller en formidlende, katalyserende rolle, men kan i kraft af denne placering indtage selvstændige standpunkter, der skønt umiddelbart uacceptable af alle medlemsstater ender med at vinde Rådets tilslutning[80]).

---

[76]) *Lindberg*, p. 85 f; *Pickles*, p. 73 f.
[77]) *Lindberg*, p. 79; *Pickles*, p. 74.
[78]) *Lindberg*, p. 59 og 83.
[79]) Artikel 149, *Traktaten*.
[80]) Således blev Kommissionens forslag til en fælles holdning til planerne om europæisk frihandelsområde mødt med modstand af alle lande i Rådet; men endte med stort set uændret at blive vedtaget af dette. *Lindberg*, p. 165.

Forhandlingerne i Rådet koncentreres om de kontroversielle spørgsmål. Forhandlingerne kan være særdeles intense. Efterhånden er der skabt en forhandlingstradition for Rådet, der først og fremmest karakteriseres ved marathondebatterne, package-deal-forslagene og de store forlig.

Rådet mødes gennemsnitligt én gang om måneden, men holder, når selvskabte tidsfrister kræver det, sessioner af marathonagtig længde strækkende sig over flere dage eller uger, kun afbrudt af korte pauser. Praktisk talt alle store forlig i Fællesmarkedet har været resultatet af sådanne langstrakte sessioner. Man har ofte i forbindelse med disse refereret til Fællesmarkedets kriser; men det er nok rigtigt at fremhæve, at marathondebatterne tværtimod primært er et tegn på Fællesmarkedets vitalitet og udslag af en bevidst politik, både fra Kommissionens og Rådets side, gående ud på at overholde en nøje tidsplan for Fællesmarkedstraktatens realisering[81]). Udover tidspresset har nødvendigheden af at behandle mange spørgsmål på én gang og den grundighed, der har været nødvendig på grund af de meget store summer, der har været på spil for hvert lands regeringer, medvirket til sammenhobningen af forhandlingerne og de store forlig.

»Package-deal« refererer til den bevidste udnyttelse af en forligspraksis, der har været anvendt i praktisk taget al anden kompromisskabende virksomhed: at én part får fordel på et område mod at give de andre parter fordele på andre områder. Negativt beskrevet etableres »a balance of disadvantages« mellem parterne[82]). I Rådets praksis foregår det på den måde, at Kommissionen på et fremskredet tidspunkt i forhandlingerne trækker sig tilbage for derefter at præsentere Rådet for et samlet forslag, der så vidt muligt omfatter alle behandlede spørgsmål under hensyntagen til, hvad der er kommet frem under forhandlingerne, og til, hvad Kommissionen iøvrigt ved om de forskellige repræsentanters margin for accept[83]). Forslaget stilles til afstemning under ét og bliver som regel vedtaget. Vedtagelsen af Mansholtplanen i december 1964 og landbrugsforligene 11. maj og 24. juli 1966 er enkelte eksempler blandt mange på package-deal forlig.

Kommissionen er naturligvis særdeles interesseret i de store forlig, dels bringer de etableringen af fællesmarkedet fremad, dels har Kommissionen ofte mulighed for i de samlede forslag at indbefatte vedtagelser, der fører til yderligere integration. Packagedeal og spill-over effekten er således nært sammenknyttede. De store forlig indebærer imidlertid også den fare, at de er vanskelige at ændre[84]). Det er også påpeget, at det efterhånden kan blive vanskeligt for Kommissionen at finde ingredienser, der kan indgå som

[81]) »Selbst die »Marathons«, die wir erlebt haben, waren keine kriesenhaften Krankheitssymptome, sondern Vitalitätsbeweise.« Hallstein, juni 1965, Europa Archiv 1965, D. 426.

[82]) Udtrykket brugt af Marjolin efter forliget den 12. maj 1966. *Lambert* p. 395.

[83]) *Lindberg: »Decision-making ....«*, p. 209 f.

[84]) *Lindberg: »Decision-making« ....*, p. 211 f.

opvejende led i forligsforslagene[85]). Endelig er det et særdeles interessant, men ubelyst spørgsmål, hvorvidt der i package-deal forligene er indeholdt aftaler, der ikke kommer til offentlighedens kundskab, eventuelt aftaler af politisk karakter f. eks. om optagelsen af nye medlemmer, politikken overfor udenforstående lande o. s. v. At tankerne i den retning er temmelig vidtgående fremgår f. eks. af det vesttyske »synkroniseringsprogram« fra 1963, hvis hovedtanke var, at vesttyske indrømmelser på det landbrugsmæssige område skulle modsvares af fransk velvillighed i Kennedyrunden[86]).

Kommissionens mulighed for at få sine forslag vedtaget i Rådet og i særdeleshed dens sikring mod at disse ikke bliver blokeret af et medlemslands modvilje, afhænger direkte af Rådets afstemningsregler. Traktaten fastsætter, at Rådets beslutninger træffes med simpelt flertal medmindre andet er bestemt i traktaten[87]). Sådanne bestemmelser er imidlertid så talrige, at hovedreglen i de første to etaper af overgangsperioden må siges med en del undtagelser at have været kravet om enstemmighed, mens hovedreglen efter udløbet af anden etape ved begyndelsen af 1966 er vedtagelse med kvalificeret, vejet flertal, d. v. s. mindst 12 ud af Rådets ialt 77 stemmer[88]). Frankrig har siden sin tilbagevenden til forhandlingerne i Rådet i januar 1966 efter den før omtalte krises afslutning hævdet det forbehold, at enstemmighedsreglen stadig må gælde, når et lands »vitale interesser« står på spil, men har ikke fået de øvrige landes tilslutning hertil.

Selv på baggrund af denne uenighed er det sandsynligt, at reglen om kvalificeret flertal vil finde stigende anvendelse i Rådet fremover. Dette vil utvivlsomt være en styrkelse af Kommissionen, der derved i højere grad får mulighed for at præsentere forslag, der går videre end de nationale interessers største fællesmål. Indtil nu har Kommissionen i de tilfælde, det har været muligt, bl. a. i budgetvedtagelser, været tilbageholdne med at anvende reglen. Således beretter chefen for Kommissionens sekretariat, Emil Noël, at ud af 100 tilfælde i perioden indtil 1966, hvor reglen kunne være blevet bragt i anvendelse, skete det kun i 12[89]). I de øvrige tilfælde forhandlede man videre for at opnå enstemmighed. Begrundelsen herfor er den naturlige, at man nødigt vil sætte nogen stat i dårligt lys ved at isolere den. Efterhånden som det bliver almindeligt at anvende flertalsreglen, må man forvente, at denne negative virkning vil forsvinde. I visse situationer vil repræsentanterne måske direkte være interesserede i at lade sig bringe i mindretal for at demonstrere deres indstilling overfor hjemlige grupper.

[85]) Ibid.

[86]) Hans Støttrup Jensen: »Landbrugsforhandlingerne i CEE med særligt henblik på Vesttysklands, Frankrigs og Kommissionens holdning«, p. 6, Institut for Statskundskab, udarbejdet i forbindelse med ovennævnte seminar.

[87]) Artikel 148, *Traktaten*.

[88]) Jvf. *Lambert*, p. 396 og Max *Sørensen*, p. 63 f.

[89]) *Lambert*, p. 396.

Noël gør dog opmærksom på et andet forhold, der taler for at medlemslandene vil tilstræbe enstemmighed, nemlig at det erfaringsmæssigt viser sig, at den part, der isolerer sig ikke, får så stor indflydelse på det faktiske forlig, som den, der støtter dette og dermed indgår i dets konkrete udformning[90]).

5. *Kommissionens udøvende og kontrollerende funktioner*

Det tilkommer Kommissionen at gennemføre de generelle foreskrifter, der enten findes i traktaten, eller vedtages af Rådet. Kommissionen har med denne hjemmel mulighed for at udfærdige generelle retsregler og træffe konkrete afgørelser parallelt med en national administrations udfærdigelse af anordninger og forvaltningsakter. Kommissionens administrative funktioner har af naturlige grunde ikke været omfattende i fællesskabets første år, men er både med hensyn til generelle og konkrete retsakter voksende, og vil sandsynligvis udgøre en stadig større del af Kommissionens funktionsområde[91]). Da væsentlige politiske virkninger er knyttet til udfærdigelsen af gennemførelsesanordninger af mere eller mindre generel karakter, vedtagelse af dispensationer og af konkrete afgørelser, er det naturligt både at interesseorganisationerne har søgt indflydelse også på denne del af beslutningsprocessen, og at Rådet og medlemsstaterne har gennemført begrænsninger, der hæmmer Kommissionens magtudøvelse på dette område.

Interesseorganisationernes indflydelse på Kommissionen i denne del af beslutningsprocessen er i det væsentligste institutionaliseret i specialiserede, rådgivende komitéer bestående af repræsentanter for de relevante sechserverbände og undertiden også af nationale regeringers eksperter[92]). Indtil 1964 var der oprettet 15 sådanne komitéer. To af disse, komitéen for transportspørgsmål og komitéen for den europæiske socialfond, er direkte forudset i traktaten. For den sidstes vedkommende er Kommissionens høring i relevante spørgsmål obligatorisk, mens den for de øvriges vedkommende som hovedregel er fakultativ. Disse komitéers indflydelse på Kommissionen må således siges væsentligst at afhænge af Kommissionen selv.

Anderledes forholder det sig med de komiteer, der er nedsat udelukkende med repræsentanter for de nationale regeringer og Kommissionen[93]). Disse har på meget forskellig vis indflydelse på Kommissionens forvaltningsudøvelse. I alt fald én af komiteerne har direkte ifølge Rådsbeslutning tillagt forvaltningsmæssige opgaver[94]). Andre komiteer, det gælder i særdeleshed

[90]) Ibid.

[91]) Om Kommissionens administrative opgaver siger Noël: »Dès à présent des pouvoir d'exécution importante lui sont confiés et ils s'accroîtrons dans l'avenir.« *Noël,* p. 16.

[92]) *Fischer,* p. 136 ff.

[93]) *Fischer,* p. 166 ff; *Noël: How the European* . . . ., p. 5 f.

[94]) Die Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer. *Fischer,* p. 166 f.

forvaltningsudvalgene for forskellige grupper landbrugsprodukter, kan med vejet, kvalificeret majoritet efter samme regler som i Rådet gå imod Kommissionens forslag til beslutning og eventuelt træffe en anden. For at få sit forslag gennemført må Kommissionen indbringe dette for Rådet sammen med komiteens eventuelle afvigende beslutning, og da der sandsynligvis er samstemmighed mellem de nationale repræsentanter i komiteen og i Rådet, vil det sandsynligvis blive komiteens forslag, der vedtages af Rådet[95]). Ved denne fremgangsmåde er Rådets stilling som den egentlige besluttende myndighed bevaret, hvorimod Kommissionens forvaltningsmyndighed er begrænset, for så vidt der kan tilvejebringes et kvalificeret flertal imod dens forslag. I hvilken grad sådanne komiteer i praksis vil begrænse Kommissionens forvaltningsmæssige indflydelse i fremtiden vil naturligvis afhænge af, hvilken politik Rådet fører med hensyn til sådannes nedsættelse i forbindelse med overdragelse af forvaltningsmyndighed til Kommissionen, samt i hvilken grad komiteerne vil gå imod Kommissionens forslag. De hidtidige erfaringer tyder på, at uenighed sjældent opstår[96]). Komiteernes væsentligste funktion er derfor ikke direkte at deltage i forvaltningen af Fællesmarkedets beslutninger, men dels at virke som et »alarmsystem«, der sandsynligvis hver gang der opstår uenighed mellem komité og Kommission afslører et alvorligt, uløst problem, og dels ved sin eksistens at tvinge Kommissionen til at tage hensyn til de nationale interesser også i sin forvaltningsudøvende funktion.

Blandt Kommissionens hovedopgaver, men til dels udenfor dens rolle i beslutningsprocessen, som den er opfattet i denne fremstilling, hører »vagthundopgaven«: at overvåge overholdelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og bestemmelser truffet af dennes institutioner. Mener Kommissionen enten efter egne undersøgelser eller efter klage fra en medlemsstat eller privat borger, at en medlemsstat ikke har overholdt en sådan bestemmelse, fremsætter den, efter at have givet den pågældende stat lejlighed til at udtale sig, en motiveret udtalelse herom[97]). Retter den pågældende stat sig ikke efter Kommissionens udtalelse indenfor den af Kommissionen fastsatte frist, indbringer Kommissionen sagen for Fællesmarkedsdomstolen, hvis beslutninger er bindende for medlemslandene og Fællesmarkedets institutioner. Denne fremgangsmåde anvendes ofte, idet det dog sjældent er nødvendigt at gribe til de sidste skridt[98]).

[95]) *Fischer*, p. 166 ff; *Buerstedde*, p. 123; Max *Sørensen*, p. 107.

[96]) Noël oplyser, at af 350 kommissionsforslag i forvaltningskommiteerne mellem juli 1962 og marts 1965 blev kun 3 tilbagevist til Rådet, som kun ændrede ét af disse. *Noël: How the European . . .*, p. 6.

[97]) Artikel 169, *Traktaten*.

[98]) Fra 1958 til okt. 1962 konstaterede Kommissionen 40 krænkelser. Af de 22 afgjorte sager standsede 12 ved første fase, i 10 tilfælde fremsendte Kommissionen sine egne synspunkter og i fem tilfælde gik den til domstolen. *Noël*, p. 15.

BILAG:

Skematisk oversigt over Fællesmarkedets beslutningsproces[99]).

Kommissionen:
- initiativ
- overdragelse til ansvarlig kommissær og dennes generaldirektion

Generaldirektionen:
- forberedende arbejde:
  - kontakt med andre generaldirektioner
  - undersøgelse af uafhængige eksperter
  - dokumentation og studier af interesseorganisationer
  - konferencer med regeringsrepræsentanter
  - spørgeskemaer til ministre og kompetente administratorer
  - informative møder med nationale eksperter på personligt niveau
- første projektudkast
- konsultation:
  - møder med interesseorganisationer
  - konsultation af den Sociale og Økonomiske Komité's sektioner
  - konsultation af Europaparlamentets grupper og udvalg
  - hyppige møder med regeringsrepræsentanter
  - juridisk konsultation
- drøftelse i generaldirektionens kabinet
- projekt
- fremlæggelse i Kommissionen (evt. skriftlig procedure)

Kommissionen:
- flertalsvedtagelse (som regel enstemmighed)
- drøftelse med komiteen af faste repræsentanter eller anden forberedelseskomité
- fremlæggelse i Rådet (evt. til en bloc-vedtagelse)

Rådet:
- forhandlinger
- eventuelle ændringsforslag fra Kommissionen (evt. del af en package deal)
- vedtagelse eller forkastelse

Kommissionen:
- udfærdigelse af gennemførelsesforanstaltninger
- drøftelse i forvaltningskomiteerne
- udførelse
- kontrol med bestemmelsernes overholdelse

BIBLIOGRAFI

Sigismund *Buerstedde:* Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften, Bruges 1964.

Louis *Cartou:* Organisations Européennes, Paris 1967 (serie Dalloz).

Pierre *Drouin: Lever de Rideau* sur l'Assamblée Parlamentaire Européenne, Revue du Marché Commun, 1958, pp. 72–74.

Europa Archiv

Fritz *Fischer:* Die Institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1965.

[99]) Til dels efter *Sidjanski,* p. 401.

Pierre *Ginestet:* Le Parlement Européen, Paris 1963 (serie: »Que sais-je?«)
Tim *Greve:* Fellesskapets prøve, Internasjonal Politik, 1965, pp. 321–337.
Werner *Hallstein:* Discours devant l'Assemblée des trois communautés éuropénne, Revue du Marché Commun, 1958, pp. 74–83.
Etienne *Hirsch:* The officials of the communities and the national governments, Government and Opposition, Vol. 2, nr. 3, pp. 436–443.
P. H.-J. M. *Houben:* Les Conseils de ministres des Communautés Européenne, Aspects Européenns, Leyden, 1964.
Keesing Contemporary Archives
John *Lambert:* Decision-making in the European communities, Government and Opposition, vol. 2, nr. 3, 1967, pp. 391–96.
John *Lambert: The Constitutional Crisis 1965–66,* Journal of Common Market Studies, vol. IV, nr. 3, pp. 195–228.
Arne *Lie,* Fællesskapets økonomiske politik, Internasjonal Politik, 1965, pp. 278–321.
Leon N. *Lindberg:* The political Dynamics of European Economic Integration, Stanford, 1963.
Leon N. *Lindberg: Decision making* and Integration in the European Community, International Political Communities, New York, 1966, pp. 199–231.
Emile *Noël:* How the European Economic Community's Institutions work, Community Topics 27, European Community Information Service, dec. 1966.
Emile *Noël:* Comment fonctionnent les institutions de la Communauté Economique Europenne, Revue du Marché Commun, 1963, pp. 14–21.
William *Pickles:* Political Power in the EEC, Journal of Common Market Studies, Vol. II, nr. 1, pp. 63–84.
D. *Sidjanski:* The European Pressure Groups, Government and Opposition, Vol. 2, nr. 3, 1967, pp. 397–415.
Max *Sørensen:* Internationale Organisationer i Vesteuropa, Århus, 1963, Kompendium.
Traktat om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og tilhørende Dokumenter, Udenrigsministeriet, 1961.
Gerda *Zellentin:* Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EWG und EUROTOM, Interessenrepräsentation auf Übernationaler ebene, Europäische Aspekte, Leiden, 1962.

INTERAKTIONSPROCESSEN SOM INTEGRERENDE LED IMELLEM BESLUTNINGS- OG MAGTTEORI

IB DAMGAARD PETERSEN

I DEL
MAGTANALYSE

INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

I en tidligere artikel i dette tidsskrift (1)*) har jeg forsøgt en vurdering af beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik. I den omtalte artikel gjorde jeg opmærksom på, at vi måtte finde frem til variable, der kunne bruges både, hvor vi betragtede den lille beslutningsenhed, og, hvor vi betragtede statssystemet som helhed. Kun herigennem ville det blive muligt at samarbejde resultater opnået på en lang række videnskabelige områder i en mere generel teori for international politik. Denne teori ville i så fald komme til at forme sig som en generel handlingsteori for stater, opfattet som beslutningssystemer.

I et forsøg på at anstille nogle foreløbige betragtninger herom sammenlignede jeg forskellige spekulativt opstillede variable, der gjorde krav på denne universalitet, med det empiriske materiale i to studier over udenrigspolitiske beslutningsprocesser (2). Efter de dér anstillede betragtninger fandt jeg det formålstjenligt at arbejde med to klassificerende variable, nemlig værdi og kapacitet, der analytisk opfattedes som afledet af én fundamental variabel, nemlig interaktion (samspil). Jeg konstaterede endvidere, at ville jeg benytte disse to variable som grundlag i beskrivelsen, måtte det være påkrævet nærmere at undersøge forholdet mellem værdi og kapacitet (motivation og magt) under anvendelse af en samspilsmodel. De undersøgte empiriske studier og de foreliggende beslutningsteorier viste, at beslutnings- og magtteori ikke forelå samarbejdet i én fælles teori. Nærværende artikel er tænkt som et forsøg på at skitsere en teoretisk løsning på dette problem.

Analysen af magtpolitiske forhold hører til blandt de mest komplicerede problemer inden for såvel politisk videnskab som inden for økonomi, sociologi og psykologi.

*) Følgende tal i parentes henviser til kildefortegnelsen bagest i artiklen, medens romertal henviser til noter nederst på siden.

Som indledning er det her først og fremmest tanken at analysere magtbegrebet i relation til enkle situationer med få handlende enheder. Formålet er imidlertid at forsøge en generalisation af de resultater, som analysen måtte indebære, til at omfatte også mere komplicerede forhold under anvendelsen af en økologisk model.

To af de seneste forsøg på at samle vor viden om begreber som magt og indflydelse i relation til beslutningssituationer er foretaget af Dorwin Cartwright (1965) og Edmund Dahlström (1966).

Cartwrights artikel rummer en oversigt over forskellige måder at behandle disse problemer på inden for en mangfoldighed af videnskabsgrene og en kritisk bedømmelse af de enkelte fremgangsmåder, der har til formål at isolere træk, der kan danne grundlaget for opbygningen af en mere omfattende magtteori (3).

Cartwrights generelle konklusioner viser hvor stærk vægt, der må lægges på at opfatte begreberne indflydelse og magt som et element, der indgår i en interaktionsprocess. På dette punkt sætter Dahlström ind støttet til en lang række forfattere, idet Dahlströms analyse dog er underlagt den begrænsning, som han har pålagt den ved en snæver definition af begrebet magt (4). For at skitsere problemstillingen vil vi i det følgende ret fyldigt referere Dahlströms undersøgelse og løbende diskutere forskellige sider af den.

DISKUSSION AF DAHLSTRÖMS MAGTBEGREB

I den videnskabelige litteratur er begrebet magt blevet anvendt i meget skiftende betydning. Det samme er tilfældet med begrebet indflydelse. Magt kan benyttes i en bred betydning omfattende benyttelsen af alle typer af magtresourcer som f. eks. tvangsmagt, legitim magt, evne til at belønne eller indgyde hengivenhed, ekspertviden m. v. Dahlströms definition på magt, der er inspireret af Robert Dahl, er baseret på en mere begrænset brug af ordet. Den går ud fra, at B, hvorover der udøves magt, ikke af sig selv vil gøre, hvad A, der udøver magt, ønsker han skal gøre. Anvendelsen af ydre belønninger eller sanktioner implicerer den begrænsede brug. Robert Dahl definerer magt på følgende måde: »A har magt over B, dersom han kan få B til at gøre noget, han ellers ikke ville have gjort«. Magt i en mere udvidet brug af ordet omfatter også ændring i handlemåde motiveret af »interne grunde«. B udfører for eks. de handlinger, man ønsker han skal udføre, fordi hans samvittighed fortæller ham, at han skal gøre det, eller fordi han er i overensstemmelse med A's tankegang, værdier eller intentioner (5).

Forskellen imellem det snævre og brede magtbegreb fremtræder tydeligere i sine konsekvenser, når vægten lægges på motivation som følge af tilegnede værdier. Jeg vil her henvise til Parsons kulturbegreb, der tager

sit udgangspunkt i de tilegnede værdier (I). Vi må herudfra se magtbegrebet i videre forstand som særligt knyttet til de regulerende funktioner i integrerede samfund med ét fælles kulturmønster. Det er således almindeligt antaget, at loven i første instans hviler på borgernes retsfølelse og ikke på de tvangsmidler, der står til rådighed for staten. Det vi forstår ved tvangsmagt, eller magtudøvelse i snævrere forstand, er vi omvendt vant til at betragte som særligt knyttet til samspillet imellem enheder, der er mindre stærkt integrerede og som hver for sig er karakteriseret ved særegne kulturmønstre i Parsons forstand. Forholdet mellem stater eller mellem et slummilieu og dets omgivelser m. v. reguleres ofte ved hjælp af magtudøvelse i mere snæver forstand. Et begreb som »stiltiende forståelse«, der anvendes af både amerikanske og franske forfattere om en regulering af visse forhold i international politik ud fra erkendelsen af visse fællesinteresser i situationen, kan siges at indebære en embryologi til et fælles kulturmønster baseret på fælles værdier. Det er karakteristisk, at eksempler på anvendelsen af sådan »stiltiende forståelse« er knyttet til situationer, hvor indholdet af tvangsmidler er blevet reduceret. Visse bremser på våbenkapløbet mellem Sovjet og Amerika kan i perioder have været udtryk for en sådan stiltiende forståelse (II). Denne polarisering af det snævre og brede magtbegreb udelukker naturligvis ikke, at magt i snæver forstand kan benyttes inden for et mere integreret samfund. Anvendelsen heraf vil imidlertid, hvis vi skal

I. For Parsons er udgangspunktet for en formulering af et kulturbegreb det faktum, at objekter i situationen set fra den handlende persons side får mening, at denne mening organiseres i systemer og er fælles for en flerhed af handlende, som interagerer med hinanden.

På trods af forskelle imellem personlighedssystemer og sociale systemer er der kun én fælles kulturel basis i et socialt system. De samme adfærdsprocesser henfører på én gang til personlighedsfaktorer og til sociale systemer. Bindeleddet er tilegnelse af visse sociale værdier. Vi må dog tilføje, at et tilegnet værdisystem aldrig fuldstændigt svarer til det fælles værdisystem. Det er altid specialiseret og individuelt.

For at kunne samvirke må de parter, der udgør elementerne i et handlingssystem kunne meddele sig til hinanden i form af visse konventionelt fastlagte normer, sprognormer for eks. For så vidt som et systems opretholdelse og funktion hviler på den effektive kommunikation af intentioner er en vis *konformisme* med systemets betydningsformer en primær forudsætning for systemets stabilitet. En parts evne til at samvirke meningsfuldt med en anden afhænger af de to parters opfyldelse af de forventninger modparten nærer, således som disse er defineret igennem *et system af fælles normer*. (6)

II. Jvf. for eks. MacNamaras ganske vist offentligt tilkendegivne interesse i ikke at udvikle et særligt antimissil system til beskyttelse mod et angreb fra Sovjet. (cit. fra Survival. April 67).

»It is the virtual certainty that the Soviets will act to maintain their deterrent which casts such grave doubts on the advisability of our deploying the Nike-X system for the protection of our cities against the kind of heavy sophisticated missile attack they could launch in the 1970's. In all probability all we would accomplish would be to increase greatly both their defense expenditures and ours without any gain in real security to either side.« Tale 23. 1. 1967. (7).

følge Parsons, være underlagt visse begrænsninger, hvilket igen hænger sammen med systemets ligevægt. Eksempelvis, vi kan betale en mand for et stykke arbejde, men ikke true ham til det, hvis sanktionen indebærer en krænkelse af hans person.

DAHLSTRÖMS BEGREBSRAMME

Dahlströms udgangspunkt ved studiet af magt som et element i en interaktionsproces er to aspekter i interaktionsforholdet, nemlig »indflydelsesaspektet« og »bytteaspektet«. Vi kan illustrere det første igennem et eksempel hentet fra Bernhard Cohen, der i en studie over den politiske proces har konstateret forskelle i den måde, hvorpå den politiske proces forløber, alt efter som opinionen er stærkt aktiveret eller ikke. Dette er indicerende for en sammenhæng imellem en vis aktivitet, dennes intensitet og bestemte reaktioner i regeringsmilieuet. Det anførte er et eksempel på »indflydelse og virkning« (8). Her er magtrelationen baseret på et ensidigt kausalt forhold, hvor ét element påvirker et andet. Som omtalt er dette en almindelig måde at betragte magtforholdet på. En handlende enhed siges at besidde magt i det omfang, den er i stand til at modificere andre enheders handlemåde. Dette aspekt i interaktionsforholdet betegnes af Dahlström som »indflydelsesaspektet«.

Et andet aspekt i interaktionen er udvekslingen af værdier eller »utilitet« for at benytte et socialpsykologisk udtryk. Interaktionen resulterer i en varierende grad af belønning eller udkomme for hver af de handlende parter, hvis deltagelse er motiveret af et sådant resultat (9). Deltagelse heri er samtidig forbundet med omkostninger af forskellig slags, risiko, arbejde el. l. Set fra dette synspunkt optræder interaktionen som en form for økonomisk transaktion i løbet af hvilken deltagerne får et udbytte og pådrager sig omkostninger.

Et andet aspekt i interaktionen er udvekslingen af værdier eller »utilitet« magt«, der svarer til en side i magtrelationen imellem A og B. Ved at betragte interaktionen alene ud fra den ene parts standpunkt centreres opmærksomheden om denne. I modsætning hertil står den »totale magt«, hvorved forstås en samtidig betragtning af begge sider af magtrelationen. Det vil sige både A's partielle magt over B og B's partielle magt over A.

ANALYSE AF MAGTSPILLET

Dahlström bygger i sin analyse af magtspillet på Robert Dahl, der fremhæver fire typer af faktorer (10):

»1. Ressourcer, der er tilgængelige for deltagerne til brug for udøvelse af indflydelse over andre, for eks. penge, viden, overtalelsesevne, position i hierarki og institutionaliseret dominans.

2. Ressourcer, der benyttes af en deltager for at udøve indflydelse på andre deltagere.

3. En deltagers magt defineret som udøvelse af indflydelse. Den mængde magt, der står til rådighed for en person betragtes som en funktion af antallet af deltagere, hvorover der øves indflydelse (magtens udstrækning), det antal handlingsfelter på hvilke der øves indflydelse over andre (magtens rækkevidde) og den styrke, hvormed magt gøres gældende over for hver deltager på hvert enkelt felt (magtens intensitet).

4. Værdien af udfaldet af interaktionen for deltageren (grad af succes).«

Disse fire typer af faktorer benævnes:

1. Magtressourcer.
2. Anvendt magt.
3. Magt eller indflydelse.
4. Målopfyldelse.

Forskellige af disse faktorer har været anvendt som »indikatorer« for magt, således magtressourcer, graden af målopfyldelse eller evne til at påvirke resultatet for andre og sig selv. Der skal her gøres et forsøg på at se disse forskellige typer af faktorer i forbindelse med en mere fuldstændig beskrivelse af et magtspil. Dahlström benytter her som udgangspunkt det forhold, at magtressourcerne kan betragtes som værdier (positive eller negative) ved hjælp af hvilke den magtudøvende part handler sig til indflydelse og lydighed hos en anden part. Magtressourcerne opfattes som et led i en interaktionsproces set fra »bytteaspektet«.

Denne måde at opfatte magtrelationen på tillader Dahlström at benytte den model for interaktion, der er opstillet af den amerikanske sociolog George C. Homans.

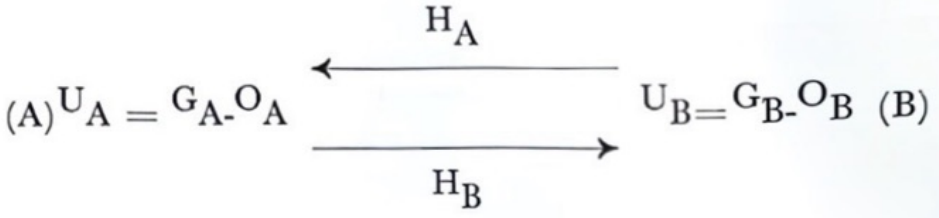
»BYTTEMODELLEN«

To parter A og B står i et interaktionsforhold til hinanden. I forbindelse med denne interaktion opnås visse fordele, sociale goder, og pådrages visse ulemper, omkostninger.

Nettoudbyttet for de to parter vil bestå i en subtraktion af værdien af de sociale goder, der opnås, fra værdien af de ulemper, handlingen medfører (III).

III. Homans arbejder med præferencer og måler værdien af en aktivitet ud fra værdien af den samme mængde aktivitet (anstrengelse) benyttet i den næstbedste sammenhæng. Denne betragtningsmåde, der overtages af Dahlström, er praktisk ved umiddelbart at kunne sættes i relation til beslutningsprocesser, hvor der er tale om valg mellem alternativer og ved at tillade et arbejde med situationens

U = nettoudbytte
G = gode
O = omkostning
H = handling.



MODELLENS FORUDSÆTNINGER

Før vi går videre med Dahlströms ræsonnementer kan det være rimeligt ganske kort at diskutere denne models forudsætninger.

Fundamental for anvendelsen af Homans model er opfattelsen af, at de involverede parter ud fra de forudsætninger, de besidder, ønsker at maksimere deres udbytte af de interaktionsprocesser, hvori de deltager. Denne betragtningsmåde er hentet fra økonomien, hvor den nu er *delvis* forladt.

Det betyder dog ikke, at vi ikke med fordel vil kunne anvende denne antagelse her. Vi kan allerede i denne forbindelse henvise til Parsons forsøg på at overføre økonomiske betragtninger til det politiske område (IV).

Vi bør endvidere tage i betragtning, at økonomerne først og fremmest er ved at forlade denne betragtningsmåde, fordi de økonomiske modeller, der anvender penge som målestok, ikke kan bringes til at omfatte en række forhold, der ikke gøres op i penge. Ved at anvende betegnelsen socialt gode og i første omgang anvende præferencer i stedet for mere

komponenter uden først at skulle gennemføre en mere kompliceret måling af værdier. Analyser af en række beslutninger vil vise, hvorledes visse typer af aktivitet foretrækkes frem for andre, hvorved vi får et empirisk grundlag for opstillingen af en præferenceskala hos deltagerne.

IV. Efter Parsons kan en nyttig metodologisk model for analyse af handlinger i relation til omverdenen opstilles ved at gå ud fra den økonomiske udbud – og efterspørgsels-model. En række forskellige former for adfærd står til rådighed, der involverer en større eller mindre grad af omkostninger i form af sanktioner fra omverdenen. Af disse former for adfærd vil vi kunne udvælge én, der indebærer de færreste omkostninger i form af sanktioner fra omverdenen. Der må formodes at være et ligevægtspunkt, hvor de to kurver for utilitet og disutilitet skærer hinanden. Dette optimale punkt må efter Parsons mening defineres som en funktion af interaktionssystemet, snarere end som en funktion af den enkelte handlende enheds målforestilling. (11).

eksakte målinger af værdier har Homans genskabt den økonomiske model i en større sammenhæng. Økonomernes problem har først og fremmest været at finde frem til nye måleenheder, hvorved de har nærmet sig de psykologiske og sociologiske videnskaber for eks. gennem studiet af beslutningsprocesser, inden for operationsanalyse m v. Samtidig er det værd at erindre om, at den klassiske økonomiske forestilling om »economic man«, der havde fuld information, var uendelig følsom over for ændringer i værdier og som maksimerede sin målsætning i økonomiske termer, i en lang periode har været en model, der med held er blevet anvendt, og som derfor har haft betydelig praktisk og teoretisk værdi, som en tilnærmelse til de virkelige forhold.

Som eksempel på en analog begrebsdannelse inden for international politik, som har vist sig at kunne anvendes i anlysen af internationale forhold, kan man nævne Hans J. Morgenthaus »concept of interest defined in terms of power« (12).

Opfattelsen af statsmændenes ønske om at maksimere statsmagten med henblik på fremme af visse ikke nærmere bestemte »nationale interesser« har meget tilfælles med den økonomiske betragtningsmåde. Det er typisk, at Morgenthaus kritikere netop retter deres kritik mod opfattelsens snæverhed. På samme måde som økonomien tidligere opfattedes som en autonom disciplin, opfattes den internationale politik af Morgenthau som en autonom disciplin. Medens økonomien arbejder med økonomiske værdier, arbejder Morgenthau med et mindre gennemarbejdet men derfor ikke mindre klart værdibegreb, magt, og med forestillingen om, at deltagerne i magtspillet ønsker at maksimere deres værdi.

Både den økonomiske betragtningsmåde og Morgenthaus falder, fordi de er for snævre til at redegøre for *alle* relevante forhold. Ikke desto mindre har Morgenthaus model igennem en lang periode og endnu den dag i dag vist sig at have praktisk og teoretisk værdi i analysen af international politik (13).

På et givet tidspunkt vil Homans socialpsykologiske model måske blive angrebet på samme måde, som de her nævnte, men foreløbig kan vi konstatere, at det udgangspunkt, der er taget af Homans i én henseende opfylder de krav, som stilles af kritikerne af den realistiske skole; det tager sigte på et mere omfattende område ved at være baseret på analysen af mere fundamental menneskelig adfærd. På det stade, hvor vi befinder os, må det være tilladt at anvende en betragtningsmåde, der foruden at stemme med almindelig »common sense« i lang tid har vist sig at kunne anvendes som en rimelig tilnærmelse til virkeligheden inden for et specialiseret teoretisk område, der berører en mindre omfattende del af det sociale handlingsliv. Homans betragtningsmåde behøver ikke at implicere uendelig føl-

somhed over for ændringer i værdier. Tværtimod er der meget, der tyder på, at vi må arbejde med tærskelværdier (V).

For at benytte tesen om deltagernes ønske om at maksimere deres værdier er det heller ikke nødvendigt at antage, at deltagerne besidder fuld information – tværtimod vil netop dette spørgsmål rejse en række interessante problemer.

På basis af opfattelsen af interaktionsforholdet som et »bytteforhold« og på basis af teorien om parternes maksimering af nytteværdien kan følgende hypotese opstilles:

»Jo større nettoudbytte, de involverede parter opnår af »bytteforholdet« jo mere tilbøjelige vil de være til at handle i denne retning« (14).

Modellen indebærer, at Homans tillige overtager forestillingen om faldende marginalnytte. Undersøgelser, der omtales hos Dahlström, viser, at den »behovscyklus«, som kan antages at bestå, eller for at blive i det økonomiske sprog, »faldet i marginalnytte«, er forskellig for forskellige typer af sociale goder. Visse goder, der står i forbindelse med opfyldelsen af elementære behov har stærkt aftagende marginalværdi, medens andre som for eks. prestige og magt har en langt fladere kurve, det vil sige, at marginalværdien falder langsommere. Blau har suppleret Homans betragtninger på dette punkt med en hypotese om stigende aspirationsniveau ved stigende grad af succes (15).

Der findes efter Dahlströms opfattelse endnu alt for få undersøgelser til, at vi kan bevæge os med sikkerhed på dette felt. Det er dog påvist, at hypotesen kan verificeres på enkeltområder. Der findes ingen undersøgelser, der sætter de to hypoteser om aftagende udbytte og stigende aspirationsniveau i relation til hinanden (16).

Fænomener af denne art har efter min mening bidraget stærkt til at gøre *værdibegrebet* så vanskeligt overskueligt. Betragtes værdier, der indgår i et interaktionsforhold mellem enheder over en periode vil værdierne ifølge disse hypoteser kunne variere. Sålænge vi imidlertid ikke har fast definerede funktionssammenhænge, så længe vi ikke ved om funktionerne er kontinuerte (VI) eller ikke, vil vi for hvert træk i et magtspil eller for hver udvikling i en international situation være tvunget til at rekonstruere hele værdifeltet ud fra en statisk betragtning, en opgave, der med de midler, der står til rådighed for forskeren i dag, er næsten umulig at løse.

Det afgørende gennembrud inden for analysen af beslutningsprocesser vil efter min mening være snævert knyttet til påvisningen og verifikationen

V. Ved tærskelværdier forstås her værdier af en sådan størrelse, at de udløser handling. Den tilgrundliggende hypotese går ud fra, at ændringerne i værdierne må have en vis størrelse, før der reageres på dem.

VI. En kurve er kontinuert, hvis den ikke er brudt af et eller flere steder. Det vil sige, hvis der for alle værdier af x findes en værdi af y.

af sådanne funktionssammenhænge. Her vil udarbejdelsen af nye målemetoder få en central placering.

DAHLSTRÖMS TILLEMPNING AF THIBAUT OG KELLEYS MAGTSPIL

I det følgende gives af hensyn til forståelsen en ret udførlig redegørelse for Dahlströms analyse af magtspillet under inddragelse af spilteoretiske opstillinger i beskrivelsen.

Homans værdibegreb byggede, som vi har omtalt ovenfor på præferencer (17). Dette implicerer, at omkostningsfaktoren ikke alene udgøres af de direkte ulemper, der er forbundet med en vis handlemåde, men også omfatter værdien af den samme energi benyttet i den næstbedste sammenhæng. Dette valg imellem alternativer, der udtrykker præferencer, er fundamentalt for hele den måde, hvorpå vi her har nærmet os valgsituationen i beslutningsprocessen.

Hvis vi derfor nøjere vil studere magtrelationerne set ud fra »bytteaspektet«, må vi finde frem til hjælpemidler, der tillader en samtidig betragtning af i hvert fald ét handlingsalternativ, der pr. definition bør være det næstbedste i et sæt af handlingsmuligheder.

For at overvinde denne vanskelighed vender Dahlström sig til Thibaut og Kelleys analyse af magtspil ved hjælp af spilteoretiske opstillinger (VII).

Thibaut og Kelley anvender imidlertid et andet magtbegreb end Dahlström, idet de antager, at kontrol med udfaldet af spillet for begge parter er indicerende for magtforholdet. Det hedder hos forfatterne: »I almindelighed kan vi sige, at A's magt over B vokser med A's evne til at påvirke udfaldet for B« (18).

Ved at arbejde videre med dette begreb og i sidste instans sætte det i relation til det af ham selv anvendte magtbegreb lykkes det imidlertid Dahlström at løse det beskrivelsesproblem, han er stillet over for. Modsat udtrykket »kontrol med udfaldet« benytter Dahlström »afhængighed«, således at den part, der øver kontrol med udfaldet af spillet for den anden og dermed udøver magt, modsvares af denne anden parts afhængighed af den første for så vidt angår udfaldet af spillet.

Denne kontrol, respektive afhængighed, kan karakterisere begge parter i spillet, således at for eks. begge parter kan udøve en vis kontrol med udfaldet, mens samtidig begge er til en vis grad afhængige af modparten.

Den spilteoretiske opstilling kan benyttes til at demonstrere et interaktionsforhold imellem to parter, hvor der enten eksisterer fuldstændigt kend-

VII. Spilteorien grundlagdes af John von Neumann og Oskar Morgenstern i værket: »Theory of Games and Economic Behavior.« 1944. Spilteorien beskæftiger sig med den strategiske tænknings logik og matematik. For en indføring i emnet se: Knut Midgaard: Strategisk tenkning. Norsk Utenrikspolitisk Institut. Oslo 1965.

skab til modpartens og egne ønsker og eventuelle hensigter eller et delvist kendskab hertil, således at handlingsalternativerne ligger mere eller mindre klare i deres konsekvenser. Hvis vi, som Thibaut og Kelley gør, regner med fuld information, gør vi en antagelse, der nærmer situationen til den økonomiske model, hvor parterne besidder fuld information. Det vil dog være en heldig forenkling i første omgang at gøre denne antagelse. Spilteoretiske opstillinger kan, som ordet antyder, opfattes som et ganske almindeligt spil af en eller anden art, hvori det gælder om at vinde eller opnå bedst muligt resultat i henhold til en eller anden standard, for eks. få flest mulige points. Spilteoretiske opstillinger er meget enkle spil for så vidt som deres indhold består i en analyse af en enkelt situation med henblik på at vælge den fordelagtigste af flere mulige måder at »slå« på. Ved at ændre på værdierne i opstillingen kan man variere spillet. Det er disse muligheder for gennem ændringer i værdierne at anskueliggøre forskellige situationer, der har gjort spilteoretiske opstillinger til interessante og nyttige redskaber. Visse virkelige forhold kan afbildes på et sådant formalt område, mens andre ikke kan. Dette må undersøges i hvert enkelt tilfælde. Vi kan ikke slutte umiddelbart fra vore iagttagelser af spilteoretiske opstillinger til virkeligheden, men vi kan eksemplificere visse situationer på en nem måde, således at disse situationers implikationer for de enkelte parter anskueliggøres, for derefter at undersøge, om vi empirisk kan påvise virkelige situationer, der kan beskrives på denne måde.

Nedenfor ser vi afbildet en række af sådanne opstillinger (tavle I-III). Der findes et antal ruder med tal, nogle ruder med små bogstaver og nogle ruder med store bogstaver. De store bogstaver A og B betegner parterne. De små bogstaver betegner de valgmuligheder, hver af parterne har for at »slå«. A slår vandret og B lodret. Dér hvor de to valg krydser hinanden finder vi resultatet for parterne. Det vil sige, at hvis A i første spil vælger a_1 vandret og B for eks. b_2 lodret er resultatet $a_1b_2 = 5$. Femtallet angiver nu det antal points, som hver af deltagerne får.

Vi ser allerede i disse opstillinger en række interessante variationer

I		B		II		B		III		B	
		b_1	b_2			b_1	b_2			b_1	b_2
A	a_1	5	5	A	a_1	5	1	A	a_1	5	1
	a_2	1	1		a_2	1	5		a_2	5	1

i situationen, således som denne tegnes af de points, der er angivet i ruderne (19).

Hvis vi således betragter magtspillet som et spørgsmål om at kontrollere udfaldet af interaktionen og i første omgang undersøger, hvorledes udfaldet for A vil være på baggrund af de valgmuligheder, der gives for A og B, ser vi i tilfælde I, at A er *helt uafhængig* af B. A's resultat påvirkes ikke på nogen måde af det valg, som B foretager.

I tilfælde nr. 2 har B en vis kontrol med udfaldet, idet A er afhængig af både sit eget og modpartens valg, hvis han vil sikre sig højest mulig gevinst. A er følgelig *betinget afhængig* af B i tilfælde II. I tilfælde III har B ubetinget kontrol over A's resultat. A har ingen mulighed for at udøve direkte indflydelse på sit eget resultat. Han er *helt afhængig* af B. Vi har kun set, hvorledes A's udfald påvirkes, ikke hvorledes B påvirkes af variationen i situationen. Dette kan selvfølgelig gøres på helt analog måde, således at vi får en total beskrivelse af situationen set fra de to sider. De givne muligheder vil være følgende:

		B's afhængighed		
		helt uafhængig	betinget afhængig	helt afhængig
A's afhængighed	helt uafhængig			
	betinget afhængig			
	helt afhængig			

Går vi nu videre i analysen, kan vi konstatere, at der kan være en *større* eller *mindre* grad af *betinget afhængighed*. Pointsopstillingen gøres lidt mere raffineret ved en antagelse om, at de forskellige felter har forskellig værdi for de involverede parter, hvilket er en i høj grad realistisk antagelse.

IV		B		V		B		VI		B	
		b_1	b_2			b_1	b_2			b_1	b_2
A	a_1	÷10 7	+10 8	A	a_1	+10 7	÷10 8	A	a_1	5 5	1 5
	a_2	+10 8	÷10 7		a_2	÷10 8	+10 7		a_2	5 1	1 1

Der angives to tal i hver rubrik, således at det nederste svarer til det vandrette valg, som A foretager og det øverste til det lodrette valg, som B gør (tavle IV-VI). Tilfælde IV og V er eksempler på gensidig betinget afhængighed imellem parterne. På den anden side er der ikke som i de første tilfælde tale om, at begge parter får lige meget ud af et resultat, der svarer til en bestemt rude. Hvis vi tager for givet, at de to parters pointstal kan sammenlignes, er der meget mere på spil for B end for A. Selvom begge parter således har en vis mulighed for at øve indflydelse på den anden parts udbytte af spillet, har A betydelig mere kontrol med B end omvendt, dersom vi betragter magtspillet i dets totale aspekt, det vil sige fra begge sider.

I dette tilfælde taler Thibaut og Kelley om den *relative magt*, som A har over B i forhold til den magt, B har over A (20).

Igennem disse iagttagelser bliver vi i stand til at gå et skridt videre og begynde at tale om *interesseforholdet* mellem de to parter.

I tilfælde IV er der *sammenfald* mellem A's og B's interesser. De forskellige kombinationer resulterer i høje pointstal for begge parter eller lave pointstal for begge parter. Tilfælde V viser derimod en *interessekonflikt* (konflikt eller konkurrence). I de forskellige kombinationer svarer små værdier for én part til høje værdier for den anden part og omvendt.

Endelig viser det sidste tilfælde VI en situation, hvori interesserne er *gensidigt uafhængige*.

Vi kan nu tydeligere se, hvad Dahlströms begrænsning af magtrelationen indebærer. Ud fra Dahlströms definition af magt er det en betingelse, at B ikke frivilligt vælger det alternativ, der giver A det største udbytte. Magt i *begrænset forstand* implicerer konflikt imellem interesser. A foretrækker et alternativ, der ikke giver det bedste udbytte for B og A's valg af en strategi, der giver det største udbytte for ham, får B til at ændre sin handlemåde, således at han under de nu givne betingelser (der defineres af A's valg) opnår det bedst mulige udbytte (21).

Vi kan illustrere situationen ved benyttelse af en ny tavle (nr. VII). Vi går her ud fra, at der ligesom ved de tidligere spil eksisterer en fuldstændig kommunikation imellem parterne før valgene foretages, således at parterne kan forhandle om udfaldet. (Der er således i spilteoretisk forstand tale om en *sekvens*.).

I tilfælde VII har B ingen kontrol med udfaldet for A, og B kan følgelig ikke motivere A til at skifte strategi ved selv at skifte strategi. Eftersom A har fuldstændig kontrol med sit eget udbytte, kan B ikke give A noget »compliance incentive«.

I det tidligere nævnte tilfælde VI har vi et eksempel på gensidig uafhængige interesser. Spillet har endvidere et såkaldt »ligevægtspunkt« (nemlig a1b1), idet ingen af parterne har noget motiv til at skifte strategi, da

VII		B		VIII		B	
		b_1	b_2			b_1	b_2
A	a_1	o 7	5 7	A	a_1	÷5 +5	÷5 +5
	a_2	5 8	o 8		a_2	+5 ÷5	+5 ÷5

det kun vil resultere i et ringere udbytte og ikke vil kunne skade modparten. Ingen af de to parter har kontrol med modparten. Dette medfører, at ingen af parterne kan frembringe noget »compliance-incentive« hos modparten.

Ser vi på tilfælde IV illustrerer dette et eksempel på kompliceret sammenfald af interesser med gensidig betinget »kontrol«, eftersom der findes to ligevægtspunkter (nemlig a_1b_2 og a_2b_1) imellem hvilke parterne kan vælge. Enhver af parterne kan skade den anden ved at skifte strategi, men ved at gøre dette pådrager den part, der skifter strategi sig en omkostning i form af ringere udbytte. (Selvom dette er størst for B).

Dette indicerer, at *graden af betinget afhængighed* har sammenhæng med en deltagers *magt* og *motivering for at skifte strategi*. Tilfælde V er en illustration af dette. Der foreligger en interessekonflikt og afhængighedsrelationen er udtrykt ved en gensidig betinget afhængighed. For A er forskellene imidlertid ikke store, hvorimod de er betydelige for B. Således kan vi sige, at der for A foreligger en ringe gevinst ved magtudøvelse, men samtidig kun ringe omkostninger, hvorimod det omvendte er tilfældet for B. Det motiv, som A giver B til at skifte strategi er betydeligt større end det motiv, som B giver A til at vælge et andet alternativ.

Den følgende tavle (nr. VIII) angiver, hvorledes fuldstændig kontrol og én parts fuldstændige afhængighed af en anden ikke nødvendigvis medfører, at den dominerende part har megen magt over modparten.

I tilfælde VIII vil A vælge a_1, eftersom dette giver ham størst udbytte, medens B må stille sig tilfreds med det laveste udbytte, hvad enten han vælger b_1 eller b_2. Det faktum, at B er fuldstændig afhængig medfører, at A ikke kan give B noget motiv (»compliance-incentive«) til at ændre strategi. Hvis B skal kunne influeres, må han have mulighed for at forbedre sin situation ved at skifte handlemåde.

Thibaut og Kelleys centrale begreber »afhængighed« og »kontrol med udfaldet« kan sættes i relation til Dahlströms nøglebegreber, motiv til at udøve magt (power-incentive) og motiv til at adlyde (compliance-incentive) på følgende måde:

1. Jo mere betinget afhængig B er af A, jo større er B's motiv til at skifte strategi, når A skifter strategi. Da vi må formode, at A har en høj grad af kontrol med udfaldet, vil det sige, at B's motiv til at adlyde (compliance-incentive) er stort. Hvis derimod B er fuldstændig afhængig er der intet motiv for B til at skifte strategi og dermed ikke noget motiv til at adlyde.

2. A's grad af betinget afhængighed af B komplicerer billedet. Jo større denne betingede afhængighed er og jo mere gensidig afhængigheden er mellem A og B, jo stærkere er motivet for A til at skifte strategi, hvorved B's valg af strategi og udbytte vil blive påvirket. Jo større denne afhængighed er des mindre er imidlertid A's totale kontrol med udfaldet og tilsvarende større B's totale kontrol over udfaldet (22).

Dahlström slutter sin analyse af denne side af magtproblematikken med at fastslå, at der i litteraturen om magtforhold ikke er taget hensyn til denne dobbelte motivering i magtrelationen.

»Attention has not been given to these relationships in the litterature available on power. Power in the sense of influence exerted and influence received presupposes a double incentive relationship: The person who exerts influence and the person who is exposed to influence must both obtain a benefit from the influence exerted, respectively from the influence received. The potential leader must receive an incentive to utilize his power resources (power-incentive) and the individual who is being subjected to leadership must receive an incentive to subject himself to influence (compliance-incentive« (23).

VURDERING AF DAHLSTRÖMS ANALYSE

Før vi går over til at betragte mere komplicerede magtspil, er der grund til at standse op et øjeblik for at vurdere de resultater, som Dahlström er nået til gennem analyse af spilteoretiske opstillinger efter Thibaut og Kelleys mønster.

Lad os et øjeblik vende tilbage til de fire typer faktorer, som indledningsvis benyttedes til at karakterisere et magtspil, nemlig 1. Magtressourcer. 2. Anvendt magt. 3. Magt eller indflydelse. 4. Målopfyldelse.

Tager vi samtlige spilopstillinger I–VIII, der omhandler forholdet mellem A og B, kan vi antage, at samtlige spil er udtryk for mulige interaktionsforhold imellem parterne. Disse er karakteriserede ved et *sæt af værdier* i forbindelse med spillet. Det vil sige, at vi for hver rude har værdier, som dette felt repræsenterer for parterne. Supplerer vi nu med en henvisning til den interaktionsmodel, som Dahlström inspireret af Homans har indført i sine betragtninger, er det klart, at disse værdier er udtryk for nettoresultatet af det udbytte og de omkostninger, der er forbundet med

at handle på en bestemt måde under forudsætning af, at modparten handler på en bestemt måde. Det vil sige, at vi for at kunne opstille »matricen« på forhånd må udregne en række nettoresultater af forskellige former for interaktion, udtrykt i de to valg af strategi og det punkt, hvor de krydser hinanden. *Magtressourcerne* kommer med andre ord til udtryk i de værdier, der knyttes til ruderne. Det er imidlertid ikke nok at have gode kort på hånden, de skal også spilles. Her kommer vi til den næste faktor, den *anvendte magt*. A' og B's magtressourcer er begrænsede, således at de ikke kan spille alle 8 spil på en gang. Hvis vi alene holder os til den ene part A, kan vi forestille os, at han har ressourcer til at spille tre spil på én gang. Han har endnu visse ressourcer i behold, men ikke tilstrækkeligt til at han vil engagere sig i et fjerde spil samtidig. Avendelsen af hans magtressourcer kommer følgelig til udtryk i hans engagement i tre spil samtidig.

Den magt han udøver i forbindelse med de interaktionsforhold, der er knyttet til spillene, vurderes efter det antal deltagere (en), som han udøver magt over, og det antal områder (tre), hvorpå han udøver magt, og i den styrke, hvormed han udøver magt, det vil sige graden af modpartens betingede afhængighed.

Målopfyldelsen svarer til udbyttet af spillet for hver af parterne, det vil sige, en ny distribution af værdier som følge af interaktionsprocessen. (Denne distribution indeholder selvfølgelig også det specielle tilfælde, hvor distributionen forbliver den samme.)

Således som vi skematisk har fremstillet magtforholdet her i relation til en interaktionsproces svarer de forskellige faktorer i magtspillet til forskellige dimensioner eller sider i interaktionsforholdet.

Hermed er ikke sagt, at vi har beskrevet hverken magtspillet eller interaktionsforholdet udtømmende. Vi har blot henført de forskellige »magtfaktorer« til sider af interaktionsforholdet. Det bliver herigennem klart, at vi ikke kan undvære beskrivelsen af nogen af disse faktorer, hvis vi vil redegøre for magtforholdet som et relationsforhold.

Vi har stadig arbejdet med meget simplificerede forhold af hensyn til overskuelighed og tydelighed. Herved har vi skubbet en lang række vigtige problemer i baggrunden.

Vi har for eks.:

1. undladt at tage perceptionsproblemer (VIII) i betragtning, ligesom vi

VIII. Ved perception forstås den særlige måde en person opfatter sine omgivelser på afhængig af hele påvirkningssituationen. Eftersom en persons egne forudsætninger indgår i oplevelsessituationen vil forskellige personer kunne opleve den samme ting på vidt forskellig måde. Erling Bjøl har forsøgt at illustrere forholdet ved at sige, at forskellige typer personer har forskellig »optik«. Journalisten er særlig opmærksom på sensationelle forhold, officeren på forhold af militær værdi o. l. Se E. Tranekjær Rasmussen: Bevidsthedsliv og erkendelse. København 1964. Erling Bjøl: La France devant L'Europe s. 298 ff.

har forudsat fuld information. Vi får her straks flere nye plan ind i undersøgelsen, idet vi teoretisk i beskrivelsen kan arbejde med de perciperede værdier set fra begge sider og med en tavle, der rummer værdierne, således som de for et analytisk formål kan sammensættes af den viden, vi har om præferencerne på begge sider. Herved får vi i hvert fald tre forskellige matricer, der samvirker i magtspillet og komplicerer beskrivelsen.

Vi har endvidere:

2. udeladt alle dynamiske problemer i betragtningen,
3. kun betragtet interaktionsforhold med 2 deltagere,
4. ikke placeret magtforholdet inden for det almindelige handlingsliv. Vi vil her kun gå nøjere ind på 3 og 4.

Dahlström har på udmærket måde analyseret en række spilsituationer i relation til magtudøvelse. Dette er imidlertid sket inden for rammerne af en snæver definition af magt, der forudsætter konflikt eller konkurrence. Dahlström har rigtigt peget på, at der må eksistere et motiv for at øve indflydelse og et motiv til at underkaste sig den modificering af ens egen handlemåde, der er betinget af modpartens udøvelse af indflydelse. Denne motivering fremgår af spilletavlens sammensætning og tager sigte på skifte af strategi inden for denne ramme. Som naturligt for den simplificerede beskrivelsesmåde udelades alt, der ikke indgår i spillet. Der gøres imidlertid en stiltiende antagelse, som vi her vil gøre eksplicit, at spillerne nødvendigvis *må* spille dette spil. Det er, om jeg så må sige, en underforstået regel. Motiveringen ligger alene i de værdier, der fremgår af forskellige kombinationer af strategier. Motiveringen til overhovedet at indlade sig i et interaktionsforhold berøres ikke. Her kan vi uden videre anvende Dahlströms motivationsanalyse til generalisering. Dahlström påviser nødvendigheden af en dobbelt motivering i handlingssituationen mellem to personer, hvis en magtudøvelse skal finde sted. En dobbelt motivering i handlingssituationen er imidlertid *den almindelige forudsætning* for, at handling i form af interaktion kan tilvejebringes. Omkostningsfaktoren måles i denne forbindelse fortsat ved den samme energi anvendt i anden sammenhæng. I de spil vi har betragtet, har vi gjort den antagelse, at der var tale om den bedste og næstbedste form for interaktion imellem de to parter. Vi har imidlertid udelukket muligheden af interaktion med andre parter. De interessante perspektiver, som dette åbner, skal vi nærmere belyse i det følgende.

Thibaut og Kelley har ikke underlagt deres definition af magt en så snæver begrænsning som Dahlström. Dahlströms definition forudsatte konflikt eller konkurrence imellem parterne. Der er imidlertid for mig at se ud fra et systematisk synspunkt ingen særlig grund til at adskille konflikt og konkurrence fra det almindelige handlingsliv.

Set fra den handlende persons side foreligger der visse muligheder i handlingssituationen, som han udnytter bedst muligt ud fra sine forudsætninger. Den handlingslinie, som han tvinges til at følge under udøvelse af magt fra modpartens side, er principielt set den bedste under omstændighederne, der involverer den andens magtudøvelse i form af sanktion eller belønning. *Den magtudøvende part udøver magt ved at skabe sådanne betingelser i den andens handlingssituation, at én bestemt måde vil fremstå som den mest lønnende at handle efter, henset til de værdier, der kendetegner den person, der øves magt over for.* Dahlström har på udmærket måde analyseret magt i mere begrænset mening, men principielt kun behandlet et særligt tilfælde af det almindelige handlingsliv. Den der udfører en ordre, men principielt tilslutter sig den ordregivendes opfattelse af, at denne handlemåde er den bedste i det foreliggende tilfælde, det vil sige, hvor der består en vis overensstemmelse imellem parternes præferencer, han handler *på samme måde* ud fra den bedst mulige udnyttelse af handlingssituationen.

EN ØKOLOGISK MODEL FOR MAGTANALYSE

De ovenfor gengivne betragtninger nærmer os til en række forfattere, der har gjort sig til talsmænd for en *økologisk model for magtanalyse.* Cartwright skriver således: »De gængse teorier om indflydelse tenderer mod at understrege metoder for magtudøvelse, der anvender en eller anden handling, der specifikt rettes mod den, der øves indflydelse over for. Enkelte forfattere som Gilman (1962) og Rosenberg og Pearlin (1962) har i modsætning hertil eksempelvis inkluderet manipulation i deres liste over typer af indflydelse. Skønt manipulation ofte karakteriseres ved, at den person, der øves indflydelse over for, ikke er vidende om forsøget på at influere ham, indeholder den ofte tillige et andet vigtigt træk, som vi her kalder *økologisk kontrol.* Når O øver indflydelse over P ved hjælp af økologisk kontrol udfører han en handling, der modificerer P's sociale eller fysiske omgivelser under den forudsætning, at de nye omgivelser vil føre til den ønskede ændring i P ('s handlemåde) ... Principielt kan O influere P ved hjælp af økologisk kontrol, når P's adfærd er forudsigeligt knyttet til et eller andet manipulerbart forhold i P's fysiske eller sociale omgivelser« (24).

Denne definition på økologisk kontrol er igen underlagt en vis begrænsning i forhold til den opfattelse, som jeg her ønsker at gøre gældende, idet den sætter et skel imellem magt udøvet direkte mod P's person og magt udøvet gennem manipulation af hans omgivelser. Jeg skal her for at sammenføje de to kategorier i *én økologisk model* henvise til, at der i realiteten ikke eksisterer noget skarpt skel imellem den ydre fysiske verden og individet. Af psykologer betegnes denne almindeligt anvendte skelnen som uhen-

sigtsmæssig og hæmmende for forskningen. Forholdet mellem omverden og individ kan opfattes som en kæde af fysisk-fysiologiske overgange (25). Herved bliver vi i stand til at opfatte omverdenen som omfattende også påvirkninger rettet direkte mod en person.

Hvis vi således opfatter hele den sansede omverden som ét handlingsfelt, hvor de enkelte elementer tillægges værdi i overensstemmelse med de tilegnede værdier, og hvori eksisterer visse sandsynligheder for handling fra andre enheders side, definerer vi et handlingsrum, hvor det afgørend princip er handling i overensstemmelse med maksimering af værdier i en social sammenhæng, svarende til Parsons »bevarelse af adfærdsmønstre, ligevægtstendens el. l.«

Hvis vi ville drive analysen endnu længere, kunne vi sige, at motivbasis svarede til afvigelse fra de grænser inden for hvilke de sæt af variable, der karakteriserer de involverede parter som systemer, kunne variere. *Herved ville vi kunne analysere interaktionsforholdet som ændringer i to systemer, der gensidigt modificerede hverandres omgivelser. Forudsætningen for interaktion i de hele taget måtte da være, at parterne som systemer rent faktisk modificerede hverandres omgivelser.*

Denne forudsætning måtte i så fald formodentlig kvalificeres ved antagelsen af visse tærskelværdier, der måtte overskrides før ændringer i omgivelserne rent faktisk modificerede systemets variable. Der må herske en sammenhæng imellem et systems integrationsgrad og den påvirkning, der skal til for at fremkalde en ændring i de variable. Hvis systemet er karakteriseret ved et højt interaktionsniveau, vil selv små ændringer i omgivelserne bringe forstyrrelse i det fintmaskede net, som interaktionsmønsteret aftegner, og derfor provokere ændringer i systemet, der tenderer mod at genoprette den tidligere tilstand i systemet. Hvis systemet omvendt er karakteriseret ved et lavt interaktionsniveau vil maskerne i det interaktionsmønster, der karakteriserer systemet, være så store, at små ændringer i omgivelserne ikke nødvendigvis medfører ændringer af kvalitativ karakter i systemet og derfor ikke fremprovokerer ændringer i de variable.

Set ud fra en økologisk betragtning kommer en interaktion i stand gennem en aktivitet fra én parts side, som modificerer en anden parts milieu på en sådan måde, at der udløses en aktivitet fra dennes side inden for det samme handlingssystem.

Den økologiske opfattelse hviler på en ekstrem forenkling af magtbegrebet og dettes opgåen i det almindelige handlingslivs forudsætninger. Herved skabes et udgangspunkt af meget stor generalitet. Man kan da spørge om synsmåden mister sin praktiske værdi. Synsmåden er imidlertid bevidst anlagt for at magtproblemet kan tilpasses en mere omfattende teori for det sociale og politiske handlingsliv. I sine konsekvenser vil den økologiske betragtningsmåde tillade os:

1. At forlade den deterministiske kausalopfattelse og erstatte den med en sandsynlighedsmodel.
2. At anvende målemetoder, der tillader en omvurdering af værdibegrebet og dettes udskiftning med eksakt målelige størrelser.

INTERAKTIONSPROCESSERNES UDSTRÆKNING, VARIATION OG INTENSITET

Dahlström har ikke i sin analyse taget hensyn til alle problemer, der knytter sig til *betingelserne for indgåelse af interaktionsforhold*. For nærmere at undersøge dette benytter vi igen de praktiske spilopstillinger, men komplicerer dem yderligere ved at indføre flere interaktionsmuligheder for én af deltagerne og ved at benytte flere deltagere end to. Vi antager, at der ikke gives andre interaktionsmuligheder for de parter, der deltager, end dem der angives i opstillingen, og at et interaktionsforhold kun kan tilvejebringes imellem to parter ad gangen. (Tavle IX–XI).

Vi har spillerne A_1, A_2 og A_3, der alle spiller med B.

Vi vil nu se, at A_2 i tilfælde af, at magtspillet alene havde omfattet ham og B, ville have haft fuldstændig kontrol med sit udbytte. B ville i dette tilfælde ikke have haft mulighed for at give A_2 noget motiv til at skifte strategi fra a_1 til a_2 for eksempel. I det foreliggende tilfælde har A_{1-3} imidlertid kun to interaktionsmuligheder, begge med B, medens B har seks interaktionsmuligheder, handlingsalternativer, i forholdet til A_{1-3}. I tilfælde af, at A_2 insisterede på strategien a_1, kunne B, der kun kan spille med én modpart ad gangen, i stedet vælge at lade et interaktionsforhold med A_3 komme i stand, hvorved han ville få udbyttet 5. Her ville imidlertid A_1 kunne byde over ved at spille a_1b_2 med B. Herved ville A_1 ganske vist kun vinde 1 point, medens B ville vinde 10. Dette ville dog være at foretrække fremfor intet at vinde. A_2 kunne da se, at med mindre han skiftede strategi til a_2 og tilbød B a_2b_1 ville intet være vundet for ham. Han ville med denne strategi kunne udkonkurrere A_1 ved at byde B en gevinst på 15 point. Konsekvensen af, at B har *flere* interaktionsmuligheder

IX		B		X		B		XI		B	
		b_1	b_2			b_1	b_2			b_1	b_2
A_1	a_1	0 5	10 1	A_2	a_1	0 5	3 5	A_3	a_1	5 5	1 5
	a_2	0 5	0 1		a_2	15 1	1 1		a_2	5 1	1 1

end de øvrige, og konsekvensen af, at disse ikke har *andre* interaktionsmuligheder end de to, der er skitseret i hver opstilling er, at B kan tvinge parterne til at give ham bedre betingelser, end han ellers ville have kunnet opnå.

Det er klart, at der er tale om et tilfælde af loven om udbud og efterspørgsel. Vi bør imidlertid være opmærksomme på, at opstillingen her ikke giver mulighed for fleksibilitet i tilbud og efterspørgsel på anden måde end ved et skifte i strategi. Det stive i opstillingen er imidlertid illustrerende for en række meget ofte forekommende forhold i en social sammenhæng, at de ting der »byttes« i interaktionsforholdet ikke lader sig dele.

Eftersom A_{1-3} kun kan skabe et interaktionsforhold til B, og B ikke er tvunget til at indgå et interaktionsforhold med én bestemt, er i realiteten alternativer udelukket for A_{1-3}, hvorved omkostningsniveauet, som vi hidtil har defineret som værende lig den samme aktivitet benyttet i den næstbedste anvendelse, bliver nul. B kan derfor drive byttеforholdet mod et maksimum af gevinst for sig selv og mod et minimum af gevinst for modparten, hvis han ønsker dette, således som det i realiteten skete i byttеforholdet med A_2. Dersom parterne A_{1-3} havde haft visse andre muligheder for at skabe et interaktionsforhold med andre parter, ville B's mulighed for at skabe et interaktionsforhold med A_{1-3} være begrænset af disses alternative muligheder, d. v. s. deres omkostningsniveauer. Omvendt ville B's alternative muligheder, hans omkostningsniveau, være afgørende for om han ville indlade sig i et interaktionsforhold. *Det acceptable interaktionsinterval, hvor interaktionsforhold kan komme i stand, ligger følgelig imellem de grænser, der afstikkes af de forhandlende parters omkostningsniveauer* (26).

Den måde, hvorpå værdier fordeles i spillet, er således afhængig af parternes alternative handlingsmuligheder og omkostningsniveauer. Vi skal i det følgende komme nærmere ind på konsekvenserne af disse iagttagelser.

Vi har i det foregående betragtet konsekvenserne af en *udstrækning* af interaktionsmulighederne til en række deltagere, men indskrænket interaktionsmulighederne i de to-sidede forhold til to. Vi skal i det følgende betragte en større *variation* af interaktionsmulighederne imellem to parter. Vi vil her igen benytte en spilteoretisk matrice.

Af opstillingen vil det ses, at skønt A og B i ruderne har nøjagtig samme kombinationer at vælge imellem, vil B have langt større kontrol med udfaldet. Begge parter er betinget afhængige af hinanden, men eftersom B har større mulighed end A for at øve kontrol med modpartens omkostningsniveau vil han kunne udsøge en strategi, hvor A' omkostningsniveau er ringe, hans gevinst kun lidt større, men B's egen gevinst stor. B vil, hvis vi ikke regner med flere successive spil, kunne opnå så gunstige betingelser

		A	
		a_1	a_2
B	b_1	5 / 5	2 / 9
	b_2	9 / 2	5 / 5
	b_3	1 / 11	11 / 1
	b_4	1 / 1	12 / 2
	b_5	2 / 12	1 / 1
	b_6	6 / 5	3 / 4
	b_7	4 / 3	5 / 6

som kombinationen b_5a_1. Denne kombination vil være bedre for A end slet intet spil og den er bedre end det nærmeste alternativ b_5a_2. A's omkostningsfaktor er afgørende for på hvilket niveau byttet finder sted. (Selvom vi analyserede tavlen på lidt anden måde med lidt ændrede forudsætninger ville parternes omkostningsniveau stadigt være afgørende.)

Vi har i det foregående behandlet to af de tre dimensioner i interaktionsforholdet, nemlig udstrækning og variation, men er ikke kommet ind på intensitetsdimensionen.

Vi kan aflede intensitetsdimensionen af den tidligere benyttede hypotese, at »jo større nettoudbytte de involverede parter opnår af »byttefor-holdet« jo mere tilbøjelige vil de være til at handle i denne retning«.

Intensiteten i handlingssituationen har derfor en direkte sammenhæng med »det der står på spil« for parterne. Det er dette forhold Dahlström har peget på, når han omtalte graden af betinget afhængighed. (jvf. de forannævnte tavler IV og V). Intensiteten svarer da til tilbøjeligheden til

at handle i én bestemt retning som følge af den modificerende indflydelse et andet system har på et systems økologiske forhold. I Dahlströms eksempler viser graden af betinget afhængighed hen til motivering til at skifte strategi. Motiveringen kunne lige så vel gælde indgåelse af et interaktionsforhold i det hele taget. Det eneste vi da kan sige om intensiteten inden for de snævre begrænsninger, som vi hidtil har pålagt analysen, er da, at intensiteten er proportional med det nettoudbytte, der forventes af et interaktionsforhold, og at intensiteten tenderer mod nul, hvor omkostningsniveau og nettoudbytte afbalancerer hinanden, således at handletendensen ophører. Set i relation til de to analyser af konsekvenserne af interaktionsmulighedernes udstrækning og variation kommer intensiteten til udtryk i villigheden til at acceptere et bytteforhold, der nærmer sig den grænse, der sættes af omkostningsniveauet. Dette er imidlertid en konsekvens af den *statiske* betragtning, som vi hidtil af overskuelighedsgrunde har lagt til grund for analysen. Hvis vi bevæger os over i *dynamiske* betragtninger vil der åbne sig andre muligheder for at karakterisere denne dimension.

ET FORDELINGSPRINCIP I DET SOCIALE HANDLINGSLIV

Et betydningsfuldt resultat af den foregående analyse er konstateringen af, at »bytteforholdet«, det vil sige den distribution af »værdier«, som finder sted imellem parterne, er en funktion af de to parters omkostningsniveauer. Disse er igen afhængige i hvert fald statistisk set af de interaktionsmuligheder, der står til rådighed for parterne. Der er grund til at understrege denne sidste iagttagelse stærkt, idet den viser os et *fordelingsprincip* i det sociale handlingsliv (IX).

II DEL
ADFÆRDSMØNSTRE OG SYSTEMLIGEVÆGT

I det følgende anstilles forsøgsvis nogle betragtninger over adfærdsmønstre og systemligevægt med henvisning til den i det foregående anvendte økologiske adfærdsmodel. Vanskelighederne ved at finde frem til empiriske indikatorer for komplicerede adfærdsmønstre diskuteres, herunder forholdet mellem verbaliserede normer og faktisk adfærd.

IX. Dette fordelingspriscip udbygger David Eastons definition af politik som: »the authoritative allocation of values as it is influenced by the distribution and use of power.« Erling Bjøl har rettet kritik mod David Eastons forsøg på at overføre princippet på den internationale politik. Jeg er på væsentlige punkter uenig med Erling Bjøl, hvis opfattelse synes mig at bero på misforståelse. Erling Bjøl: International Politik I. s. 16 ff.

SYSTEMANALYTISK IDENTITETSOPFATTELSE

Selvom vi i det foregående har benyttet en statisk betragtningsmåde, har vi dog strejfet en dynamisk betragtning ved at antage, at visse adfærdsmønstre var karakteristiske for systemerne.

Anvendelsen af handlingssystemer som grundlæggende i beskrivelsen rejser visse filosofiske problemer.

Alfred Korzybski har hævdet, at en erkendelsesteori bygget på den aristoteliske identitetsopfattelse er uanvendelig, fordi virkeligheden er en proces, ikke en samling objekter og at intet følgelig er identisk med noget, ikke engang med sig selv.

Anatole Rapoport har imødegået denne opfattelse, men tilføjet, at teoretikeren, der arbejder med systemer definerer identiteten som *strukturel* isomorfi. (På samme måde kan der eksistere *funktionel* isomorfi). Identitetsopfattelsen dækker følgelig ikke alene over visse adfærdsmønstre, men også over strukturens dynamiske aspekter, det vil sige lovene for systemets adfærd og for dets evolution (27). Identiteten er ikke knyttet til navnelighed eller til de ændringer der til enhver tid foregår i en organisme eller en struktur, men til visse invariable træk: »... the continuity of the United States is a fact to the extent that structural invariants residing in the United States as a system can be actually exhibited, not because of the way the flag looks.« Denne bemærkning om strukturel isomorfi må imidlertid kvalificeres for så vidt angår tidsdimensioner. (Ved at henvise til dynamik og evolution anvender Rapoport en tidsdimension, men han kvalificerer den ikke). Inden for korte tidsrum kan vi tillade os at betragte en lang række træk som invariable fra ét tidspunkt til et andet. Udstrækker vi vor betragtning til at gælde lange tidsrum, må vi inddrage flere emner blandt de variable og de invariable træk bliver mere grundlæggende. (Jfr. Erling Bjøls betragtninger over grundholdninger i »La France devant L'Europe«, Århus 1966.)

Der er således en nøje sammenhæng imellem vor identifikation af en struktur og den tidsdimension, vi vælger at anvende. Udformningen af en politiks detailler kan skifte fra time til time. Selve politikkens hovedretning kan ændres i løbet af en årrække. Grundbestanddelene i en stats udenrigspolitik kan skifte med statssystemets udvikling og med ændringer i de demografiske og tekniske forhold. Selve systemets orientering imod overleven vil være invariant så længe strukturen eksisterer. Vi må for hvert led i beskrivelsen gøre os klart, at vi bevæger os inden for en bestemt ramme, og at dét der i én sammenhæng fremstår som konstant, i en anden sammenhæng vil være underkastet ændringer.

Den systemanalytiske fremgangsmåde, som vi har støttet os stærkt til, byder på visse fordele i forbindelse med beskrivelsen af politiske forhold.

Et problem, der længe har budt historikere og politiske videnskabsmænd på problemer, er definitionen af et begreb som national interesse. Det forekommer diffust og man finder det vanskeligt at føre tilbage til noget fast, skiftende som begrebets indhold kan være med skiftende beslutningstagere eller situationer. Vanskelighederne er blandt andet opstået, fordi man ikke uden videre kunne anerkende en identitet imellem en stat til ét tidspunkt og en stat til et andet tidspunkt, hvis man skulle bringe de nationale interesser ind som et karakteristikon ved statsbegrebet. Kunne man tale om en stat som en handlende enhed i den internationale politik uden at tage hensyn til en lang række faktorer, der rent faktisk var underkastet variationer og som derfor bragte staten som identisk med sig selv begrebsmæssigt ud af balance?

Morgenthau har forsøgt at løse problemet ved at hævde, at den nationale interesse kunne substitueres med et generelt ønske om at maksimere magt og indflydelse, idet disse begreber til syvende og sidst var nøglen til opnåelsen af alle andre goder. Eftersom beslutningstagerne ved definition i deres handlinger blev ledet af denne tankegang kunne han hævde, at der i denne henseende bestod isomorfi imellem dem, der handlede på statens vegne på ét tidspunkt og dem der handlede på statens vegne til et andet tidspunkt. Tankegangen går ud på at knytte identiteten til et bestemt *strukturelt* træk, et adfærdsmønster, der uanset indhold følges af alle statsmænd til enhver tid. Hermed er Morgenthau gået et skridt i retning af den systemanalytiske identitetsopfattelse.

Morgenthaus fremgangsmåde indebærer imidlertid den ulempe, at det særprægede og højst forskelligartede i staternes adfærdsmønstre træder noget tilbage (X).

Ved at benytte en systemanalytisk fremgangsmåde og ved at skabe en afgrænsning i tiden vil vi kunne karakterisere staterne i den betragtede periode ved et sæt variable, der varierer afhængigt inden for visse grænser, hvorved et adfærdsmønster frembringes. Herigennem får vi mulighed for at arbejde på en nem måde med så diffuse begreber som ideologi, national interesse, politiske ideer m. v., idet vi definerer disse som adfærdsmønstre, der også lader sig fænomenologisk beskrive. (Hvilket kan være en genvej i identifikationen).

X. Morgenthau udtrykker sig således i Politics among Nations: »The concept of interest defined as power ... makes the theoretical understanding of politics possible. On the side of the actor, it provides for rational discipline in action and creates that astounding continuity in foreign policy which makes American, British or Russian foreign policy appear as an intelligible, rational continuum, by and large consistent within itself, regardless of the different motives, preferences, and intellectual and moral qualities of successive statesmen. A realist theory of international politics, then will guard against two popular fallacies: the concern with motives and the concern with ideological preferences.« (Anf. a. »Six principles of political realism.«)

Vi kan endvidere henvise til disse adfærdsformer som de drivende kræfter i udviklingen. *Det bliver en første opgave at beskrive disse adfærdsmønstre og undersøge, hvorledes ændringer i omgivelserne, der tenderer mod at nedbryde interesse- eller normkomplekset, følges af ændringer i systemet, der tenderer mod at genoprette tilstanden, idet vi forklarer interaktionsforløbet ved hjælp af en økologisk model for magtudøvelse.*

VÆRDI

Set ud fra en økologisk betragtningsmåde kommer en interaktion i stand gennem en aktivitet fra én parts side, som modificerer en anden parts milieu på en sådan måde, at der udløses en aktivitet fra denne side inden for det samme handlingssystem.

Dahlström har opfattet magtressourcer som »bytteobjekter« i en interaktionsproces. Forudsætningen for at et emne kan optræde som bytteobjekt må være den, at emnet tillægges værdi inden for mindst et af de systemer, der samvirker i et handlingssystem. Før vi kan bestemme, hvad vi forstår ved magtressourcer eller bytteobjekter må vi derfor bestemme, hvad vi forstår ved værdi.

I overensstemmelse med vort aksiomatiske udgangspunkt, at den handlende enhed vil forsøge at maksimere sine værdier i en social sammenhæng, må værdierne komme til udtryk i valget af handlingsalternativer. Adfærdsmønsteret vil følgelig være karakteriserende for systemernes værdisyndromer (XI) ved at betegne en fordeling af den samlede adfærd på forskellige emner.

Set fra én parts side vil en værdi følgelig optræde som en modificerende faktor i omgivelserne, der udløser en aktivitet, der er beregnet på at realisere denne værdi. Aktivitetens omfang, målt efter en eller anden målestok er indicerende for om et emne, der er egent for et system er at betragte som en værdi i social henseende. Dette kan vi sætte i direkte forbindelse med de betragtninger, som vi har anført om konsekvenserne i bytteforholdet af interaktionsmulighedernes antal. Dette at én part besidder en værdi eller et bytteobjekt betyder, at der står denne part en række interaktionsmuligheder åbne.

Bytteobjektet og dets værdi er karakteriseret i en social sammenhæng af

XI. Udtrykket værdisyndromer er udmøntet af Erling Bjøl og benyttes både i »International politik« og i disputatsen »La France devant l'Europe«. Man kan være imod sproglige nydannelser, der hindrer kommunikation. I dette tilfælde er udtrykket imidlertid heldigt for så vidt som man forstår meningsindholdet. Syndrombegrebet er hentet fra medicinen, hvor det henviser til samlingen af symptomer, der peger på en bestemt sygdom. Værdier er ofte, i hvert fald som de fremtræder for os, kun lidet organiserede. Et værdisyndrom udtrykker derfor, at de observerede værdiopfattelser peger mod en eller anden form for organisation på en sådan måde, at en begrundet hypotese om sammenhæng kan opstilles.

det omfang i hvilket dette objekt åbner interaktionsmuligheder i henseende til udstrækning, variation og intensitet.

Den systemanalytiske fremgangsmåde giver os et, ganske vist aksiomatisk, udgangspunkt for en forklaring på, hvad vi forstår ved værdier.

Forestiller vi os, at systemerne er karakteriseret ved et adfærdsmønster, der henviser til systemets optimale tilstand (ligevægtstilstand), vil denne optimale tilstand betegne en behovsløs »nultilstand«.

Afvigelser fra denne tilstand vil fremkalde en motivering, der fremtræder som behov. Tilfredsstillelse af behovet vil føre til et stadigt fald i behovet mod nultilstanden. Genstande som fremtræder som behovsdækkende, vil tillægges værdi i forhold til behovets størrelse. Medens normsystemerne således optræder som en slags »styring« for systemet, optræder værdierne for så vidt som de henviser til behovsdækkende faktorer varierende med behovstilstanden. Realiseringen af værdier modsvares af en stigende tilfredshedstilstand. Begreber som godt og ondt, behageligt eller ubehageligt kan opfattes som ledsagefænomener, når den sansede virkelighed bevæger sig bort fra eller nærmer sig den optimale tilstand i de variable, der karakteriserer systemerne som sådanne.

Værdier behøver naturligvis kun i visse tilfælde at være knyttet til andre handlende enheder.

Hvis vi tillægger visse emner i omgivelserne værdi som følge af en behovstilstand må interaktionen være retningsbestemt, således at forstå, at den aktivitet der igangsættes tager sigte på visse nærmere betegnede konkrete emner. Interaktionen er imidlertid retningsbestemt i mere end denne forstand. Den må samtidig være rettet mod genoprettelse af ligevægtstilstanden.

Fordi der ændres retning med hensyn til emne, behøver vi ikke at antage, at der er ændret retning for så vidt angår genskabelse af ligevægt i forholdet mellem visse variable. En form for adfærd kan vise sig mindre anvendelig for opnåelsen af et socialt gode end en anden. Begge former for aktivitet er imidlertid rettet mod opnåelsen af en ligevægtstilstand.

Benytter vi en økologisk betragtningsmåde, kan vi sige, at *ændringer i omgivelserne, der tenderer mod at forskyde systemets ligevægt og dermed fremtræder som motiverende faktorer, tenderer mod at fremkalde en aktivitet, der i henseende til retning, udstrækning, variation og intensitet er bestemt af arten og graden af afvigelse fra ligevægtstilstanden og rettet mod genskabelse af ligevægten* (28).

SYSTEMLIGEVÆGT

Vi har igennem anvendelse af en økologisk betragtningsmåde nærmet os George C. Homans definition på systemligevægt, der lyder således:

»... equilibrium is that special state of a social system in which the

values of the elements entering the system and the relations between the elements are such that any small change in one of the elements sets in motion other changes that tend to restore the system to the condition that existed before the first change took place«.

Homans føjer imidlertid forsigtigt til: »Note that we have not claimed equilibrium or a tendency toward equilibrium as an inherent property of a social system. Equilibrium exists in some groups some of the time, not in all groups all of the time«.

Homans forbehold, der i modsætning til vort materiale bygger på systematisk empirisk referens, er en alvorlig udfordring til vort udgangspunkt, hvor vi faktisk har bygget på forestillingen om en tendens til ligevægt som et karakteristikon knyttet til systemet og afledt af selve definitionen på et system (XII).

Vi kan hertil sige, at Homans definition på ligevægt forudsætter en faktisk tilbagevenden til ligevægtstilstanden. Når han taler om *tendens* til ligevægt dukker vort problem op. Vi har forudsat en sådan tendens, men ikke forudsat, at der nødvendigvis *eksisterede* en ligevægt. Vi har med andre ord antaget, at en afvigelse fra ligevægtstilstanden ville følges af en modsat rettet tendens forudsat at forskydningen fra ligevægtstilstanden var kraftig nok, men *ikke* at denne modsat rettede tendens nødvendigvis var stærk nok til at genoprette den tidligere tilstand.

Homans peger i sine undersøgelser over dynamikken i gruppesystemerne særligt på den stadige udvikling systemerne er underkastet i retning af integration og disintegration. Et system i ligevægtstilstand vil hverken integreres eller disintegreres yderligere. Det er klart, at denne sidste tilstand vil være forholdsvis sjældent forekommende. Set ud fra en statisk betragtningsmåde må der imidlertid til enhver tid kunne fremprovokeres en modsat rettet tendens i et system, ligegyldigt hvor det befinder sig på trinrækken forudsat, at der stadigt eksisterer et system, selvom denne tendens

XII. George C. Homans: The Human Group. London (1951), 1957 s. 303, 311. Se Homans diskussion af anvendelsen af et begreb som ligevægt anf. a. s. 304–311, 449.

Se endvidere Homans: Social Behavior, London 1961 s. 112–14, hvor han kraftigt polemiserer mod at opfatte ligevægt i denne forstand som udtryk for homoestase og imod »funktionelle sociologer«. Han skriver:

»Nor do we, like the so-called functional sociologists, simply assume that equilibrium exists and then use it to try to explain why the other features of a group or a society should be what they are.«

Jeg antager ikke, at der nødvendigvis *behøver* at bestå ligevægt. På den anden side ville vi ikke kunne tale om strukturel eller funktionel isomorfi, hvis vi ikke antog eksistensen af systemer der var defineret ved et variationsinterval for et sæt gensidigt afhængige variable. At systemer opstår og går til grunde er indlysende.

Se endvidere R. N. Rosecrance: Action and Reaction in World Politics, Boston 1963, s. 230, der gør sig til talsmand for den samme opfattelse, som jeg her har anlagt.

ikke er tilstrækkelig til at forhindre, at systemet ændres i retning af integration eller disintegration.

Benytter vi nu vor økologiske magtmodel eller handlingsmodel på det foreliggende, vil vi se, at en afvigelse fra et adfærdsmønster, som én enhed skaber, vil være forbundet med omkostninger i form af sanktioner fra de øvrige komponenters side. Hvis omkostningerne er større end værdien af den handling, der konstituerer afvigelsen, vil en gentagelse være mindre sandsynlig henset til princippet om enhedernes ønske om at maksimere deres værdi i en social sammenhæng. Hvis systemet er i færd med at disintegrere vil sanktionerne være mere tilfældige eller knapt så stærke, hvorved ligningen der vedrører nettoudbyttet forskydes til fordel for afvigelse, hvilket igen vil virke tilbage på systemet.

Homans bruger i sin undersøgelse de variable: aktion, interaktion, normer og følelser (sentiment). Med en let modifikation til fordel for de begreber vi her har brugt kan vi erstatte sentiment med motivering og illustrere forholdet i analogi med Homans således:

Hvis adfærdsmønsteret bestemt som et normativt system er lidet defineret (lavt integrationsniveau) vil en afvigelse herfra være vanskelig at bestemme og størrelsen af den motivering, der fremkommer vil være usikkert bestemt, hvorved værdierne i omgivelserne ligeledes bliver usikkert bestemt. Bestemmelsen af en sandsynlighed for modsat rettet handling vil ligeledes være vanskelig. Tilfældig eller usystematisk handling vil medføre øget usikkerhed omkring adfærdsmønsteret og yderligere mindske mulighederne for fremtidig konformitet med et adfærdsmønster. Systemet disintegreres. Et højere interaktionsniveau vil tillade nøjere bestemmelse af grænserne i adfærdsmønsteret og sikre bestemmelse af værdier, hvorved handletendenserne bliver bedre defineret, hvilket igen bidrager til at underbygge adfærdsmønsteret. Systemet integreres.

INTEGRATION AF NORMER PÅ FORSKELLIGE PLAN

Betragtningen af de dynamiske aspekter i systemet, som vi her har illustreret analogt, fører Homans til at opstille sin anden ligevægtssætning, der tager sigte på en beskrivelse af forholdet, når en leder bevidst fører gruppen fra én position til en anden. Denne såkaldte kontrollerede dynamiske ligevægt defineres således:

»... a social system is in moving equilibrium and authority exists when the state of the elements that enter the system and of the relations between them including the behavior of the leader is such that disobedience to the orders of the leader will be followed by changes in the other elements tending to bring the system back to the state the leader would have wished it to reach had the disobedience not taken place« (39).

Går vi tilbage til den betragtningsmåde, som vi har anlagt på systemanalysen, er det klart, at den »stabile« ligevægt (respektive ustabile) har relation til adfærdsmønsteret som sådant, hvorimod det dynamiske aspekt har relation til systemets bevægelse fra en behovstilstand til en nultilstand. Det vil sige, at den dynamiske ligevægt er udtryk for opretholdelse af en specifik *handlingsnorm,* der er afledt af det generelle normsystem. *Den dynamiske ligevægt er således et integrerende led i den stabile ligevægt.* Sammenhængen imellem det almindelige normsystem og de specifikke handlingsnormer, der er bestemmende for systemets enkelte handlinger, er et uhyre interessant område, som mere indgående er blevet behandlet inden for den internationale politik af den svenske docent Hans Petersson i hans bog: Power and International Order (40)

Peterssons emne er undersøgelsen af visse typiske normsystemer i den internationale politik i relation til tre aspekter eller variable, der anses for afgørende for etableringen og opretholdelsen af international orden, nemlig kapacitet, motivation og politik. Motivation opfattes af Petersson i overensstemmelse med Levy som en intensitetsdimension, der udgør ét aspekt i magtanalysen. Vi kan her pege på Dahlströms påvisning af en motivbasis i magtrelationen som en nødvendig forudsætning for magtudøvelsen. Kapacitet svarer analogt her til det af Dahl og Dahlström anvendte begreb, magtressourcer. Ved politik forstås valget imellem politiske muligheder, den faktiske udøvelse af magt.

Petersson forsøger på en ikke fuldt så skarp måde som Dahlström at betragte den internationale politik som udtryk for et relationsforhold, hvori der eksisterer en magtbasis, motiver til udøvelse af magt og en faktisk udøvelse af magt.

Selve magtanalysen i Peterssons disputats er af mindre værdi for os i den foreliggende undersøgelse end hele det store empiriske materiale, hvorigennem han fastslår en sammenhæng imellem det generelt udformede adfærdsmønster, hvad han kalder stereotyperne, det mere alment målorienterede strategiske adfærdsmønster og det specifikke *middel* til opnåelse af et mål i politikken.

Vi går her fra det mere generelle til det mere specifikke plan. For hver af de fire måder at forholde sig til den internationale politik på, den autoritære, den moderate, den radikale og den revolutionære påvises ét ejendommeligt adfærdsmønster, der rummer alle plan og som adskiller sig kvalitativt fra de øvrige.

Synsvinklen er med nødvendighed i første omgang den statiske, men Petersson fremhæver, at der består en bestandig vekselvirkning imellem dette adfærdsmønster og den omverden, hvori der opereres, således at muligheden for dynamisk udvikling i disse adfærdsmønstre foreligger.

Denne interessante påvisning af en sammenhæng imellem det generelle

adfærdsmønster eller normative grundlag og de specifikke handlingsnormer viser, hvorledes der i beslutningsprocessen indgår faktorer, der skaber en begrænsning i de strategier og midler, der kan bringes i anvendelse i udenrigspolitikken. Richard Snyder påpeger netop dette forhold ved at understrege betydningen af visse kriterier i beslutningsprocessen, der indskrænker det antal handlingsalternativer, der kan komme i bestragtning (Foreign Policy Decision Making, 1962). Værdien af Peterssons undersøgelse ligger i påvisningen af særlige handlingsmønstre i en generel international sammenhæng. Disse adfærdstyper går på tværs af landegrænserne, hvilket er indicerende for en række determinanter, der har deres rod i forskellige sociale forhold snarere end i forskel i nationalitet. Dette behøver dog ikke forhindre en lignende undersøgelse af staters adfærd som fremgået af forskellige adfærdstyper. På et mindre specifikt plan er vi vant til at operere med den slags problemer når vi for eks. taler om »status quo« magter, »mættede« og »umættede magter«, »revisionistiske« og »revolutionære« stater.

OVERENSSTEMMELSE MELLEM NORM OG ADFÆRD

Vi har i det foregående henvist til, at den fænomenologiske bestemmelse af adfærdsmønstre kunne være en genvej til identifikationen af sådanne.

Vi har dermed rejst følgende problem: Hvis vi ikke er i stand til at observere faktisk adfærd med henblik på bestemmelsen af meget komplicerede adfærdsmønstre kan vi da danne os en forestilling om disse ved at undersøge udsagn om disse adfærdsmønstre? Vi støder her på udsagn om politiske, religiøse eller moralske forhold. Vi får en indsigt i hvorledes de gældende normer er beskafne set ud fra officielle dokumenter eller forskellige personers synspunkter.. Det er samtidig klart, at vi ikke umiddelbart kan slutte fra udsagn om normativt bestemt adfærd til den faktiske adfærd. Spørgsmålet er imidlertid i hvilket omfang, der består en adskillelse imellem de to. Dette er afgørende for i hvilket omfang »vi kan skyde genvej« ved at henvise til f. eks. kodificerede normsystemer, love m. m.

Så snart vi begynder at analysere dette problem, viser det sig imidlertid, at vi må specificere hele situationen, ligesom vi må gøre os klart, hvilke sammenligninger vi vil drage. Vi må for eks. gøre os klart, om vi sammenligner »stereotyper« eller mere målorienterede forestillinger med den faktiske adfærd. Vi må undersøge om udsagn om overbevisning er fremsat i situationer, hvor der består stærk social kontrol og tilsvarende om de handlinger, hvis konformitet til det normative system vi vil undersøge, er foretaget under tilsvarende stærk social kontrol.

Den historiske undersøgelses søgen efter den sammenhæng, hvori udtalelser fremsættes er her et betydningsfuldt hjælpemiddel. Mere alment kan

vi ikke sige, at der foreligger nogen accepteret teori om sammenhængen imellem adfærd og overbevisning. Der foreligger imidlertid en litteratur og en række enkeltundersøgelser, der kan give fingerpeg.

Nordmanden Ragnar Rommetveit har gjort et forsøg på at kaste lys over problemet i en lille bog i Nordisk Sommeruniversitets monografiserie »Action and Ideation«.

Visse studier viser intellektuel overbevisning som en vigtig determinant i handlingslivet. Andre studier, således Festingers over »cognitive dissonans« viser, hvorledes der består en bemærkelsesværdig stabilitet i en række politiske, moralske og religiøse normkomplekser, der modsvares af en stærk konformitet til normsystemet. I disse undersøgelser peges der på perceptionsmønsteret som en betydningsfuld forudsætning for denne stabilitet. Der peges ligeledes på den motivation til opretholdelse af systemet og dermed til konformitet, som ligger i en form for gruppepres eller et behov for bekræftelse af overbevisningen blandt gruppefæller. Tankegangen kan her sammenlignes med det, vi har gjort gældende om begreber som magt og indflydelse. Ragnar Rommetveit anskueliggør forholdet således:

»I subscribe to the paper supporting my point of view, testing its validity against the opinions of those who agree, with me. Only infrequently do I expose myself to information contrary to my outlook, and such information is then hard to understand and easily forgotten. In short, I am living in a very stable social world, structured in terms of my firmly held convictions and validated against a social reality« (31).

En sådan resistens over for information og modstand mod tilpasning til ændrede omstændigheder viser Janis som noget karakteristisk for visse neurotiske typer (32).

»... Symptoms of acute neurotic anxiety might be associated with the presence of defensive inhibitions which interfere with efficient use of intellectual and judgemental capacities ... In such individuals defence mechanisms, emotional blocks, and generalized anxiety reactions are likely to interfere with attention, comprehension and acceptance of persuasive communications« (XIII).

Rommetveit har selv udført en række eksperimenter for at kunne sammenligne overbevisning, faktisk adfærd og udsagn om kriterier efter handlingernes udførelse.

Eksperimenterne viste næsten perfekt overensstemmelse mellem »the individuals ideology and his retrospective account of his preference ranking«.

XIII. Citeret efter Rommetveit s. 44–45.

Det er interessant her at citere Alan Bullock:

»Hitlers ostensible reason for shutting himself up in this way was the demands made on him by the war. But there was a deeper psychological compulsion at work. Here he lived in a private world of his own, from which the ugly and awk-

Undersøgelserne viste også sammenhæng mellem et individs valg (i dette tilfælde af partnere) og dets bagefter afgivne udtalelse om de benyttede valgkriterier. Denne sammenhæng var dog mindre udtalt end den første. Der påvistes ingen sammenhæng af betydning mellem ideologien og den faktiske adfærd. Dette sidste resultat kan siges at være et stærkt memento til vor »praktiske genvej«.

Vi kan imidlertid spørge os selv om sammenligningen foregik på niveauer, der kunne sammenlignes. Rommetveit påviser således selv, at de eksplicitte valgkriterier ofte ikke var operationelle. Selve definitionen af begreber som ærlighed og intelligens er flydende og derfor vanskelige at benytte som valgkriterier. Det fremgår heller ikke ganske klart, om der var samme grad af gruppepres til stede, hvor udtalelser om ideologi blev fremsat, og hvor handlingerne blev foretaget En vigtig iagttagelse som gjordes af Rommetveit i hans forsøgsrække var, at der i stedet for de postulerede kriterier fandtes en række kun lidt bevidste og ikke eksplicitte kriterier, der med stor konsistens anvendtes på den foretagne udvælgelse.

Hele Rommetveits gennemgang af disse problemer munder ud i den konklusion, at der synes at foreligge et sådant sæt af mere eller mindre skjulte kriterier, der gør sig gældende også, hvor vi ville tale om ikke-rationel adfærd, og som med temmelig stor sikkerhed tillader forudsigelser om adfærd. Rommetveits konklusioner går således nærmest imod den mulighed, som vi har ønsket at benytte os af for at finde en empirisk indikator for arten og tilstedeværelsen af adfærdsmønstre.

Sammenholdt med de øvrige undersøgelser synes det dog ikke rimeligt at antage, at udsagn om normsystemer skulle være uden indhold. Det må på den anden side være tilrådeligt at sammenholde sådanne udsagn med faktisk adfærd, hvor en sådan sammenligning er mulig for at undersøge om afvigelserne imellem normsystem og adfærd er så store, at vi grundlæggende må ændre begrebsindholdet i systemet, eventuelt forkaste det. Det er iøvrigt med henblik på Rommetveits undersøgelser rimeligt at henvise til den forskel, der antages at bestå imellem tilegnede og fælles værdisystemer (44).

---

ward facts of Germany's situation were excluded. He refused to visit any of the bombed towns, just as he refused to read reports which contradicted the picture he wanted to form. The power of Martin Bormann, Hitlers personal secretary and head of the Party Chancery, was built up on the skill with which he pandered to this weakness, carefully keeping back unpleasant information and defeating the attempts of those who tried to make Hitler aware of the gravity of the situation. Hitler had always hated an »objective« attitude toward facts, and this prejudice became more marked as the facts became more unpalatable. In the last eighteen months of his life, the refusal to see or admit what was happening outside the magic circle of his headquarters was the essential condition of his ability to continue the war. The concrete bunker in which he immured himself was a refuge against something far more threatening than bombs, against the intrusion of a harsh reality into the world of fantasy in which he preferred to live.«

Hitler a Study in Tyranny s. 661–62 (perioden 1943–44).

Hele studiet af sammenhængen mellem politisk tænkning og politisk adfærd er stærkt i støbeskeen. I denne forbindelse er ikke alene konformitet med politiske normer af betydning, men også de forskellige *plan* i det politiske system (XIV).

En videre forskning på området støttet på en bedre kvantificering af ideologiske dimensioner er højst påkrævet.

KONKLUSION

Afsluttende kan vi sige, at vi i denne artikel har berørt en række centrale emner af betydning for studiet af såvel statskundskab som international politik. Artiklen har vist nødvendigheden af videregående forskning hvad angår forholdet mellem normer og adfærd og forholdet imellem forskellige normative planer spændende fra det generelle plan til de specifikke handlingsnormer. Hvad angår de teoretiske resultater, som er nået, må disses bærekraft vises i forbindelse med empiriske studier.

KILDER OG NOTER

1. Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik. Økonomi og Politik, nr. 1, 1967. København 1967.
2. Herbert C. Kelman ed. International Behavior. A social-psychological Analysis. New York 1965.
   Morton Kaplan: System and Process in International Politics. New York 1957.
   Bernhard C. Cohen: The Political Process and Foreign Policy. Princeton 1957.
   Erling Bjøl: La France devant L'Europe. Århus 1966.
3. Dorwin Cartwright: Influence, Leadership, Control i March, James G.: Handbook of Organization, Rand, Mac Nalley a. Co. Chicago 1965 s. 40–41.
4. Edmund Dahlström: Exchange, Influence and Power. Acta Sociologica vol. 9.Fasc. 3–4. 1966.

XIV. Samuel H. Barnes har i en interessant artikel i Journal of Politics berørt emnet. Han hævder her, at organisationerne indtager en fremtrædende plads ikke alene som bærere af ideologiske opfattelser, men også som et mellemled mellem de ideologisk bevidste lag i den politiske proces og de store masser. Han fremsætter den hypotese, at de kun lidt ideologisk bevidste bredere lag i den politiske proces afleder deres adfærdsmønster i højere grad af deres tilknytning til organisationer end af tilegnede ideologiske opfattelser. De brede opfattelser, der gør sig gældende blandt masserne er ofte så konforme, at masserne herigennem ikke disponeres for politisk – eller ideologisk konflikt, som den genfindes på højere trin i samfunds- og organisationspyramiden. Afgørende for deres adfærd er tilknytningen til bestemte organisationsformer og eventuel isolation fra andre grupper.

Samuel Barnes konkluderer således: ...»the importance of organization in mediating between ideology and behavior seems firmly established. Mass belief systems are part of the raw material of politics; they are a limiting factor but not a determining one. They condition elite behavior but do not determine it. Ideologies, on the other hand, require organization to render them politically significant, and organizations work profound transformations on ideologically motivated goals. Consequently, the best focus for the study of the relationship between political thought and behavior is the study of political organization. (33).

5. Samme sted s. 239–40.
6. Talcott Parsons: Some Highlights of the General Theory of Action« i Roland Young: Approaches to the Study of Politics. Evanston 1959.
7. Se i øvrigt Thomas C. Schelling: Strategy and Conscience, Knut Midgaard: Strategisk Tenkning, (s. 159 f. eks.), J. B. Duroselle i Revue Francaise de Science Politiques.
8. Bernhard C. Cohen: The Political Process and Foreign Policy. Princeton 1957.
9. Dahlström anf. a. s. 237–38.
10. R. Dahl: The Concept of Power. Behavioral Science 2. 1957. Dahlström p. 238.
11. Se Talcott Parsons i Roland Young: Approaches to the Study of Politics.
    Jvf. her Sten Sparre Nilsons forsøg på at anvende sådanne modeller i praksis: Measurement and Models in the Study of Politics. World Politics. Oktober 1967.
12. Hans J. Morgenthau: Politics among Nations, New York 1954, s. 4–5.
13. Stanley Hoffmann: Contemporary Theory in International Relations. Prentice-Hall 1960, s. 30 ff.
14. Dahlström anf. a. Sætningen er afledet af Homans, se således: Social Behavior, London 1961, s. 278, »the frequency with which a man emits an activity is directly proportional to the value of a unit of the reward.«
15. Blau, P. M.: Exchange and Power in Social Life. New York. Wiley 1964, s. 107.
16. Dahlström anf. a. s. 242.
17. Jvf. note III.
18. J. W. Thibaut og H. H. Kelley: The social Psychology of Groups. New York. Wiley 1959, s. 101.
19. Eksemplerne er hentet fra Dahlström anf. a. s. 251. Hele diskussionen i dette afsnit er referat af Dahlströms analyse.
20. Thibaut og Kelley anf. a. s. 107. – Dahlström anf. a. s. 252.
21. Dahlström s. 255.
22. S. st. s. 256.
23. S. st. s. 256–57.
24. Cartwright anf. a. s. 19 ff.
25. Iven Reventlow: Psykologisk adfærdsanalyse ved hjælp af statistisk-ethologiske studier af fisk. Upubliceret afhandling. Psykologisk laboratorium, København 1967, s. 30.
26. Se her Sten Sparre Nilson: Measurement and Models in the Study of Stability. World Politics. Oktober 1967.
27. Anatole Rapoport: What is a viable System? ETC, a Review of General Semantics. Vol. 23, no. 4, 1966.
28. Jvf. her Dahlströms sætning, der er afledet af Homans: »Jo større nettoudbytte de implicerede parter opnår af bytteforholdet, jo mere tilbøjelige vil de være til at handle i denne retning.« Se endvidere: Ib Damgaard Petersen, Økonomi og Politik årg. 41, nr. 1, 1967.
29. Homans: The Human Group s. 422.
30. Hans F. Petersson: Power and International Order. Gleerups 1964.
31. Ragnar Rommetveit: Action and Ideation. Interdisciplinary Studies From the Scandinavian Summer University. Munksgaard 1960, s. 21.
32. Janis, I. L.: Personality Correlates of Susceptibility to Persuasion. J. Personality 1954, 22, s. 504–18.
33. Samuel H. Barner: Ideology and the Organization of Conflict: on the Relationship between Political Thought and Behavior. Journal of Politics, August 1966.
    For en diskussion af holdninger i den brede befolkning som en begrænsende faktor i den politiske proces se Ib Damgaard Petersen: Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik. Økonomi og Politik. 1. 1967.

NOGLE VIRKNINGER AF INTERNATIONALE VAREAFTALER FOR LANDBRUGSVARER

FREDE ANDERSEN

I. INDLEDNING

Den 2. verdenshandelskonference under FN (II. UNCTAD) blev afholdt i februar–marts 1968 i New Delhi, og der befattede man sig blandt mange andre problemer også med udviklingslandenes råvareeksport til de industrialiserede lande. Udviklingslandene var stærkt interesserede i at få etableret internationale vareaftaler for en række vigtige råvarer, og det er problemerne omkring aftaler af denne art, der vil blive omtalt i det følgende. Forinden kan der dog være grund til at se lidt på nogle af de vigtigste resultater eller tilløb til resultater fra denne konference. Til forskel fra den 1. verdenshandelskonference i Geneve i 1964 var II. UNCTAD blevet forberedt gennem længere tid i såvel UNCTAD's generalsekretariat som styrelsesrådet og de 4 faste komitéer for råvarer, industrivarer, finansiering og skibsfart. Endvidere havde nogle undergrupper af medlemslande forberedt deres forhandlingsoplæg, og dette var f. eks. tilfældet med udviklingslandene, der afholdt en forberedende konference i Algier i oktober 1967, men også inden for OECD foregik der forberedende drøftelser.

Konferencen var en art generalforsamling for FN's stående handelskonference, og den beskæftigede sig i det væsentlige med behovet for at fremme den økonomiske udvikling i u-landene og mulighederne for at fremme den dels via en direkte kapitaltilførsel til disse lande og dels via en indirekte kapitaltilførsel gennem en forøgelse af udviklingslandenes eksportindtægter fra eksporten til de industrialiserede lande. Udviklingslandene udfoldede stærke bestræbelser for at få industrilandene til at acceptere 1 pct. af bruttonationalproduktet som en generel målsætning for deres ydelser af finansiel bistand til udviklingslandene. Dette ville betyde en kraftig stigning i udviklingslandenes kapitaltilførsel, men industrilandene kunne højst gå med til at søge denne målsætning realiseret i løbet af 1970'erne, og hvorvidt dette vil lykkes, må tiden vise. Bestræbelserne fra u-landenes side for at opnå supplerende finansiel bistand til de råvareeksporterende lande ved svigtende eksportindtægter med påfølgende bremsning eller standsning af løbende udviklingsprojekter førte ikke til noget endeligt resultat. Forslaget fik dog nogen støtte fra industrilandenes side, og der var enighed om at fortsætte

drøftelserne efter konferencen. – Bag bestræbelserne for at øge kapitaltilførslen til udviklingslandene øjnes en udbredt opfattelse af, at øget kapitaltilgang automatisk medfører øget økonomisk vækst. Blandt giverlandene (industrilandene) spores der dog som følge af de senere års erfaringer en voksende erkendelse af, at øget kapitaltilførsel er en nødvendig, men ingenlunde tilstrækkelig betingelse for hastigere økonomisk vækst, eftersom kapitalen som vækstfaktor ikke kan betragtes uafhængigt af de mere fundamentale »vækstfaktorer« som *know how* og *politisk stabilitet*.

Med henblik på at øge deres eksportindtægter udfoldede udviklingslandene store anstrengelser for at få indført toldpræferencer for deres eksport af forarbejdede varer til industrilandene. I modsætning til 1. verdenshandelskonference var der blandt industrilandene en ret udbredt interesse for at få etableret præferenceordninger under én eller anden form, men der kunne ikke opnås enighed om arten og omfanget af sådanne ordninger. En stærkt medvirkende grund til, at forhandlingerne vanskeliggjordes, var, at udviklingslandene ønskede deres mere eller mindre forarbejdede landbrugsvarer medtaget under disse præferenceordninger, og dette kunne flertallet af industrilande ikke tiltræde. Drøftelserne skal genoptages i slutningen af indeværende år.

Råvareeksporten til industrilandene ønskede udviklingslandene for et større antal varers vedkommende at støtte ved at få etableret internationale vareaftaler, og der var også lagt op til en generel rammeaftale for internationale råvareaftaler. De industrialiserede lande var ikke helt så afvisende som på den 1. verdenshandelskonference, hvor især USA tog afstand fra at »yde u-landshjælp over råvarepriserne«. Det er dog fortsat således, at u-landene ønsker, at råvareaftalerne skal kunne medføre stigende priser og indkomster til producenterne, medens der blandt de industrialiserede lande ikke kan samles større tilslutning for andet end prisstabiliserende aftaler, selv om der ikke er taget helt afstand fra prishævende foranstaltninger. I forbindelse med råvareaftaler var der tænkt etableret stødpudelagre til sikring af det tilstræbte prisniveau, men forhandlingerne om disse strandede især på finansieringen af dem. Herved var der især uenighed mellem u-landene og industrilandene p. gr. a. disse landegruppers forskellige opfattelse af råvareaftalernes ønskelige virkninger på prisniveauet. Konferencen medførte ingen direkte resultater på råvareområdet, men forsøgene på at få etableret en kakaoaftale samt at få indgået en ny sukkeraftale fortsætter efter konferencen.

Der blev også drøftet mange andre ting af betydning for u-landenes økonomiske udvikling, ligesom der blev vedtaget en del resolutioner, som det ville føre for vidt at komme nærmere ind på her. Generelt må resultatet af den 2. verdenshandelskonference dog siges at være ret magert, men det er formentlig også tvivlsomt, om forsamlinger af denne art har nogen særlig

berettigelse, idet UNCTAD antagelig vil kunne opnå større resultater af de løbende bestræbelser, som den udfolder i kraft af at være en permanent institution under FN.

U-landenes bestræbelser på de to verdenshandelskonferencer for at få etableret internationale råvareaftaler, der fortrinsvis skulle have et prishævende sigte, stødte som nævnt på modstand hos de fleste industrialiserede lande. Det ville formentlig også være en tvivlsom foranstaltning at etablere internationale aftaler med det formål at hæve priserne på en række varer (råvarer), når der ikke samtidig blev indgået bindende aftaler angående de deltagende landes produktion og eksport (eller import) af disse varer, idet der i så fald næppe ville kunne opnås balance mellem udbud og efterspørgsel ved de aftalte priser, uden at der samtidig ville blive oparbejdet stadig stigende råvarelagre. Grundlaget for dette enkle ræsonnement er naturligvis den kendsgerning, at de råvarer, hvis prisforhold til tider er utilfredsstillende, og som de påtænkte aftaler skulle omfatte, for langt de flestes vedkommende udbydes under fuldkommen konkurrence. Uden produktionsregulering vil udbudet da i normaltilfældet stige ved stigende priser (ifølge aftale), men eftersom disse kunstigt hævede priser i bedste fald vil betyde uændret efterspørgsel og i normaltilfældet må antages at bevirke en reduktion af de efterspurgte mængder, må en oplagring (eller destruktion, hvis en sådan er mulig) blive det uundgåelige resultat, hvis de aftalte priser skal realiseres. Den internationale kaffeoverenskomst, der er en eksportkvotaordning med det formål at stabilisere verdensmarkedsprisen for kaffe på et højt niveau, er et slående eksempel på, at produktionen og dermed også overskudslagrene øges, når prisen hæves ved hjælp af en international aftale, der ikke indebærer produktionskontrol. Af de kaffeproducerende lande er det især Kenya og Uganda, der har øget produktionen, medens Brasilien, der har ca. 40 pct. af verdensproduktionen af kaffe, tegner sig for ca. 75 pct. af overskudslagrene (5, side 47 ff). Kaffeoverenskomsten kan derfor ikke siges at have været en ubetinget succes.

Prisstøtteforanstaltninger til fordel for u-landenes eksportvarer kan imidlertid også tænkes realiseret ved, at forskellen mellem u-landenes eksportindtægter til verdensmarkedspriser og eksportværdien ifølge prisstøtteaftalens priser udredes af de industrialiserede lande som finansiel bistand til de respektive eksportlande. Derved kan importlandene (de industrialiserede) vælge mellem at lade de indenlandske priser være direkte afhængige af verdensmarkedspriserne på de betragtede varer, eller importpriserne kan hæves til støtteprisniveauet ved opkrævning af variable importafgifter. Man kan da skelne mellem to tilfælde:

1) Støttebeløbet udbetales som direkte støtte til producenterne af de betragtede varer i forhold til deres produktion. Uden produktionsregulering må udbudet derfor stige, og oplagring bliver en nødvendighed, såfremt ordningen skal hindres i at bryde

sammen som følge af det øgede udbud, der ikke ville kunne finde afsætning ved de hidtil gældende verdensmarkedspriser og slet ikke til støtteprisniveauet. Når importlandene hæver deres importpriser til støtteprisniveauet ved opkrævning af variable importafgifter, vil efterspørgselen falde, og oplagringsbehovet vil dermed øges yderligere. Resultatet bliver da helt det samme som ved en direkte forhøjelse af verdensmarkedspriserne.

2) Støttebeløbet anvendes af importlandet til andre formål, og der er da nærmest tale om u-landshjælp efter en vedtagen, men ganske vist variabel fordelingsnøgle. Såfremt denne u-landshjælp skal have fuld virkning, kræves det dog, at importlandene lader importen foregå til verdensmarkedspriser, således at den mængdemæssige efterspørgsel kan forblive uændret.

Problemerne omkring internationale vareaftaler taget i videste forstand omfatter dog langt mere end de få aspekter, der er berørt her, men nogle af de for den internationale handel med landbrugsvarer mest aktuelle problemstillinger i forbindelse med vareaftaler vil blive berørt i de følgende afsnit. Derved skal der først søges givet en vurdering af de mulige virkninger af den nye internationale hvedeaftale, der blev et resultat af forhandlingerne under Kennedy-runden, som sluttede i sommeren 1967. Hvedeaftalen hører til de prishævende aftaler, og det er fortrinsvis dem, der skal omtales her, men der vil dog blive knyttet enkelte kommentarer også til prisstabiliserende aftaler. Sluttelig vil nogle af de mest åbenbare virkninger af prishævende aftaler på flerprodukterhverv blive omtalt mere generelt, men det ligger i sagens natur, at analysen kun kan tage hensyn til et meget ringe antal af de faktorer, der har virkninger på internationalt plan.

II. DEN NYE INTERNATIONALE HVEDEAFTALE

Kennedy-rundens resultater på landbrugsområdet blev ret sparsomme, men der forekom dog en vigtig undtagelse, idet der i samarbejde med det internationale hvederåd og UNCTAD blev indgået en aftale om et internationalt kornarrangement indeholdende en ny international hvedeaftale samt en aftale om fødevarebistand til u-landene. I forbindelse med Kennedy-runden var der nedsat en landbrugskomité, og under denne var der igen nedsat tre grupper, der skulle undersøge mulighederne for at nå frem til aftaler for henholdsvis korn, kød og mejeriprodukter. De to sidstnævnte grupper nåede aldrig frem til konkrete resultater, og korngruppen, der oprindelig stræbte efter at få etableret internationale aftaler også for foderkorn, måtte indskrænke sig til at udarbejde en overenskomstramme for en hvedeaftale (plus fødevarebistandsaftalen). Det var da også denne side af sagen, der fortrinsvis havde USA's interesse, og som derfor var en vigtig betingelse for Kennedy-rundens gennemførelse i det hele taget. Danmark blev medlem af korngruppen i 1966 som følge af, at landbruget over for regeringen

havde ytret en væsentlig interesse for at medvirke ved en international kornaftale, der også omfattede foderkorn. Landbrugets interesse i en kornaftale, der skulle have til formål at hæve verdensmarkedspriserne for foderkorn, var begrundet i to forhold. For det første beregnes Fællesmarkedets variable importafgifter for svinekød, æg og fjerkræ på grundlag af de laveste tilbudspriser for foderkorn på verdensmarkedet, og disse priser er p. gr. a. de danske kornordninger væsentlig lavere end de indenlandske priser på foderkorn i Danmark. Vurderet ud fra de danske landbrugsproducenters synsvinkel synes Fællesmarkedets importafgifter derfor urimelig høje, og en stigning i foderkornpriserne på verdensmarkedet ville kunne rette på dette forhold. For det andet regnede dansk landbrug med, at en stigning i foderkornpriserne ville føre til en stigning i priserne på animalske produkter. Resultatet af korngruppens arbejde blev som nævnt begrænset til en overenskomstramme for en ny international hvedeaftale (plus fødevarebistand), der også fik tilslutning fra Danmark, der ellers ikke har deltaget i de internationale hvedeaftaler siden 1959. Overenskomstrammen fra Kennedy-runden blev senere viderebehandlet i samarbejde med UNCTAD og det internationale hvederåd og resulterede i et internationalt kornarrangement, der består af den nye hvedeaftale tillige med en aftale om fødevarebistand til udviklingslandene. Hvedeaftalen fastsætter maksimumspriser og minimumspriser for hvede i den internationale handel, og for den amerikanske hvede Hard Red Winter nr. 2 er disse priser henholdsvis ca. 58 kr. pr. hkg og ca. 47 kr. pr. hkg, medens priserne på andre hvedetyper er ansat i forhold hertil. Dansk hvede er ikke nævnt direkte i aftalen, men må formentlig vurderes sammen med de noget billigere europæiske hvedetyper. Aftalen går i meget grove træk ud på, at medlemslandene forpligter sig til at overholde prisgrænserne ved eksport til såvel medlemmer af hvedeaftalen som til ikke-medlemmer, og inden for disse prisgrænser forpligter eksportlandene blandt medlemmerne sig til at forsyne *alle* importlande i tilstrækkeligt omfang. Ved hvedeimport er medlemslandene til gengæld forpligtede til at placere den størst mulige del af importen hos andre medlemslande, hvorved denne andel skal være accepteret af hvederådet. Endvidere er hvert medlemsland forpligtet til at overholde prisgrænserne ved hvedeimport fra såvel andre medlemslande som fra ikke-medlemmer. Det er herved værd at lægge mærke til, at de deltagende lande ikke har forpligtet sig til at deltage med faste mængder, således som det var tilfældet under de gamle internationale hvedeaftaler.

Kornaftalens anden del omhandler en samlet fødevarebistand til u-landene (medlemslande) på 4,5 mill. ton korn til menneskeføde (altså ikke nødvendigvis udelukkende hvede). Heraf har USA tegnet sig for 42 pct., Fællesmarkedet for 23 pct., Canada for 11 pct. og Australien, England og Japan for hver 5 pct. Resten fordeler sig på 6 mindre bidragydere, og af

disse har Danmark tegnet sig for 0,6 pct. eller 27.000 ton (Sverige 1,2 pct., Schweiz 0,7 pct., Argentina 0,5 pct., Finland 0,3 pct. og Norge 0,3 pct.), hvilket værdimæssigt svarer til ca. 13 mill. kroner regnet i hvedeaftalens minimumspris (3, side 623–625). De lande, der har tegnet sig som bidragydere (de nævnte lande udgjorde korngruppens medlemmer), kan frit vælge mellem at stille den aftalte mængde direkte til rådighed eller at yde et tilsvarende kontantbidrag, der da skal anvendes til køb af korn i et andet medlemsland. Ifølge aftalen stilles kornet til rådighed i eksportlandets havn, hvoraf følger, at modtagerlandet selv skal betale fragtomkostningerne, når der ikke foreligger andre aftaler. Af de kontantbidrag, der indkommer under aftalen, skal mindst 25 pct. anvendes til indkøb af korn fra medlemslandenes u-lande, såfremt disse er i stand til at levere de nødvendige mængder. Endvidere giver aftalen bidragyderne mulighed for at slippe for at yde direkte fødevarebistand (som gaver) ved at sælge de tilsvarende mængder mod betaling i modtagerlandets valuta, såfremt salgsprovenuet ikke kommer leverandørlandet tilgode. Heraf følger, at disse beløb almindeligvis må stilles til rådighed for modtagerlandet til bestemte udviklingsprojekter eller lignende hjælpeforanstaltninger. – Administrationen af denne fødevarehjælp står foreløbig hen i det uvisse, idet der er ret stor uenighed om, hvorvidt den skal varetages af en af de bestående internationale organisationer (f. eks. FAO) eller dertil knyttede institutioner, eller om bidragyderne alene skal have ret til at vælge modtagerlandet. Hvis aftalen skal fungere tilfredsstillende, bliver en eller anden form for »central« administration dog sikkert nødvendig. Kornarrangementet indeholdende hvedeaftalen og fødevarehjælpen skal, såfremt det tiltrædes af de lovgivende instanser i et tilstrækkeligt antal lande, træde i kraft fra 1. juli 1968 og have gyldighed i 3 år, hvorefter det vil blive taget op til fornyet overvejelse.

Samtidig med, at de vestlige industrilande gennem denne aftale om fødevarebistand har givet et bidrag til at bedre ernæringssituationen i udviklingslandene, har de også søgt at løse de korneksporterende landes afsætningsproblemer, der til tider har været ret store især for hvedens vedkommende. Ganske vist ligger der ikke for nærværende nævneværdige overskudslagre af hvede, men for det første er det ikke umuligt, at de atter kan fremkomme, og for det andet har ikke mindst USA ønske om at udvide hvedearealet og dermed hvedeeksporten. I øvrigt har USA gennem denne aftale om fødevarebistand fået realiseret den del af målsætningen med hensyn til indholdet af Kennedy-rundens vareaftaler, der gik ud på, at industrilandene skulle have fælles ansvar for at forsyne udviklingslandene i fornødent omfang. – Når dette er sagt, bør det dog straks tilføjes, at hvedeaftalen, for så vidt den som ventet vil bevirke højere priser på verdensmarkedet, end man ville have oplevet uden en sådan aftale, medfører, at u-landenes udgifter til dækning af deres kommercielle import alt andet lige vil øges,

eftersom u-landene som gruppe betragtet er en stor nettoimportør af brødkorn (i det væsentlige hvede) fra de vestlige industrilande (USA, Canada, Australien og i mindre grad Argentina og Frankrig). Den nye internationale hvedeaftale kan derfor siges at have øget behovet for aftalen om fødevarehjælp til udviklingslandene.

Hvedeaftalen må som nævnt antages at bevirke højere verdensmarkedspriser i de kommende år, hvis den da kommer til at virke efter sin hensigt, d. v. s., at den ikke bliver omgået i nævneværdigt omfang. Aftalen kan dog ikke betegnes som »ydelse af u-landshjælp over priserne«, idet nettoleverancerne af hvede går fra de vestlige industrilande til u-landene. Den har derfor snarere karakter af en »støtteforanstaltning« til fordel for den førte landbrugspolitik i industrilandene, hvorved denne »støtteforanstaltning« er kombineret med aftalen om fødevarebistand til u-landene.

I mange lande er producentpriserne for hvede som følge af den førte landbrugspolitik så høje, at hvedeaftalens minimumspriser ikke umiddelbart vil få prismæssige virkninger, og produktionsomfanget må da ligeledes antages at forblive uændret. Derimod er der en række lande, hvor hvedeaftalens minimumspriser, såfremt de som forventet får lov til at slå igennem på producentpriserne, vil bevirke højere producentpriser. Blandt de betydeligste hvedeproducerende lande kan der her især peges på USA, hvor de seneste års nyorientering i landbrugspolitikken har medført en snævrere forbindelse mellem producentpriserne og priserne på verdensmarkedet. Også i Canada, der så afgjort er det næstvigtigste eksportland, må hvedeaftalen forventes at bevirke stigende priser, eftersom de hidtil gældende producentpriser ligger betydeligt under hvedeaftalens minimumspriser. Der skal ikke her anstilles konkrete skøn over, hvor stor den mængdemæssige virkning af hvedeaftalens minimumspriser bliver, men alt andet lige må aftalen bevirke en tendens til øget udbud af hvede i hvert fald i nogle lande. Heraf følger, at udbudet for de hvedeproducerende lande som helhed må antages at stige noget, såfremt der ikke indføres produktionsbegrænsning, og et resultat af denne art må i øvrigt forventes af enhver prishævende foranstaltning, der virker til gavn for en gruppe producenter. Efterspørgselen efter hvede må derimod antages at falde lidt som følge af de stigende verdensmarkedspriser, der vil bevirke, at u-landenes kommercielle efterspørgsel vil mindskes, medens der næppe er grund til at forvente forbrugsnedgange i industrilandene. Begrundelsen for u-landenes mindskede kommercielle efterspørgsel må dels søges i de stigende forbrugerpriser i en del af disse lande og dels i deres ringe muligheder for at afholde øgede valutaudgifter, hvorved den sidstnævnte begrundelse direkte eller indirekte vil kunne forstærke virkningerne af den første. Ved en isoleret betragtning vil den nye hvedeaftale gennem sine prishævede foranstaltninger bidrage til at skabe overskudslagre af hvede, men til løsning af dette problem kommer kornarrangementets af-

tale om fødevarebistand (brødkorn) ind i billedet. Betydningen af denne aftale om fødevarebistand er vanskelig at overskue. For det *første* vil den (i hvert fald delvis) aflaste de amerikanske gaveleverancer (og salg i modtagerlandets valuta) af brødkorn til u-landene, hvorved den rent mængdemæssige betydning af aftalen reduceres stærkt. Den amerikanske fødevarehjælp taget i videste forstand har i de senere år haft en størrelsesorden af ca. 15 mill. ton årligt, men der tilstræbes en kraftig reduktion i de kommende år. For det *andet* er u-landenes behov for fødevarebistand forøget som følge af de højere priser, der må forventes at blive resultatet af hvedeaftalen. For det *tredie* tilstræbtes det oprindeligt, at fødevarehjælpen skulle omfatte 10 mill. ton brødkorn årligt, medens den endelige aftale kun kom til at omfatte 4,5 mill. ton. (Den aftalte mængde svarer til mindre end en trediedel af en normal dansk høst regnet i afgrødeenheder). Dette betyder, at der i hvert fald blandt nogle af deltagerlandene har hersket den opfattelse, at der skulle inddrages langt større mængder i aftalen om fødevarebistand, såfremt hvedelagrene skulle kunne holdes på et rimeligt niveau. En stigning i hvedelagrene (hvis en sådan viser sig) må imidlertid forventes at øge USA's og måske også andre landes interesse i at yde stigende fødevarebistand til u-landene uden for aftalen, idet bistandsydelser af den her nævnte art som regel tjener det dobbelte formål, at de skal fjerne et overskud af et givet produkt samtidig med, at de skal være til nytte i modtagerlandet. – Summen af alle disse virkninger af den internationale kornaftale (hvedeaftale og fødevarehjælp) ville vanskeligt kunne vurderes på forhånd, og hvorvidt den tendens til stigende hvedelagre, der kommer fra hvedeaftalen, kan ophæves af aftalen om fødevarebistand, må foreløbig stå hen i det uvisse.

III. PRISSTABILISERENDE AFTALER

De problemer, der rejser sig, når man ved internationale aftaler søger at hæve prisniveauet for primærvarer, der udbydes under (noget nær) fuldkommen konkurrence, er af lignende art, som dem man møder, når f. eks. landbrugsstøtten tager form af garanterede mindstepriser for produkterne. De består i, at prisdannelsesmekanismen i forbindelse med udbud under fuldkommen konkurrence helt eller delvis sættes ud af spil, medens konkurrenceformen som sådan lades uændret. Derved skabes der økonomisk basis for produktionsudvidelser, medens efterspørgselen vil være uændret eller faldende, og resultatet bliver overskudsproduktion. Sådanne problemer kan kun løses ved at indføre én eller anden form for produktionsregulering, der er ensbetydende med en ændring af konkurrenceformen. (Ved denne form for analogislutninger fra det nationale til det internationale plan må

man ved vurderingen af virkningerne af den nationale støttepolitik forudsætte et lukket marked).

Mulighederne for at undgå det nævnte pres på overskudslagrene som følge af internationale prisaftaler ligger formentlig i, at der fastsættes en prisramme, der ikke i sig selv bevirker en stigning i prisniveauet, men udelukkende bevirker en prisstabilisering. Ordninger af denne art kan styres ved, at et »vareråd« foretager støtteopkøb, når prisen tenderer ned under minimumsprisen, medens der sælges ud af lagrene, når prisen tenderer op over maksimumsprisen. Støtteopkøb og udsalg fra lagrene kan dog også administreres på anden vis, og f. eks. kan statslige organer i eksportlandene tænkes at varetage disse funktioner. En sådan prisaftale ville sandsynligvis bevirke en mindre stigning i det gennemsnitlige årlige udbud p. gr. a. den mindskede prisrisiko på kort sigt, men i dette tilfælde er der ingen grund til at antage, at efterspørgselen skulle gå tilbage, og måske vil den under stabilere prisforhold endog øges lidt (i gennemsnit). Fastsættelsen af prisgrænserne og den senere justering af disse, så priserne til stadighed varierer omkring det niveau, der giver balance mellem udbud og efterspørgsel, ville sandsynligvis volde ret betydelige vanskeligheder. – På internationalt plan (GATT og UNCTAD) er der nogen interesse for aftaler med henblik på *stabilisering* af priserne på primærvarer, men foreløbig er det kun den internationale tinoverenskomst (60 pct. af verdenshandelen), der i det væsentlige virker efter det netop skitserede princip.

IV. PRISHÆVENDE RÅVAREAFTALERS VIRKNINGER PÅ FLERPRODUKT-ERHVERV

Hidtil er kun omtalt de direkte virkninger af en prishævende (eller prisstabiliserende) international aftale, og såfremt en aftale indgås mellem lande, hvori der ikke i nævneværdigt omfang findes alternative produktionsmuligheder (i hvert fald på kort sigt) for de producenter, hvis produkt er berørt af aftalen, er de væsentligste problemer i forbindelse med en sådan aftale berørt ovenfor. Mange producenter og herunder især mange producenter af landbrugsvarer kan imidlertid ved substitution vælge mellem alternative kombinationer af flere produkter, hvorved produktvalget er mere eller mindre stærkt afhængigt af prisrelationerne mellem produkter og produktionsfaktorer. Hvis sådanne produktionsforhold er fremherskende i et større antal af de lande, der kunne tænkes at indgå en prishævende aftale for kun ét af disse produkter, vil aftalen nødvendigvis få såvel mængdemæssige som (deraf følgende) prismæssige konsekvenser også for de øvrige produkter. Sammenhængen kan lettest tydeliggøres ved i første omgang kun at betragte den vegetabilske produktion, og aftalen antages at bevirke (og ikke blot tilsigte) stigende priser f. eks. for en bestemt kornart. Der kan da

skelnes mellem det tilfælde, hvor aftalens prisniveau realiseres ved øget oplagring af varen, og det tilfælde, hvor aftalen også omfatter produktionsbegrænsning, hvorved overproduktion undgås.

Under de ovenfor præciserede forudsætninger vil der uden produktionsbegrænsning blive behov for stadig oplagring af den kornart (eller et andet vegetabilsk produkt), der er berørt af den prishævende aftale, hvorved lagrene vil vedblive at stige, såfremt der ikke skaffes udvejc for kornet ved at forære det bort som fødevarehjælp til dækning af ikke-kommerciel efterspørgsel. Grunden til produktionsstigningen ligger dels i, at der ved stigende priser må antages at forekomme i hvert fald nogen stigning i indsatsen af variable produktionsfaktorer (kunstgødning, bekæmpelse af ukrudt og skadedyr, etc.) per arealenhed. Endvidere vil arealet med den betragtede kornart givetvis øges betydeligt som følge af prisstigningen, og denne arealudvidelse vil i det store og hele ske på bekostning af de øvrige planteprodukter, eftersom det totale dyrkede areal næppe vil kunne øges nævneværdigt på kortere sigt. (Her udgør USA dog en undtagelse, idet arealer under jordbanken vil kunne inddrages i dyrkningen, såfremt det skulle skønnes nødvendigt). Heraf følger et mindsket udbud af de øvrige vegetabilske produkter, hvis priser derefter vil stige mere eller mindre. Derudover vil der kunne komme en tendens til prisstigning fra efterspørgselssiden, hvilket f. eks. kan være tilfældet for de forskellige arter af foderkorn, når den prishævende aftale tænkes at gælde for en enkelt foderkornart. Husdyrproducenterne vil da substituere i retning af de relativt billigere foderkornarter, og den deraf følgende øgede efterspørgsel vil føre til stigende priser på disse. (På lignende måde kan der via forbrugernes substitution mellem forskellige kornarter til menneskeføde komme prismæssige virkninger fra prisaftalens kornart (brødkorn) til de øvrige brødkornarter, men det er formentlig kun i u-landenes fattige befolkninger, at noget sådant vil forekomme i nævneværdig grad for denne type fødevarer). Den prisstigning på andre vegetabilske produkter, der indirekte bliver følgen af prisstigningen og den hermed forbundne arealudvidelse for den af prisaftalen omfattede kornart, vil virke i retning af at øge udbudet af disse efter fremkomsten af den følgende høst. Det øgede udbud vil dels være et resultat af øget indsats per arealenhed af variable produktionsfaktorer og dels et resultat af en arealudvidelse, der dog nødvendigvis vil blive mindre end den arealreduktion, der oprindelig var en stærkt medvirkende årsag til prisstigningen. Alle hidtidige erfaringer tyder dog på, at svingningerne i udbudet af vegetabilske produkter i overvejende grad skyldes ændret arealbenyttelse (samt klimatiske påvirkninger). Faktorindsatsniveauet per arealenhed ændres kun lidt som følge af ændrede prisrelationer på kort sigt, hvorfor arealproduktiviteten antagelig kun vil ændres særdeles lidt af denne grund. (Under ugunstige prisforhold gennem flere år som f. eks. i kriseårene i 1930'erne går faktorindsatsniveauet

dog tilbage i hvert fald for nogle produktionsfaktorers vedkommende om ikke af andre grunde så af mangel på driftskapital. I nævnte periode faldt eksempelvis såvel maskinanskaffelserne som kunstgødningsforbruget i en række lande, men derimod viste anvendelsen af arbejdskraft snarere tegn på stigning, hvilket må skulle begrundes med de særdeles dårlige beskæftigelsesmuligheder i andre erhverv). Denne midlertidige udvidelse af arealet med de øvrige afgrøder vil bevirke, at den oprindelige udvidelse af arealet med prisaftalens kornart vil mindskes noget, og den mængde, der skal oplagres af den følgende høst, vil derfor være mindre end det foregående år. Udvidelsen af arealet med de afgrøder, der ikke er omfattet af prisaftalen, vil imidlertid bevirke et prisfald efter høstens fremkomst med en senere arealreduktion til følge, og derefter »begynder spillet forfra«.

Hele det ræsonnement, der er indledt ovenfor, kunne (bortset fra overvejelserne over faktorindsatsen per arealenhed) have været sammenfattet i en rekursiv model, der hviler på den antagelse, at markedsmekanismen efter prisaftalens »forstyrrelse« alt andet lige vil virke i retning af etablering af en ny ligevægt for arealbenyttelse, udbud, priser, etc., og modellen antages altså at være konvergent. Under de givne forudsætninger må slutresultatet derfor alt andet lige antages at blive, at den »totale planteproduktion« (aggregeringsproblem!) vil være mindst lige så stor som og sandsynligvis en smule større end før den prishævende aftales ikrafttræden, men p. gr. a. oplagring (u-landshjælp?) vil den mængde, der på kommerciel vis sendes på markedet, mindskes og bevirke stigende priser også for de øvrige planteprodukter. I hvor høj grad de enkelte konkurrerende produkter vil blive berørt af prisstigningen, vil bl. a. afhænge af, om de er mere eller mindre kraftige substitutter til det produkt, der er omfattet af prisaftalen. Producenternes indkomster vil således øges i de lande, hvor produktionsmønsteret har rimelig lighed med det, der er forudsat i dette eksempel, men i de fleste af disse lande ville dette sikkert også være sigtet med at indgå en prishævende aftale af den nævnte art. Naturligvis skulle i påkommende fald såvel den førte landbrugspolitik som prispolitikken i det hele taget tages med i vurderingen i hvert enkelt land. – Eksemplet kunne have været udvidet til også at omfatte ét eller flere husdyrprodukter, men denne yderligere komplikation ville ikke medføre principielle ændringer i arten af det opstillede ræsonnement.

Selv om det her gennemgåede eksempel kan synes ret hypotetisk ved første øjekast, svarer det dog for mange landes vedkommende ret nøje til de forudsætninger, som den netop indgåede internationale hvedeaftale bygger på. Såfremt hvedeaftalen som antaget bevirker stigende priser til producenterne i nogle væsentlige producentlande, må det forventes, at der fra hvedeaftalen udgår indirekte virkninger til de øvrige planteprodukter (priser og mængder) i hvert fald i disse lande. (Virkningen i USA må vurderes

med forbehold, idet dette land gennem jordbanken kan føre en ret væsentlig produktionsregulering). Derved forudsættes det naturligvis, at hvedeaftalens prisniveau (minimumspris) bliver realiseret som forudset i aftalen, og dette kan uden produktionsregulering kun ske ved øget oplagring i eksportlandene (med påfølgende fødevarehjælp). Så simpelt som i det anførte eksempel er det dog ikke i praksis, hvor der i mange lande vil være en del producenter (og i nogle lande alle producenter), der ingen gavn får af aftalen, og dette kan da delvis være et resultat af den førte landbrugspolitik. Af bl. a. disse grunde vil det antagelig være umuligt at kvantificere virkningerne af hvedeaftalen på priser og mængder for de øvrige planteprodukter, men derudover ville opgaven også blive uløselig p. gr. a. den mangfoldighed i produktionsbetingelserne, der findes verden over. Retningen af de nævnte påvirkninger kan imidlertid nok angives, og dermed må der være givet tilstrækkelig begrundelse for at foretage overvejelser svarende til ovennævnte ræsonnement, når værdien af en påtænkt prishævende aftale skal vurderes.

Herefter skal der gives en kort omtale af det tilfælde, hvor aftalens prisniveau tænkes realiseret ved, at den også omfatter produktionsbegrænsning til undgåelse af overproduktion af det betragtede produkt. Til forenkling ses der bort fra de vareaftaler, der kun antages at omfatte en enkelt type foderkorn, idet der næppe vil kunne skabes interesse for en foderkornaftale, med mindre den omfatter de væsentligste konkurrerende arter. Den prishævende aftale kan derfor tænkes kun at omfatte en enkelt art brødkorn, og med hvede som eksempel fremkommer derved alternativet til den indgåede hvedeaftale, hvor det tilstræbte prisniveau nu tænkes realiseret ved en produktionsbegrænsning (arealbegrænsning), medens en eventuel fødevarehjælp til dækning af u-landenes ikke-kommercielle efterspørgsel tænkes realiseret gennem løbende statslige opkøb på markedet. Stigende hvedepriser vil formentlig ikke give sig udslag i nævneværdige efterspørgselsnedgange fra de industrialiserede landes side (der ses bort fra hvede til foderbrug), men derimod må u-landenes kommercielle efterspørgsel antages at falde af de samme grunde, som blev nævnt i det foregående eksempel (substitution i retning af billigere fødevarer og følger af valutaknaphed). I de lande, hvor aftalen bevirker stigende priser til producenterne, vil disse med fordel kunne øge indsatsen af variable produktionsfaktorer per arealenhed, men erfaringerne viser som nævnt, at de mængdemæssige virkninger af dette incitament bliver stærkt begrænsede på kort sigt. Såfremt u-landenes mindskede kommercielle efterspørgsel kompenseres af en tilsvarende forøgelse af fødevarebistanden, ville der derfor kun blive behov for en meget beskeden reduktion af det hvedeareal, der fandtes før aftalens ikrafttræden. De mængdemæssige og deraf følgende prismæssige følger, som dette ville få for de øvrige planteprodukter, ville formentlig blive ret ubetydelige, og i påkommende tilfælde ville de næppe kunne måles i praksis. Derimod ville der

nok kunne ventes målelige udslag på priser og udbudte mængder af i hvert fald nogle af disse produkter, såfremt det af aftalen bevirkede fald i u-landenes kommercielle efterspørgsel efter hvede kun delvis eller måske slet ikke blev kompenseret af en stigende fødevarehjælp, og substitutionen i retning af andre og billigere vegetabilske fødevarer ville formentlig kun i begrænset omfang kunne afbøde disse virkninger. – En prishævende aftale for hvede indeholdende bestemmelser om produktionsregulering ville således under alle omstændigheder bevirke økonomisk støtte til hvedeproducenterne i de lande, hvor aftalen medfører stigende hvedepriser, men kun når faldet i u-landenes kommercielle efterspørgsel kompenseres af en tilsvarende stigning i fødevarehjælpen, vil det kunne undgås, at det økonomiske resultat forringes for de øvrige planteprodukters vedkommende. I modsat fald ville totaleffekten af aftalen for planteproducenterne som helhed (inklusive hvedeproduktion) formentlig være af mere tvivlsom værdi, og de producenter, der ikke deltager i hvedeproduktionen, måtte forvente et dårligere økonomisk resultat, med mindre en sådan hvedeaftales skadelige bivirkninger blev opvejet af andre landbrugspolitiske foranstaltninger i de enkelte lande.

Konklusionerne er i de ovenfor anførte eksempler blevet draget på grundlag af aftalernes forventede virkninger ud fra mere kortsigtede vurderinger (nogle få år) af den simple grund, at de langsigtede virkninger bliver ret uoverskuelige bl. a. som følge af, at samtlige vurderinger hviler på en meget stærk forenkling af de faktiske forhold. Eksemplerne ville uden principielle vanskeligheder kunne udvides til at omfatte prishævende aftaler for flere produkter samtidig, men det ville da naturligvis blive lidt mere kompliceret at holde styr på årsager og virkninger. Ligeledes ville man kunne ræsonnere over de mulige virkninger af prishævende aftaler for samtlige landbrugsprodukter, men eftersom denne mulighed formentlig er helt utopisk på internationalt plan (men ikke nødvendigvis på nationalt plan), ville det være lidet frugtbringende at overveje den nærmere.

LITTERATURLISTE

1. Agricultural policies in 1966. OECD. Paris 1967.
2. Den 2. verdenshandelskonference. Udenrigsministeriets Tidsskrift. *49* : 105–113, 1968.
3. Den internationale kornaftale 1967. Tolvmandsbladet. *39* : 622–625, 1967.
4. *Hansen, H. Thustrup:* Nyorientering i u-landshjælpen. Økonomi og Politik. *39* : 156–177, 1965.
5. *Hansen, H. Thustrup:* U-landene i verdenshandelen. Mellemfolkeligt Samvirke's småskrifter. 11. København 1967.
6. *Hathaway, Dale E.:* Agriculture in an unstable economy revisited. Journal of Farm Economics. *41* : 487–499, 1959.
7. *Hathaway, Dale E.:* Problems of progress in the agricultural economy. Chicago 1964.

8. *Johnson, D. Gale:* The nature of the supply function for agricultural products. American Economic Review. *40* : 539–564, 1950.
9. Langen, H.: Schwinden die Weltgetreidevorräte? Agrarwirtschaft. *16* : 228–235, 1967.
10. *Mortensen, E.:* Kornaftale og fødevarehjælp. Resultater af Kennedy-runden. Berlingske Tidendes Kronik. 6. november 1967.
11. *Schmitt, G.:* Deutung und Beeinflussung des landwirtschaftlichen Marktgeschehens durch die Wirtschaftswissenschaften. Agrarwirtschaft. *13* : 162–170, 1964.
12. *Strecker, O., H. W. Stinshoff und W. Schüler:* Entwicklungslinien der Getreidepolitik in der EWG. Agrarwirtschaft. *15* : 333–350, 1966.
13. Toldpræferencer for udviklingslandene. Udenrigsministeriets Tidsskrift. *49* : 114–118, 1968.
14. *Wilcox, W. W.:* Gegenwärtige Entwicklungen in der amerikanischen Landwirtschaft und Agrarpolitik. Agrarwirtschaft. *15* : 272–277, 1966.

SUKKERPRODUKTION OG U-LANDSHJÆLP

N. ARNTH-JENSEN

Fra tid til anden bliver den danske sukkerproduktion og dens samfundsøkonomiske berettigelse inddraget i den offentlige debat. Som bekendt fremstilles sukker her i landet på grundlag af en statsordning, der bl. a. medfører, at den hjemlige sukkerpris i visse perioder er vidt forskellig fra varens virkelige fremstillingspris, og det samme er tilfældet med den »verdensmarkedspris«, hvormed man ofte – ganske irrelevant – drager direkte sammenligning.

Der synes at være en vis tendens til at foretage disse prismæssige sammenligninger, når den stærkt svingende internationale sukkernotering som følge af stort udbud fra de rørsukkerproducerende lande er særlig lav. Man har endnu aldrig foretaget en samfundsmæssig vurdering af dansk sukkerproduktion i perioder, hvor dens økonomiske, beskæftigelsesmæssige eller forsyningsmæssige konsekvenser havde afgørende betydning for den danske samfundsøkonomi.

Vil man imidlertid foretage en nøgtern økonomisk vurdering af roesukkerfremstillingen i Danmark, kan det efter min mening kun gøres ud fra følgende problemstilling: *Har det danske samfund – vurderet på grundlag af prisforholdene over et repræsentativt åremål – tjent eller tabt ved at producere sukker i stedet for at importere de nødvendige kvanta?*

På dette spørgsmål kan der gives et ganske konkret svar. For tiden siden krigens afslutning, fra 1945 til 1966, viser en detaljeret beregning, foretaget af De Danske Sukkerfabrikker, at *de 4.5 millioner tons sukker, det danske samfund i denne periode har brugt, er fremstillet her i landet 320 millioner kr. billigere end det totalbeløb, hvortil det samme kvantum kunne være indkøbt i det pågældende tidsrum, baseret på regelmæssig import til de officielle internationale sukkerpriser.*

Det er således en ubestridelig kendsgerning, at det indtil nu ikke har været nogen dårlig forretning for landet at fremstille sit sukkerforbrug selv i stedet for at importere det. Det vil sikkert også være lønnende i fremtiden, i hvert fald hvis bedømmelsen sker på grundlag af de af FAO's eksperter m. fl. foretagne analyser. I henhold til disse vurderes fremtidsudsigterne således, at det nuværende årlige verdensforbrug af sukker, ca. 70 millioner tons, i år 2000 vil være steget til *174 millioner tons.*

Uanset den nationaløkonomiske fordel, det danske samfund i de forløbne år har kunnet drage af den indenlandske sukkerfremstilling, kan man naturligvis godt anstille teoretiske betragtninger over den sandsynlige udvikling på sukkermarkedet, såfremt Danmark eller hele Vesteuropa indstillede sin sukkerproduktion. På baggrund af diskussionen om bistand til udviklingslandene kan man også overveje, om man ved en sådan foranstaltning kunne yde en effektiv u-landshjælp.

En sådan vurdering er for nylig foretaget af universitetslektor Mogens Boserup, der i tidsskriftet »Økonomi og Politik«, nr. 4 – 1967, udførligt behandler emnet. Afhandlingen er interessant ved sin principielle problemstilling og forsøget på en indgående belysning af de forskellige aspekter – men den skæmmes desværre af forskellige misforståelser, der medfører fejlagtige konklusioner.

Lektor Boserup opstiller de to alternativer, at enten hele Vesteuropa eller Danmark alene ophører med sukkerfremstillingen til fordel for u-landene. Det første er utopi – de vesteuropæiske lande tænker ikke på at reducere, endsige standse deres sukkerproduktion. De arbejder tværtimod på en produktionsforøgelse, bl. a. ud fra den vurdering, at de rørsukkerproducerende lande i fremtiden vil få mindre kvanta til eksport som følge af disse landes eget stigende sukkerforbrug.

Herr Boserup søger derefter at vurdere situationen ud fra den forudsætning, at alene den danske sukkerfremstilling blev indstillet, og han kommer til den konklusion, at et sådant skridt fortjener overvejelse.

Det grundlag, hvorpå denne vurdering er foretaget, er imidlertid forkert. Lektor Boserup opererer med priser for både dansk og udenlandsk sukker, som ikke er sammenlignelige, fordi de ikke repræsenterer *fremstillingsprisen,* og man kan selvsagt hverken bedømme tab resp. gevinst ved import eller den u-landshjælp, man derved tilsigter at yde, medmindre man vil betale u-landets sukkerleverancer med deres virkelige kostpris.

I en kommentar til lektor Boserups redegørelse vil det føre for vidt at imødegå alle de unøjagtigheder vedrørende produktions- og prisforhold, som artiklen rummer. En enkelt afgørende fejlslutning bør dog korrigeres: Påstanden om, at dansk sukker fordyres gennem »en unormalt høj aflønning for de ressourcer, der anvendes i produktionen«, og at vi nu er ved at miste vor konkurrenceevne over for Fællesmarkedslandene på dette område.

Denne påstand er i direkte modstrid med kendsgerningerne. Herr Boserup henviser bl. a. til en statistisk oversigt over europæiske sukkerpriser 1961/62 – men har overset, at den i statistikken opførte danske sukkerpris *ikke* er produktionens fremstillingspris og derfor ikke sammenlignelig med de øvrige priser.

Hvorledes herr Boserup i øvrigt kommer til den konklusion, at de danske ressourcer til sukkerfremstillingen er »unormalt højt aflønnet«, er uforståe-

ligt. Sukkerindustriens afregningspris for årets produktion (inkl. roepris) er p. t. ca. 130 øre pr. kg sukker, medens Fællesmarkedets *minimumspris* (interventionsprisen) er 158 øre pr. kg.

Nej, de faktiske forhold er ganske modsat lektor Boserups konklusion: *De Danske Sukkerfabrikker fremstiller roesukker billigere, end det sker noget andet sted i Europa. Danmark råder over Vesteuropas mest effektive sukkerindustri, som ville være i en særdeles gunstig konkurrencemæssig position, hvis vi blev tilsluttet Fællesmarkedet.*

I erkendelse heraf forekommer det ud fra en samfundsmæssig betragtning mere nærliggende at skabe grundlag for dansk sukkerproduktions fortsatte udvikling end at tænke på dens likvidering – og tanken om, at vi gennem en produktionsstandsning kunne øge vor u-landshjælp, er virkelighedsfjern ønsketænkning.

For år tilbage kunne man møde den opfattelse, at der i et samfund var en bestemt mængde arbejde, der skulle udføres, og at det gjaldt om at fordele dette blandt så mange som muligt for at undgå ledighed. Heldigvis er vi blevet klogere siden da og har indset, at øget produktion er forudsætningen for økonomisk vækst. Lad os nu ikke tro, at vi kan yde u-landshjælp ved at indstille dansk produktion. Skal vi hjælpe udviklingslandene, bør det først og fremmest ske gennem bistand til at gøre deres produktion lige så effektiv som vor – og skal vi få råd til at yde dem økonomisk støtte, må vi skaffe den nødvendige indtjening hertil gennem vor egen industriproduktion.

Et svar fra lektor Mogens Boserup vil fremkomme i næste nummer af ØKONOMI OG POLITIK.

Red.

DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

FRANKRIG

Hovedtræk af udviklingen 1958–63

I 1958 grundlagdes den femte republik, der gav den nye regering under general de Gaulle en større magt end nogen fransk regering siden den anden verdenskrigs afslutning havde besiddet. Hermed var vejen også banet for et forsøg på at rationalisere og genoplive den svage franske økonomi. Denne rehabiliteringsproces må ses som et middel til at realisere det gaullistiske Frankrigs politiske målsætning – atter at placere Frankrig fremme blandt verdens store nationer.

Det økonomiske hovedproblem havde tidligere været en tydelig inflationær udvikling, der havde svækket den franske konkurrenceevne, reduceret landets valutabeholdning og gjort det afhængig af international støtte. Den nye regerings første skridt var derfor at devaluere francen med knap 30 pct., stramme den økonomiske politik og liberalisere importrestriktionerne. Fra denne udgangsposition trak den franske økonomi sig selv i gang, gennem en betydelig ekspansion af sin eksport, der snart blev efterfulgt af et kraftigt investeringsopsving. Den franske økonomi afgiver i disse år et lærebogseksempel på en succesrig devaluering, hvor produktionsfaktorerne gennem en forbrugsbegrænsende indre politik stilles fri til at udnytte en pludselig forbedring i den konkurrencemæssige stilling over for udlandet. Med eksporten som den drivende kraft øges valutareserverne, investeringslysten vokser, hvilket giver anledning til hurtige produktivitetsstigninger i de be-

TABEL 1

Nationalproduktets vækst 1960–64

(Årlig stigning i pct., faste priser)

	1960	1961	1962	1963	1964	Gennemsnit 1960–64
Bruttonationalprodukt ...	8,0	4,6	6,8	5,6	6,2	6,2
Bruttoinvesteringer	6,8	10,5	7,9	7,6	10,1	8,5
Samlet konsum	5,2	5,4	7,1	6,8	5,0	6,0
Eksport[1])	19,5	11,4	9,6	11,0	9,2	12,1
Import[1])	19,1	7,2	13,0	21,7	14,8	15,0

[1]) Ekskl. Franc-området.

rørte sektorer. Beskæftigelsen forbedres, hvilket atter øger det indenlandske forbrug. Vækstøkonomiens typiske mønster er skabt.

To forhold er af betydning for analysen af denne periode. For det første regeringens store vægt på en stabil prisudvikling og for det andet strukturen i den indre franske økonomi. Da regeringen i sin essens repræsenterer et borgerligt »stærkt« regime i modsætning til tidligere »svage« regeringer, under hvilke den inflationære udvikling fik lov til at gå sin gang, kan det ikke undre, at den nye regering i høj grad ville satse på stabile forbrugerpriser som et »index« for sin politiks succes – selv om en sådan politik skulle medføre en lavere vækst og en større arbejdsløshed. Vel er økonomisk vækst en af forudsætningerne for skabelsen af det store Frankrig, men denne vækst må ikke ske på bekostning af prisstabiliteten. Den gaullistiske middelklassevælger er ikke umiddelbart udsat for arbejdsløsheden som den traditionelt venstreorienterede arbejderklasse. Derimod frygter han udhuling af sin opsparings realværdi. Det franske samfund har ikke udviklet den mere generelle velfærdspolitik, der til en vis grad isolerer småspareren fra inflationens virkninger gennem udbredt pristalsregulering af pensioner og opsparing.

Imidlertid rejser den franske middelklasse som det politisk bærende lag et andet problem. Den franske erhvervsstruktur er kun delvis blevet moderniseret. Mens store dele af industrien (såvel som statsadministrationen) tåler sammenligning med andre store industrilandes, er landet belemret med et folkerigt landbrug med en lav produktivitet, et gammeldags detailhandelapparat og en forældet boligsektor.

Disse sektorer skaber let flaskehalse i økonomien. Giver den højere produktivitet i byerhvervene sig udslag i stigende reallønninger udenfor landdistrikterne, vil landbefolkningen søge den relative indtægtstilbagegang modificeret gennem krav om højere priser for landbrugsprodukter. Da gaullisterne må holde sig gode venner med den store landbefolkning, har disse prisstigninger fået lov til at slå igennem. I modsætning til f. eks. Danmark har landbrugspriserne i Frankrig været kraftigere stigende end prisniveauet som helhed.

Detailhandelen vil også typisk være en gaullistisk støttepille og regeringen har derfor også været forsigtig med direkte indgreb i denne sektors struktur, selv om det er erkendt at en ikke ringe del af prisstigningerne kan føres tilbage til det inefficiente distributionsleds ønske om at opretholde sin relative indtægtsplacering.

Endelig har boligsektoren været en kilde til social uro. Ikke blot ligger huslejerne relativt højt, hvilket påvirker arbejdernes lønkrav, men efterspørgslen efter nybyggeri – her ikke mindst parcelhuse – har givet anledning til vanskeligt kontrollerbare byggeboom, der har udløst unødvendige pris- og lønstigninger.

TABEL 2

Prisudviklingen 1960–64

(Stigning i pct. over året)

	1960	1961	1962	1963	1964
Indust.engrospriser	4,3	1,5	1,8	2,8	2,1
Landbr.produc.pris.	3,5	5,7	5,8	9,7	÷ 3,7
Detailpriser	3,6	4,0	4,1	5,1	2,2
heraf: Fødevarer	1,6	5,7	5,1	5,0	2,5

Kilde: Main Economic Indicators.

Disse faktorer, der vel var en arv fra fortiden men også en af betingelserne for gaullismens politiske succes, var medvirkende til at skabe et markant inflationært pres i økonomien i 1962–63. I disse år fandt den store immigration af fordrevne franskmænd fra Algeriet sted. En stor del af denne befolkningstilvækst, der i Algeriet havde været selvstændige erhvervsdrivende, søgte at genoprette deres status i Frankrig. I stedet for en udvidelse af arbejdsstyrken, der kunne lette det pres på arbejdsmarkedet som de sidste års konjunkturopsving havde frembragt, betød assimileringen af Algierfranskmændene et yderligere pres på de ressourcer, der gik til investering.

Da væksten i økonomien samtidig modereredes under den fulde beskæftigelse af alle ressourcer, tog importen et vældigt opsving. Betalingsbalancens løbende poster udviste et stadigt mindre overskud.

I 1962–63 er den inflationære pris–lønspiral i fuld udvikling. Regeringen kunne ikke frasige sig et væsentligt direkte ansvar for denne udvikling, da det dels var de offentligt regulerede fødevarepriser og de statsansattes lønninger, der drev index i vejret.

Mens finanspolitiken havde været stram i periodens begyndelse og medvirket til at frisætte ressourcer til eksportproduktion, oversteg de offentlige udgifter i 1962 og -63 indtægterne, da regeringen undlod at øge skatterne i takt med sit stigende finansieringsbehov.

I foråret 1963 tog regeringen et første forsigtigt skridt til at bremse den inflationære udvikling gennem en pengepolitisk stramning. Denne stramning kunne dog højst få en vis modererende virkning på den likviditetskabelse, der fandt sted over statsbudgettet og magtede hverken at standse importopsvinget eller stigningen i priser og lønninger, der fortsatte i øget tempo.

Stabiliseringsplanen 1964–66

I september 1963 lancerede regeringen da en bred økonomisk-politisk plan under det fanfareklingende navn »Stabiliseringsplanen«. Der måtte ikke herske tvivl i befolkningen om regeringens styrke og beslutsomhed.

Præsentationsformen af stabiliseringsplanen fortjener en bemærkning.

Den franske nation havde oplevet en fem-årig periode med uhørt vækst i velstand, fuld beskæftigelse og trods alt relativt stabile priser. En længerevarende opgangsperiode påvirker befolkningens forventninger på en sådan måde, at blot en afdæmpning af stigningstakten – for den enkelte blot en mindre reallønstigning end året før – føles som et tilbageslag. Det er derfor en politisk betænkelig ting at bringe den økonomiske vækst ned på et lavere niveau. Et første skridt er at bryde forventningerne – udmale en fremtid i inflationens og senere stagnationens tegn. Når opinionen efterhånden har godtaget disse forventninger, kan regeringen uden vanskelighed præsentere et program for tilbagevenden til økonomisk sundhed. Denne udbygning af økonomisk politik – manipulation af befolkningens forventninger gennem massemedierne – har været udnyttet i flere lande i 1960'erne, med varierende resultat. England og Danmark i perioden omkring devalueringen, Tyskland og USA er nærliggende eksempler. I intet land er en økonomisk saneringsplan dog blevet gennemført med bedre effekt og større apparat end i Frankrig. Selvom en stabiliseringsplan i sig selv indeholder en implicit kritik af regeringens tidligere politik (eller mangel på samme), lykkedes det den franske regering at bevare flertallets tillid til dens evne til at videreføre en langsigtet vækstpolitik.

Stabiliseringsplanen havde tre indbyrdes forbundne mål. Prisstigningerne skulle bremses, eksportindustriens konkurrenceevne forbedres og betalingsbalancen styrkes. De indenrigspolitiske og udenrigspolitiske målsætninger forenedes.

Industriens omkostningsproblem var på længere sigt en afgørende vanskelighed, som måtte løses. Som medlem af Fællesmarkedet skulle Frankrig afskaffe al told og kvantitative restriktioner på samhandlen med industrivarer, og fransk industri, der tidligere havde været beskyttet bag relativt høje mure, ville blive udsat for tysk, men også for italiensk industris ekspansionstrang. Under disse omstændigheder kunne en bremse på den franske økonomiske aktivitet komme til at skade den fortsatte tilpasning i fransk industri til den fri konkurrence i Fællesmarkedet.

Stabiliseringsplanen satsede derfor på fortsat økonomisk vækst, men underkastede priser og lønninger kontrol gennem en elastisk *indkomstpolitik*. Da en indkomstpolitik ikke kan stå alene udenfor et centraldirigeret samfund, fulgtes den op med passende finans-, penge- og toldpolitiske indgreb.

1. For at begrænse prisstigninger gennemførtes et prisstop i engrosleddet. I detailleddet gennemførtes et avancestop. Toldsatserne for en lang række færdigvarer sænkedes overfor omverden, i et forsøg på at intensivere priskonkurrencen. Priser, der var underkastet offentlig kontrol, blev frosset. Dette gjaldt således for transporttakster, el- og gaspriser samt visse fødevarepriser.

Prisfrysning er et diskutabelt instrument i den økonomiske politik. Vel

kan fastfrysning af producentpriserne inspirere virksomhederne til at søge deres enhedsomkostninger nedbragt, for på denne måde at øge deres nettoindtjening. Den kan dog lige så vel medføre en kvalitetsreduktion og en forvridning af produktionsstrukturen over mod varer, der på frysningstidspunktet giver en nettofortjeneste over gennemsnittet.

Imidlertid har frysningen en øjeblikkelig og derfor politisk dramatisk virkning. Desuden vil den være et fremragende argument i regeringens forsøg på at gribe ind i lønfastsættelsen. Arbejdsgiverne vil mere hellhjertet gå ind for lønstop, fagforeningerne taber deres bedste argument mod et sådant indgreb: at lønstop vil medføre en skævere indkomstfordeling.

2. Da et almindeligt lønstop var politisk vanskeligt gennemførligt, satsede regeringen først og fremmest på en forståelse mellem arbejdere og arbejdsgivere indenfor rammerne af regeringens økonomiske sekretariat (Comissariat au Plan). Den offentlige sektors lønpolitik blev koordineret og mere fast, hvilket understøttede bestræbelserne på det private arbejdsmarked. Staten er i Frankrig, med mange nationaliserede virksomheder inden for nøgleindustrierne, landets største arbejdsgiver for de fleste kategorier arbejdskraft.

3. En finanspolitisk stramning fandt sted, dels gennem en afsvækkelse i stigningen i statens anlægsudgifter, dels gennem en forøgelse af de offentlige indtægter. Man undlod ganske vist at hæve de direkte skatter, men en tilsvarende effekt opnåedes gennem en voldsom forøgelse af satserne for de sociale sikringsordninger, der opkræves over skattebilletten. Erfaringen har vist, at befolkningen ikke reagerer helt så negativt overfor disse forøgelser.

4. Endelig blev pengepolitiken yderligere strammet. Diskontoen øgedes i november 1963 med en halv procent til 4 pct., bankernes udlånsstigning måtte maksimalt ligge på 10 pct. årlig og afbetalingssatser og -tider blev strammet.

Stabiliseringsplanen blev en succes. Lønstigningerne reduceredes, prisstigningerne moderedes og væksten i importen ophørte. Samtidig lykkedes det at fastholde en passende – omend langsomt aftagende – økonomisk vækst. Vendepunktet nås i midten af 1966, dels på grund af et tilbageslag i efterspørgslen fra udlandet, dels som resultat af den langsommelige afvikling af den restriktive økonomiske politik.

Stagnationen 1966–67

Den bedre balance, der var resultatet af stabiliseringsplanen, var i høj grad afhængig af en opretholdelse af den samlede efterspørgsel. Eksporten skulle være det dynamiske element, de industrielle investeringer skulle stimuleres herigennem, mens det private forbrug skulle tøjles gennem den skærpede finanspolitik.

Imidlertid viste det sig, at regeringen havde lagt en for optimistisk vurdering af situationen til grund for sin politik. Forventningsbruddet, der var formålet med stabiliseringsplanen, viste sig efterhånden at have gjort såvel erhvervslivet som forbrugerne mere forsigtige i deres dispositioner. Den forudsatte balance mellem udbud og efterspørgsel viste sig omkring midten af 1966 at være væltet. Efterspørgslen slog ikke til.

Eksporten udviklede sig langt dårligere end antaget. Da omkring 20 pct. af den franske eksport går til Tyskland, fik det kraftige økonomiske tilbageslag i dette land højst uvelkomne virkninger for Frankrig. Hverken England eller USA aftog franske varer i samme stigende tempo som året før.

Investeringsaktiviteten havde i årene før været præget af et byggeboom. Dette havde efterhånden givet anledning til kraftigt stigende grundpriser, vanskelige finansieringsforhold og høje priser og lejer. Efterspørgslen reagerede kraftigt herpå, hvilket snart slog igennem på påbegyndelserne af nyt byggeri. Faldet i 2. halvår af 1966 ramte både støttet og ustøttet byggeri, den første kategori som resultat af en reorganisering af støtten.

Investeringerne indenfor virksomhederne udviklede sig tilfredsstillende som resultat af regeringens selektive politik.

Alvorligere var dog stagnationen i det private konsum. De dårligere beskæftigelsesforhold, der efterhånden var begyndt at gøre sig gældende, ville i sig selv have en modererende effekt på efterspørgslen gennem sin virkning på købekraften. Men herudover fandt der en forskydning sted i det private forbrugsmønster. Køb af varige forbrugsgoder blev udsat og opsparingen øgedes. I en situation med svigtende efterspørgsel på andre områder er en sådan udvikling ikke ønskværdig. Stagnationen, der overgik regeringens forventninger, kan forklares ved en frygt for de fremtidige beskæftigelsesmuligheder hos store dele af befolkningen.

Regeringens økonomiske politik var præget af forsigtighed. Man havde konstateret, at det forventede opsving efter stabiliseringsplanen var i fuld gang omkring årskiftet 1965/66 og blev først sent klar over, at bevægelsen ikke kunne bære sig selv. I stedet for at stimulere aktiviteten over statsfinanserne, søgte regeringen inden for rammerne af sin strukturmoderniseringspolitik at stimulere investeringerne. Man forbedrede således afskrivningsreglerne for industrielt udstyr, bestilt i 1966 og leveret før udgangen af 1967. Dette øgede nok investeringsaktiviteten i slutningen af 1966, men der var kun tale om en fremskyndelse af allerede planlagte projekter. Resultatet blev i 1967 en betydelig langsommere stigningstakt i investeringerne.

Det afgørende træk i stagnationen har været den ringe udvikling i det private konsum. I stedet for skattelettelser, der kunne frigøre mere købekraft, påbegyndte regeringen med hjemmel i økonomiske fuldmagtslove i foråret 1967 en reorganisering af den offentlige takstpolitik inden for transport,

kraft og socialforsikring. De højere takster påførte befolkningens disponible indkomster et betydeligt dræn. Reformerne var måske velbegrundede nok, men tidspunktet for deres gennemførelse synes ikke at være præget af konjunkturpolitisk omtanke.

På længere sigt kunne regeringens industrimoderniseringspolitik forventes at virke stimulerende. En række restriktioner er blevet afviklet, hvilket bl. a. har forbedret mulighederne for fusioner. Reorganiseringen af kapitalmarkedet har lettet industrifinansieringen.

Regeringens anti-cykliske politik begrænsede sig til visse skattelettelser for de lavere indtægter, fremskyding af allerede planlagte offentlige arbejder og løfter om yderligere hjælp til det støttede boligbyggeri. Pengepolitiken lempedes atter, bl. a. ved en diskontonedsættelse.

Summen af disse foranstaltninger gjorde kun statsfinanserne »svagt stimulerende«. For at forstå regeringens tilbageholdenhed i en situation, hvor befolkningen i stigende grad synes at reagere mod dens økonomiske politik, må man erindre sig den tilstundende overgang til frie varebevægelser mellem Fællesmarkedslandene. Kan Frankrig holde sin indenlandske efterspørgsel nede, er det sandsynligt, at landet vil vise sig mere konkurrencedygtigt i denne periodes begyndelse. Regeringen håber fortsat på et eksportopsving.

Prisudviklingen har været foruroligende. Forbrugerpriserne steg i løbet af 1967 med $3^1/_2$ pct. på trods af svagere stigende fødevarepriser. Lønningerne har ikke reageret på de dårligere beskæftigelsesforhold, men har fortsat deres stigning på ca. 6 pct. årlig. Da man har indført en generel merværdiomsætningsafgift pr. 1. januar 1968 (TVA), forventedes pristallet at stige yderligere i begyndelsen af 1968. Kun en klemme på forbruget kunne moderere prisstigninger.

Den tilbageholdende økonomiske politik prægede det finanslovsforslag, der blev forelagt i slutningen af 1967. Den internationale uro i kølvandet på sterlings devaluering har imidlertid forandret situationen på væsentlige punkter.

TABEL 3

Nationalproduktets vækst 1965–67

(Årlig stigning i pct., faste priser)

	1965	1966	1967 (skøn)
Bruttonationalprodukt ..	4,2	4,9	3,8
Bruttoinvestering	÷5,4	12,0	6,4
Samlet konsum	3,9	4,5	3,0
Eksport[1])	14,2	10,6	4,1
Import[1])	4,9	16,9	5,6

[1]) Ekskl. Franc-området, ændring i årets priser.

Udsigterne for 1968

OECDs årlige bedømmelse af Frankrigs økonomiske udvikling og de umiddelbare fremtidsudsigter giver – i de indpakkede vendinger organisationen er nødt til at betjene sig af – den tilbageholdende økonomiske politik hovedskylden for den fortsatte stagnation i den franske økonomi. Der peges med rette på, at et økonomisk opsving i den nuværende situation i for høj grad afhænger af et eksportopsving og en ændring i forbrugernes opsparingsvaner – to komponenter, som den interne økonomiske politik ingen direkte indflydelse har på. Myndighederne er »overforsigtige«, når man tager de ledige ressourcer og de meget store valutareserver i betragtning. OECD opfordrer derfor til en generel skattenedsættelse efter merværdiskattens indførelse.

Regeringen kendte ordlyden af OECD-rapporten allerede ved årsskiftet og den efter omstændighederne stærke formulering af en politik, som dele af den franske opposition havde kaldt på, har været medvirkende til fremlæggelse af en »reaktiviseringsplan«, hvis formål er at stimulere den interne efterspørgsel.

Den konjunkturstimulerende politik falder også i tråd med beslutningen på Fællesmarkedslandenes finansministermøde i marts 1968, hvor man blev enige om at føre en sådan økonomisk politik inden for fællesskabet, at den kontraktive virkning, der ville udgå fra de engelske og amerikanske betalingsbalanceprogrammer (omtalt i denne oversigt, 1967, nr. 4, s. 442–444 og 447–449), blev imødegået, selv om det måtte medføre underskud på betalingsbalancerne i de enkelte lande. På den anden side har Frankrig ikke vist større offervilje ved direkte støtte til amerikansk eksport gennem en accelerering af Kennedyrundens resultater.

Den franske holdning kan til dels forklares ved linjen i den franske politik over for USA (se nedenfor), men må også tilskrives fransk erhvervslivs angst for intensiveret konkurrence med udlandet. Toldafskaffelsen over for andre Fællesmarkedslande har i sig selv fået erhvervslivet til at se med nervøsitet på fremtiden. Opretholdelsen af Fællesmarkedets ydre toldmur kunne dog begrænse den øgede konkurrence til at omfatte Fællesmarkedskollegerne. Skal den ydre toldmur som accelerationsplanen udsiger, reduceres væsentligt i begyndelsen af 1969, ville Frankrig både på sine privilegerede markeder og på hjemmemarkedet møde kraftig øget konkurrence, ikke mindst fra England, hvis devaluering atter har gjort landet til en formidabel konkurrent på industrivarefeltet. Det var derfor kun med de største betænkeligheder, at Frankrig tilsluttede sig tanken.

Den i foråret offentliggjorte reaktiviseringsplan satser dels på en stimulering af forbruget, dels på at fremme investeringsaktiviteten.

a. De direkte personskatter reduceres med 5 pct. – i form af et 15 pct.'s nedslag i den pr. 1. februar forfaldne rate (skatterne indbetales i 3 rater),
b. Forhøjelser af familietilskud og pensioner, der skulle have fundet sted i flere rater i efteråret, fremskyndes ligeledes til 1. februar,
c. Endelig reduceres kødafgiften med 40 pct.
Investeringerne fremmes gennem:
d. Øgede fradrag ved merværdiomsindbetalingen i forbindelse med investeringsaktivitet,
e. Staten vil undlade at optage lån på kapitalmarkedet for at stille flere finansielle ressourcer til rådighed for fremtidige investeringer i den private sektor. Samtidig øges udbetalingerne fra det offentlige Fond for økonomisk og social udvikling, der yder langfristede lån til privat virksomhed,
f. Offentlige investeringsopgaver fremskyndes og yderligere midler stilles til rådighed for udbygning af kommunale værker, og
g. Yderligere 10.000 lejligheder skal påbegyndes med statsstøtte.

Programmet betyder intet radikalt brud med den forsigtige politik, og oppositionen mener ikke, at arbejdsløsheden vil aftage. Imidlertid er det nu klart, at regeringen ikke sætter ligevægt lig stagnation og at de tegn på større aktivitet, der har vist sig ved årsskiftet, ikke vil blive udslukt af en restriktiv budgetpolitik, som OECD frygtede.

Den franske betalingsbalance

Den franske regerings økonomiske politik i de senere år kan virke paradoksal, når man tager landets store guld- og valutareserver som udgangspunkt for en vurdering af landets konjunkturpolitiske bevægelsesfrihed. Der har, bortset fra 1967, været overskud på betalingsbalancens *løbende poster*. Bortset fra 1962 og 1966 har landet desuden været nettoimportør af langfristet kapital, således at *basisbalancen* har vist endnu større overskud.

For Frankrig var valutakrisen, nødvendigheden af international støtte og den endelige devaluering af franc'en i 1958 en traumatisk oplevelse, der har medført, at regeringen siden da med nidkærhed har overvåget udviklingen på betalingsbalancen og i valutabeholdningen.

Frem til 1963 udviklede *handelsbalancen* sig stadig bedre – på grund af den relative fordel, Frankrig prismæssigt havde erhvervet sig ved at devaluere – på grund af det almindelige opsving i verdenshandlen og den forbedrede position Frankrig specielt opnåede indenfor Fællesmarkedet.

I løbet af 1963 forringedes overskudet væsentligt og slog året efter om i

TABEL 4

Frankrigs betalingsbalance

(mill. US $)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Handelsbalance (f. o. b.)	92	417	501	177	÷ 89	388	÷ 38
Andre løbende betal.	542	536	343	334	176	130	71
Løbende poster, ialt	634	953	844	511	87	518	33
Langfristet kapital, off.	÷184	÷112	÷741	÷437	÷ 76	÷245	÷138
Langfristet kapital, priv.	239	283	288	444	470	271	41
Basisbalance	689	1.124	391	518	481	544	÷ 64
Off. reserver ult. året	2.070	2.939	3.610	4.457	5.105	5.459	5.745
heraf guld	1.641	2.121	2.587	3.175	3.729	4.706	5.238

Anm. Ult. 1967 var off. reserver 6.108 mill. $, heraf 5.234 i guld.
Kilde: International Financial Statistics.

et mindre underskud. Som resultat af stabiliseringsplanen bremsedes den stærke vækst i importen efterhånden, mens eksporten voksede på grund af de fortsat gode konjunkturer hos Frankrigs vigtigste handelspartnere.

Da der fandt tilbageslag sted i Vesttyskland og England i 1966, blev det vanskeligt at øge eksporten yderligere, og et mindre underskud opstod atter. Det er blevet større i løbet af 1967.

Andre løbende betalinger – hvor den vigtigste post er turistindtægterne – gav i begyndelsen af perioden anledning til betydelige overskud, men disse er senere skrumpet betydeligt ind. Stigningen i befolkningens realindkomster i løbet af 1960'erne har øget interessen for udlandsrejser. Mens Frankrig i 1960 havde en nettoindtægt ved turisme på over 200 mill $, bruger franskmænd nu lige så meget i udlandet som udlændinge i det traditionelle turistland Frankrig. Landet er ikke alene om at opleve udslettelsen af sit turistoverskud – lande med høj gennemsnitsindkomst pr. indbygger som USA og Sverige har længe haft underskud på denne post. Danmark opnåede dette i 1967.

Indtil 1967, hvor et mindre underskud på de løbende poster næppe er undgået, har overskudet på andre løbende betalinger kunnet opveje de periodevise små underskud på handelsbalancen. Dette gør Frankrig til det større vestlige land med den mest stabile udenrigssektor. Selv Vesttyskland har i 1960'erne ikke undgået underskud på sine løbende poster.

Denne stærke position skulle kunne tillade Frankrig at optræde som nettoeksportør af langfristet kapital. Bortset fra 1962 og 1966 har dette ikke været tilfældet. Selv om den franske stat målbevidst har nedbragt sin store gæld, især til USA, der stammer fra tiden lige efter den anden ver-

denskrig, og selv om Frankrig i perioden har ydet hjælp til udviklingslandene med ca. 100 mill. $ i gennemsnit årlig, har den private sektor i hele perioden været nettoimportør af kapital. Den private kapitalimport havde indtil 1965 en kraftig stigende tendens, men på grund af en strengere officiel holdning overfor udenlandsk indflydelse på fransk erhvervsliv, reduceredes kapitalimport i form af *direkte investeringer* i 1965 og 1966. Det er især amerikanske firmaer, der har foretaget direkte investeringer i Frankrig. Det har givet anledning til politisk uro, da amerikanerne især har vist interesse for de erhvervsgrene, der har det største vækstpotentiel. General Electric's overtagelse af Machines Bull kan nævnes som et typisk eksempel.

Den franske regering har dog på den anden side ikke været blind for, at den omtalte amerikanske indflydelse på fransk erhvervsliv betyder mere end »dollarimperialisme«. Amerikansk administrativ og teknisk tradition har påvirket de franske konkurrenter i en nødvendig retning, hvis de skal kunne hævde sig inden for Fællesmarkedet. Den restriktive holdning over for udenlandske investeringer er da også blevet lempet noget i 1967, foranlediget af den mindre tilfredsstillende udvikling på de løbende poster.

Portfolioinvesteringer – især i form af obligationsemissioner – er i 1967 ligeledes blevet liberaliseret. Det er regeringens håb, at Paris kan blive et betydningsfuldt internationalt finanscentrum. Franske virksomheder har fået større muligheder for at optræde som låntagere i udlandet og har i 1967 foretaget et par større emissioner på Euro-dollarmarkedet.

Udviklingen i de franske *valutareserver* er dels påvirket af overskudene på basisbalancen, dels af kortfristede kapitalbevægelser, der i det meste af perioden har været indadgående. Frankrig har desuden stillet betydelige beløb til rådighed for Den internationale Valutafond (IMF).

Mens basisbalancen for hele perioden 1960–1966 har givet et samlet overskud på 3,3 mldr. $, er den officielle guld- og valutabeholdning i samme tidsrum øget med 4 mldr. $ og landets nettokreditorposition i IMF, der kan betragtes som et tillæg til reserverne, er vokset ca. 0,7 mldr. $. Den franske regering har ført en bevidst politik for at øge sine reserver. I dag er Frankrig nr. 3 hvad størrelsen af reserver blandt landene udenfor østblokken angår og har relativt højere reserver i forhold til udenrigshandlens størrelse end USA, Tyskland og Italien.

Regeringen tillægger det høje reserveniveau en selvstændig politisk betydning. Det har ikke været omkostningsfrit at skaffe og holde den. For det første ligger ca. 90 pct. i form af guld, der ikke forrentes (hvorved landet går glip af mindst 300 mill. $, i årligt rentetab). Endnu større er dog de produktionstab, som landet har lidt under stagnationen i 1966 og 1967, hvor regeringens passivitet klart har været dikteret af hensynet til betalingsbalance og valutabeholdning. Det er blevet en prestigesag for den franske regering at holde reserverne intakte.

Frankrig og det internationale valutasystem

Det franske særstandpunkt under den internationale diskussion om en valutareform indeholder et krav om, at guld skal indtage en mere central plads i likviditetssystemet. Derimod er Frankrig enig med de andre Fællesmarkedslande i kravet om, at reservevalutaerne – dollars og sterling – bør have aftagende betydning for den fremtidige tilvækst i den internationale likviditet.

Den franske regering har aldrig selv direkte foreslået tilbagevenden til en ren guldfod, således at alle mellemværender mellem centralbanker udlignes ved betaling af guld. En sådan plan er fremlagt af den tidligere chef for den franske centralbank, økonomen *Jaques Rueff*. Denne plan har modtaget megen publicity i den regeringsvenlige franske presse og har været kilde til præsident de Gaulles bemærkninger om en reform af valutasystemet.

Rueffs plan går kort ud på, at guldprisen, udtrykt i dollars, skal fordobles. Herefter skal USA indfri alle udestående centralbanktilgodehavender i dollars med guld. Alle fremtidige officielle valutaoverførsler skal ske i guld. Tanken er, at genindførslen af den rene guldfod vil genskabe »betalingsbalancedisciplinen«, således at et land vil blive nødsaget til at gribe ind over for sin indenlandske efterspørgsel, når denne truer med at påføre landet varige underskud på betalingsbalancen. Det er især USA, der på grund af dollarens status som reservevaluta, har kunnet frigøre sig fra denne disciplin ved at finansierere sine underskud med dollars. Skal USA betale med guld, må betalingsbalanceunderskudet bringes ud af verden inden for overskuelig tid.

Fordoblingen af guldprisen er nødvendig for at sikre, at der vil være tilstrækkeligt med internationale betalingsmidler til at tilfredsstille det internationale behov for officielle reserver et godt stykke ud i fremtiden. I øjeblikket er værdien af de samlede internationale reserver (guld og reservevaluta) ca. 65 mldr. $. Guldet alene udgør ca. 40 mldr. $. En afskaffelse af reservevalutaerne ville ved uændret guldpris medføre en international kreditstramning, som atter ville medføre en verdensomspændende deflation. Ved at øge guldets værdi skulle denne udvikling kunne undgås.

Denne guldprisforhøjelse er blevet kraftigt kritiseret – især af den tyske centralbanks valutaspecialist, *Emminger*. Han påpeger, at en forhøjelse i begyndelsen vil medføre en verdensomspændende inflation på grund af de store guldmængder, private spekulanter givet vil kaste på markedet. Senere har man ingen sikkerhed for, at produktionen af nyt guld vil kunne holde trit med den fremtidige vækst i det internationale reservebehov. Man kan da forudse en dag, hvor den private spekulation i en ny guldprisforhøjelse atter vil lænse de officielle guldreserver. Guld vil under disse omstændigheder med få års mellemrum stige i pris og absolut ikke udgøre den stabile

værdimåler, som skulle kunne virke som en bremse på de almindelige inflationære tendenser, der har gjort sig gældende i den vestlige verden i tiden efter den anden verdenskrig.

Ud fra et teoretisk synspunkt synes Rueff ikke at have ret og de politiske odds mod planen er naturligvis formidable. Især USA vil blive ramt af en ren guldfod. Især verdens to største guldproducenter, Sydafrika og Sovjetunionen, vil profitere af en guldprisforhøjelse.

Netop det politiske element i planen har tiltalt den franske regering. Ved indirekte at fremme Rueffs tanker har den kunnet sprede international mistillid til dollaren og herved hæmmet USAs udenrigspolitiske bevægelsesfrihed.

Man har påstået at de magtpolitiske motiver skulle være de eneste, der dikterede den franske holdning, og at regeringen i virkeligheden slet ikke ønskede nogen guldprisforhøjelse, da en sådan ville lette presset på USA. Et simpelt regnestykke viser dog, at Frankrig vil have stor fordel af en reform som den i Rueff-planen antydede. De franske reservers værdi ville med et slag øges fra 6 til 11 mldr. $ på grund af deres store guldindhold. USAs reserver ville også fordobles, til ca. 22 mldr. $. Herudaf skulle USA dog udrede 15 mldr. $ til andre centralbanker, der ligger inde med dollartilgodehavender i deres reserver. Frankrig ville da have større valutareserver end USA og herigennem kunne forstærke sin position i det storpolitiske magtspil.

Som omtalt i sidste nummer (»Økonomi og Politik«, 1967, nr. 4, side 446) bidrog den franske holdning umiddelbart efter sterlingdevalueringen i november 1967 til at skabe et voldsomt pres på det internationale guldmarked, hvor private vekslede flere milliarder dollars om til guld. Kun gennem de aktive guldpoollandes massive leverancer af guld fra deres officielle reserver lykkedes det at holde prisen fast på 35 $ pr. ounce. I begyndelsen af 1968, efter officielle proklamationer og offentliggørelsen af USAs drastiske betalingsbalanceprogram, så det ud til, at tilliden til guldprisen var genskabt. Forværringen af USAs militære situation i Vietnam og den amerikanske kongres manglende vilje til at stramme skattepolitiken i et valgår, svækkede i begyndelsen af marts atter tilliden til USAs mulighed for at fastholde guldprisen, og spekulationen voksede atter. Den 10. marts udsendte guldpoollandenes centralbankchefer atter en beroligende deklaration, men i mangel af andre forholdsregler (hvilket tydede på uenighed mellem centralbankerne) virkede denne blot stimulerende på efterspørgslen på guldmarkedet. Den 14. marts nåede guldomsætningen op på flere hundrede millioner dollars på Londons guldmarked.

Under disse omstændigheder opgav guldpoollandene at holde prisen på det *private* marked. Den amerikanske præsident anmodede den engelske regering om at lukke Londonmarkedet den følgende dag og inviterede

guldpoollandenes centralbankchefer til et møde i Washington den 16–17. marts for at søge en permanent løsning.

Frankrig, der i juni 1967 var ophørt med at yde sit bidrag til guldpoolen, blev *ikke* inviteret til mødet. Der blev ikke lagt skjul på, at den franske holdning under krisen havde afskåret landet fra at deltage i et seriøst arbejdende forum. De øvrige fem Fællesmarkedslande distancerede sig gennem deres deltagelse klart fra Frankrig.

Den vigtigste beslutning på Washingtonmødet var, at de deltagende centralbanker for fremtiden ikke mere ville købe eller sælge guld på det internationale private guldmarked. På den anden side blev den officielle guldpris på 35 $ fastholdt. Da denne ikke mere kunne sikres på det private marked, ville der i fremtiden være to guldpriser – en officiel, der gælder mellem centralbanker, og en markedsbestemt, der bestemmes ved udbud og efterspørgsel på det internationale marked. For at forhindre centralbanker i at udnytte muligheden for at købe billigt i det amerikanske finansministerium og videresælge til en højere pris på det private marked, blev man på mødet enig om, at USA skulle nægte at sælge guld til centralbanker, der brød aftalen. USAs løfte om ubetinget at veksle dollars om med guld er herigennem blevet væsentlig modificeret.

Ved denne ordning har man på den ene side opnået at undgå en officiel ændring i dollarens guldværdi (d. v. s. en devaluering af dollaren) som kunne have haft ødelæggende konsekvenser for hele det internationale betalingssystem, og på den anden side har man isoleret de officielle guldreserver fra den private spekulation.

Løsningen betyder i realiteten en begyndende *demonetisering* af guld. Det var derfor de tidligere guldpoollande magtpåliggende at sætte noget i stedet, der med tiden kan afløse guld som det betalingsmiddel, der øger de internationale reserver i takt med behovet. Inden for rammerne af IMF havde man i længere tid søgt en sådan løsning i form af »specielle trækningsrettigheder« på fonden (SDR).[1])

Den franske regering måtte naturligvis se med skepsis på denne plan. Tidligere havde den været i stand til at mobilisere Fællesmarkedsenighed om krav, der skulle reducere USAs indflydelse i IMF. Udviklingen under guldkrisen havde imidlertid isoleret Frankrig fra sine partnere. Denne isolation kom tydeligt til udtryk ved Tilandegruppens møde i Stockholm i slutningen af marts. For at overbevise verden om Washingtonaftalens holdbarhed måtte en principbeslutning om skabelse af SDR tages på dette møde. Den franske finansminister søgte at hæmme den endelige beslutning, men fandt en enig front imod sig. Beslutningen om det store reformarbejdes gennemførelse blev truffet og i det afsluttende kommunique nøjedes Frankrig

[1]) Nøjere beskrevet i: Bøggild: En international Valutareform, »Økonomi og Politik«, nr. 4, 1967.

med at forbeholde sig sin stilling indtil den formelle afstemning blandt IMFs 106 medlemslande, hvor reformen har massiv tilslutning. Det bør dog huskes, at reformen giver Fællesmarkedet en meget stærk placering inden for IMF, *hvis* det optræder samlet. Frankrig må derfor være interesseret i at genskabe tilliden inden for gruppen. Med reformen er reservevalutaernes dage antagelig talte. En bremse på den fortsatte dollarudstrømning har vide storpolitiske perspektiver.

P. W.
22.4.1968

DEN DANSKE ØKONOMISKE SITUATION

Den aktuelle økonomiske problemstilling minder i mangt og meget om situationen før højkonjunkturens indtræden sidst i 50'erne. De tre centrale målsætninger for den økonomiske politik må vel i den nuværende situation antages at være ønsket om at opnå fuld beskæftigelse, at sikre en tilfredsstillende udvikling af betalingsbalancen samt at stabilisere pris- og omkostningsniveauet. Dertil kommer på længere sigt ønsket om en tilfredsstillende økonomisk vækst. Dette minder om 50'erne for så vidt som den centrale men vanskelig forligelige opgave også her var en samtidig forbedring af beskæftigelsessituationen og forholdet til udlandet. Ef forskel er det, at arbejdskraftledigheden trods alt er mindre end dengang. Til gengæld er risikoen for kraftige stigninger i pris-, omkostnings- og lønniveau overmåde stor i den øjeblikkelige situation. De indgreb, der er foretaget eller

Betalingsbalancen

	Mill. kr.		halvårstal			
			1966		1967	
	1966	1967	1.	2.	1.	2.
Eksport	16.590	17.257	8.284	8.306	8.397	8.860
Import	20.654	21.855	10.191	10.463	10.903	10.952
Handelsbalanceunderskud	4.064	4.598	1.907	2.157	2.506	2.092
Fragtindtægter, netto	1.415	1.470	680	735	735	735
Turistindtægter, netto	105	÷ 43	÷ 7	112	÷ 17	÷ 26
Andre tjenester og renter, netto	1.192	1.123	513	679	465	658
Underskud på vare- og tjenestebalancen	1.352	2.048	721	631	1.323	725
Statens og hypotekbankens nettolåntagning i udlandet	÷ 25	58	38	÷ 63	÷ 21	79
Kommunernes, telefonselskabernes og elværkernes nettolåntagning i udlandet	83	149	49	34	132	17
Privat nettokapitalimport samt fejl og udeladelser	1.491	1.652	642	849	824	828
Forbedring af valutastillingen[1])	197	÷189	8	189	÷388	199

[1]) excl. kursgevinster ved de private bankers og nationalbankens statusopgørelse samt i forbindelse med devalueringen i november 1967.

påtænkes foretaget til løsning af problemerne, er af lige så traditionel art som selve problemerne: en formindskelse af den samlede efterspørgsel ved en stramning af den økonomiske politik. Der spores dog en vis tendens til ændring i sammensætningen af midlerne, idet disse i højere grad, end man er vant til at se det, er af finanspolitisk art, medens man omvendt tilsyneladende tilstræber en lempelse af penge- og kreditpolitikken.

BETALINGSBALANCEN

Bortset fra et beskedent overskud i 1963 har det stærke efterspørgselspres hvert år siden 1960 bevirket, at der er fremkommet et underskud på betalingsbalancens varer og tjenester. Dette overskud er i 1967 på ca. 2 mia kr., hvilket er betydelig større end i de umiddelbart forudgående år, hvor underskuddet (i årene 1964, 1965 og 1966) har været af en størrelsesorden på 1200–1300 mill. kr. Der har samtidig fundet en stor nettokapitalimport sted, først og fremmest ved forøgelse af den kortfristede forretningsmæssige nettogæld til udlandet. Den samlede kapitalimport i 1967 androg ca. 1800 mill. kr., hvilket dog ikke var tilstrækkeligt til at dække det nævnte underskud på 2 mia kr. på vare- og tjenestebalancen. Valutareserverne faldt derfor med knap 200 mill. kr. Denne forringelse fordeler sig med en forbedring af de private bankers valutastilling på ca. 110 mill. kr., en forringelse af nationalbankens reserver på ca. 335 mill. kr. og en forbedring over for valutafonden på 35 mill. kr. Betalingsbalanceunderskuddet var kun halvt så stort i sidste halvdel af 1967 som i første halvdel. Denne forskel skyldes til dels sæsonbevægelse i indtægter og udgifter, idet vare- og tjenestebalancen i alle de senere år har været bedre i årets sidste halvdel end i den første halvdel. Derudover skyldes det også, at virkningerne af den stramme penge- og især finanspolitik slog igennem i årets sidste halvdel. Meromsætningsafgiften virker i øvrigt dobbelt med hensyn til underskuddets fordeling, idet den for det første er det centrale element i den økonomiske stramning i årets sidste halvdel og derudover bevirker en ophobning af indførselen i årets første halvdel før afgiftens indførelse.

Handelsbalanceunderskuddet er vokset med godt 500 mill. kr. i forhold til 1966. Denne vækst i underskuddet fremkommer ved, at importen er vokset med ca. 1200 mill. kr. eller ca. 5,8 pct., medens eksporten kun er blevet forøget med knap 700 mill. kr. eller 4,0 pct. Handelsbalanceunderskuddet var godt 400 mill. kr. større i årets første halvdel end i sidste halvdel. Denne forbedring forklares som for vare- og tjenestebalancen som helhed delvis med sæsonbevægelser og dels med den økonomiske stramning i forbindelse med merværdiafgiftens indførelse.

På det mere generelle plan skyldes forringelsen af handelsbalancen bl. a. de senere års stagnation i den europæiske økonomi. Den langsommere øko-

Stigning i forbrugerpriserne i en række lande i perioden 2. kvartal 1960–2. kvartal 1967

	i alt	gen.snitlig årlig stigningstakt		i alt	gen.snitlig årlig stigningstakt
	procent			procent	
Danmark	44,0	5,3	Belgien	21,6	2,8
Norge	31,0	4,0	Frankrig	26,5	3,4
Sverige	33,0	4,2	Holland	29,7	3,8
England	27,2	3,5	Italien	20,9	2,8
USA	12,2	1,6	Tyskland	20,9	2,8

Tabellen skal tages med et vist forbehold, da der er tale om priser incl. omsætningsafgifter.

nomiske vækst i udlandet har i vidt omfang forringet mulighederne for at øge den danske eksport. Konkurrencen på eksportmarkederne er yderligere blevet skærpet ved, at stigningen i priser og omkostninger i de senere år har været betydelig mindre i udlandet end i Danmark. Det er umiddelbart indlysende, at en fortsat stærk stigning i det hjemlige pris- og omkostningsniveau ikke vil kunne tolereres, hvis man så vidt muligt ønsker at undgå valutakursforandringer. Betalingsbalanceunderskuddet vil da hindre opnåelsen af den fulde beskæftigelse. Netop denne problemstilling var sat helt på spidsen i forbindelse med den engelske devaluering. Betalingsbalanceunderskuddet var som nævnt meget betydeligt i 1967, og presset på betalingsbalancen ville blive yderligere forøget som følge af den engelske devaluering. Man havde derfor valget mellem en politik, der tog sigte på at stabilisere det hjemlige pris- og omkostningsniveau eller en ændring af omregningsforholdet til de udenlandske valutaer. Man valgte som nævnt det sidste, men da valutakursændringer via eksportpriser, importpriser, pristalsregulering, øvrige efterspørgselsstimulerende virkninger m. v. har en tendens til at opsluge de herved opnåede konkurrencemæssige fordele, får man næsten samme problemstilling, som hvis man havde valgt den første fremgangsmåde. Det bliver stadig en central opgave at stabilisere pris- og omkostningsniveauet og at tilpasse udviklingen heri til forholdene i udlandet.

Landbruget er i høj grad blevet ramt af de svage konjunkturer i udlandet, dels ved at efterspørgselen i udlandet er faldet, og samtidig har produktionen været voksende i udlandet. I en sådan situation skærpes virkningerne af fællesmarkedets afgiftssystemer, hvilket naturligvis rammer den danske eksport af landbrugsvarer til fællesmarkedslandene. Den samlede værdi af landbrugseksporten incl. konserves er faldet med ca. 4 pct. i forhold til 1966, og for første gang i en årrække har der været tale om en nedgang i værdien af eksporten af animalske landbrugsvarer. Da imidlertid samtidig importen af råvarer til landbruget er faldet med 12–13 pct. i forhold til

Vare- og tjenestebalancen udviser som nævnt et underskud på godt 2 mia kr. i 1967, hvilket er ca. 695 mill. kr. mere end i 1966. Denne forskydning fremkommer på følgende måde:

Forskydninger i vare- og tjenestebalancen fra 1966 til 1967

Stigning i:	
Nettoeksport af landbrugsvarer m. v.	÷100 mill. kr.
Eksport af industrivarer	825 – -
Eksport af fiskeriprodukter og pelsskind	5 – -
Nettoeksport af tjenesteydelser	÷165 – -
I alt valutaindtægter	565 mill. kr.
Vareimport til byerhverv	1.165 – -
Netto	÷600 mill. kr.
Nettoeksport af skibe og fly	÷ 95 – -
I alt forbedring af vare- og tjenestebalance	÷695 mill. kr.

1966, bl. a. på grund af formindsket import af oliekager i forbindelse med nedgangen i kvægbesætningerne, bliver det samlede fald i nettoeksporten af landbrugsvarer kun på ca. 100 mill. kr.

Udførselen af industrivarer, bortset fra skibe, er vokset med ca. 10 pct. i forhold til 1966. Herved er det fald i industrieksportens stigningsakt, der har karakteriseret de senere år, blevet afløst af fornyet fremgang. Det spiller her en rolle, at industriens hovedmarked er de skandinaviske lande, hvor konjunktursvækkelsen har været svag, samt at den resterende toldbeskyttelse inden for EFTA afvikledes ved indgangen til 1967, og desuden at den engelske særtold nogenlunde samtidig faldt bort. I øvrigt afsættes en stadig voksende del af den samlede udførsel til EFTA-landene, medens udførselen til såvel fællesmarkedslandene som til tredielandene er faldet i forhold til 1966.

I februar 1968 er nationalbankens nettovalutaaktiver øget med 143 mill. kr., medens de private bankers valutastilling er forringet med omkring 60 mill. kr. ifølge den foreløbige opgørelse. Den samlede valutastilling er således i månedens løb forbedret med omkring 85 mill. kr.

I marts 1968 er nationalbankens valutastilling forringet med 71 mill. kr., og de private bankers valutastilling er ifølge den foreløbige opgørelse forringet med ca. 170 mill. kr., således at den samlede forringelse af valutastillingen for nationalbanken og de private banker under ét bliver på ca. 240 mill. kr.

I april viser den foreløbige opgørelse, at nationalbankens valutastilling er forringet med ca. 192 mill. kr., medens de private banker har haft en valutafremgang på ca. 120 mill. kr., således at den samlede valutastilling er forringet med omkring 70 mill. kr.

Uddrag af Nationalbankens Månedsbalancer

Aktiver

ultimo / mill. kr.		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	jan.	68	3219	634	50	336	12	236	3531
	febr.	68	3208	514	40	202	13	259	3496
	marts	68	3260	2016	62	1069	14	871	3487
	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

Passiver

		Seddel-omløb	Folio	Indlåns-beviser	Kredit-beviser	Kontokurant-passiver	Nettomellemværende med staten
1967	jan.	4596	408	436	80	332	975
	febr. ...	4568	212	600	73	412	744
	marts ...	4655	188	604	73	409	2483
	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	÷529
	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	1326

Reguleringspristallet

	Sammenvejnings-faktorer pr. okt. 1965	Indeks januar 1963 = 100		
		juli 1967	okt. 1967	jan. 1968
Fødevarer	28,57	124,3	126,1	126,1
Drikkevarer	4,63	119,4	120,4	120,8
Tobaksvarer	2,27	109,2	110,4	110,4
Beklædning	12,77	110,9	112,7	113,7
Personlig pleje	4,41	134,9	137,2	138,2
Vask, rengøring, hushjælp	3,34	133,4	135,1	139,2
Brændsel og belysning	5,30	120,5	124,4	127,2
Husholdningsredskaber m. v.	2,67	109,3	110,6	110,5
Indbo	4,18	113,3	115,8	115,4
Transport	7,57	120,3	122,9	124,1
Telefon, porto m. v.	1,45	155,2	158,6	158,6
Bøger, blade m. v.	2,24	143,8	145,6	147,8
Underholdning, ferie m. v.	8,12	140,8	143,1	145,1
Varer og tjenesteydelser i alt	87,52	122,8	124,9	125,7
Bolig	12,48	127,5	127,5	138,0
Varer og tjenesteydelser incl. bolig, i alt	100,00	123,3	125,1	127,2

Af Danmarks Statistik's foreløbige opgørelse fremgår det endvidere, at handelsbalanceunderskuddet i februar 1968 var på 417 mill. kr. mod 459 mill. kr. i januar samt 279 mill. kr. i februar 1967. Det samlede underskud for årets første to måneder var 127 mill. kr. større end underskuddet for januar-februar 1967. For marts 1968 har der været tale om et underskud på handelsbalancen på 245 mill. kr.

REGULERINGSPRISTALLET

I forbindelse med devalueringen skortede det ikke på påpegelser af, hvor væsentligt det var, at de fordele, som Danmark opnåede i forbindelse med kronesænkningen, ikke sattes over styr ved en kraftig stigning i det indenlandske pris- og omkostningsniveau. Offentliggørelsen af januarpristallet fulgtes derfor med usædvanlig stor opmærksomhed. Selve resultatet, en udløsning af to dyrtidsportioner, da såvel indeks 124 som indeks 127 blev forbipasseret, var der ikke grund til at gøre den store stads af, men i de mere eller mindre officielle vurderinger af dette resultat var der almindelig enighed om særligt at fremhæve visse lyspunkter i situationen. For det første var der egentlig kun tale om udløsning af én dyrtidsportion, da den anden allerede gjorde sin eksistensberettigelse gældende ved offentliggørelsen af

oktoberpristallet (der ikke er lønregulerende). Der var således tale om en relativ beskeden stigning siden oktoberpristallet (2,1 points). Dernæst var den stigning, der var sket siden oktober, ikke nær så stor, som tallene umiddelbart lod ane, da den hovedsagelig skyldtes en stigning i boligposten, som kun indregnes én gang om året, nemlig i januarpristallet. Af stigningen på 2,1 points fra oktober til januar skyldes de 1,3 points en stigning på boligposten, og kun de 0,8 points skyldes øvrige prisstigninger. Der havde altså næsten været prisstabilitet i nævnte periode, og de prismæssige virkninger af ændringerne i valutakurserne omkring den 19. november var endnu ikke begyndt at gøre sig gældende. Man kan også udtrykke det på den måde, at januarpristallet var en art empirisk bevis af rigtigheden af de økonomiske sammenhænge, der er baggrunden for den førte økonomiske politik, nemlig at når man øger arbejdsløsheden, så mindsker man tendenserne til prisstigninger. Regnet i penge betyder udløsningen af de to dyrtidsportioner en stigning på ca. 5 pct. i de pristalsregulerede lønninger (stigningen er lidt forskellig for de forskellige lønmodtagergrupper, idet graden af kompensation for prisstigninger varierer noget).

Selve problematikken omkring pristalsreguleringen har i øvrigt været genstand for en ret omfattende offentlig diskussion. Årsagen hertil var ikke mindst, at erkendelsen af, hvor væsentligt det er, at det hjemlige omkostningsniveau stabiliseres i forhold til omkostningsniveauet i andre lande, hvis man vil opretholde stabile valutakurser, accentueredes i det øjeblik, det blev nødvendigt at ændre valutakurserne og det gjaldt om at bevare de herved opnåede omkostnings- og konkurrencemæssige fordele overfor udlandet.

I første omgang drejede diskussionen sig om mulighederne for at nedfryse eller fjerne en eller to dyrtidsportioner. Resultatet heraf blev betydelige politiske omvæltninger, medens pristalsreguleringen forblev uantastet. En fjernelse af dyrtidsportioner ville have været et bidrag til bedring af såvel betalingsbalancen som beskæftigelsessituationen og samtidigt næppe have forringet realindkomsten for de implicerede lønmodtagergrupper i forhold til resultatet ved den alternative politik, høje skatter og ledig arbejdskraft. Selv den del af lønmodtagerne, som ikke udsættes for arbejdsløshed, ville formodentligt have været bedre stillet ved lavere lønninger og priser samt mindre arbejdsløshed og skatter. Men hvis man antager, at de nominelle lønforhøjelser ikke bliver modsvaret af forøgede skattebyrder, er der mulighed for forøgelse af det reale forbrug, nemlig ved forøgelse af merimporten af varer og tjenesteydelser.

Efter valget var der overvejelser fremme om ændring af landbrugets hjemmemarkedsordninger, og i den forbindelse opstod der diskussion omkring skatters, afgifters og subsidiers indflydelse og navnlig manglende indflydelse på pristallet. I korthed gik de fremsatte tanker ud på, at det bidrag, forbrugerne via de høje hjemmemarkedspriser betaler til landbruget, skulle

overtages af staten, hvorved fødevarepriserne ville falde og derved påvirke pristallet i nedadgående retning. Der skulle herved kunne ydes et bidrag til formindskelse af stigningen i pris- og omkostningsniveauet samt til forbedring af betalingsbalancen. Ved en rigtig udformning af de kriterier, hvorefter statens støtte skulle udbetales til landbruget, skulle der desuden kunne ske en forbedring af det betrængte landbrugs økonomiske vilkår, nemlig hvis man kunne undgå, at støtten virker produktionsstimulerende og derved i et vist omfang går til forbrugere af danske landbrugsvarer i udlandet. Herved skulle virkningen på betalingsbalancen blive endnu bedre, da den marginale del af landbrugseksporten er af tvivlsom værdi rent betalingsbalancemæssigt. Og på længere sigt skulle en sådan omlægning af landbrugsstøtten medføre ændringer i faktorallokeringen og derved være af betydning for den økonomiske vækst. Det hele mundede dog kun ud i, at man ville udskyde forhøjelser af landbrugets hjemmemarkedspriser på betingelse af, at der kunne opnås enighed med landbrugsorganisationerne om tilskud til forbedring af landbrugets likviditet.

EFTERSPØRGSEL OG BESKÆFTIGELSE

Som det fremgår af nedenstående tabel, er det totale ledighedsgennemsnit for marts måned beregnet til 51.000 eller 6,7 pct. af de arbejdsløshedsforsikrede mod 7,7 pct. i februar og 8,6 pct. i januar samt 3,1 pct. i marts 1967. Ud over de almindelige sæsonmæssige svingninger synes der ikke at være sket væsentlige ændringer i ledighedsforholdene. Og sammenlignet med samme tid året før viser ledigheden fortsat ca. en fordobling. Samme billede viser de enkelte ugeopgørelser, der kan følges frem til midten af april. Heller ikke her er der tegn på forbedring af beskæftigelsessituationen. I forhold til det tilsvarende tidspunkt året før er især den relative forøgelse af ledigheden i byggefagene ganske betydelig, medens derimod den relative forøgelse af ledigheden blandt arbejdsmændene gennemgående er mindre end for samtlige forsikrede – omend såvel antal arbejdsløse arbejdsmænd som arbejdsløshedsprocenten ligger på et højt niveau.

Den indenlandske efterspørgsel og beskæftigelse udviklede sig ret forskelligt i første og sidste halvdel af 1967. Frem til midten af 1967 var der tale om en stigning i den indenlandske efterspørgsel og beskæftigelse, medens der i den senere halvdel af 1967 indtrådte et mærkbart fald i efterspørgselen og en efter de senere års forhold betydelig stigning i arbejdsløsheden. Væksten i efterspørgselen tog sin begyndelse allerede i 1966, især på grund af stor aktivitet i bygge- og anlægsvirksomheden. Efterhånden blev det private forbrug trukket med, og også den offentlige efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser var stigende. Eksportafsætningen og de private investeringer var dog stagnerende, men bortset herfra var der altså tale om stig-

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:										
jan. ...	22	9,3	2	5,0	6	1,9	3	1,4	33	4,2
febr. ...	21	9,0	2	4,4	6	1,8	3	1,3	32	4,0
marts ..	15	6,4	1	2,3	5	1,6	3	1,5	24	3,1
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 ..	30	12,0	4	9,0	13	4,1	5	3,3	51	6,7

De enkelte ugeopgørelser i januar, februar samt en del af marts

Dato for opgørelsen		Antal ledige				Ledighedsprocent for samtlige forsikrede	
		Arbejdsmænd		Byggefag			
1967	1968	1967	1968	1967	1968	1967	1968
4/1	3/1	20.534	38.608	2.330	6.515	4,2	9,3
11/1	10/1	25.199	43.347	2.502	7.798	4,6	9,2
18/1	17/1	20.775	43.767	1.985	6.868	3,9	9,1
25/1	24/1	22.258	36.831	2.103	5.348	4,1	7,9
8/2	7/2	21.015	36.175	1.905	5.228	3,9	7,9
15/2	14/2	20.718	31.992	1.774	4.693	3,9	7,2
22/2	21/2	20.325	36.243	1.548	5.761	3,8	7,9
1/3	28/2	18.803	35.546	1.452	5.099	3,6	7,7
8/3	6/3	15.675	34.230	1.095	5.054	3,1	7,6
15/3	13/3	13.307	29.366	881	4.257	2,7	6,8
22/3	20/3	15.268	28.602	936	4.065	3,2	6,7
29/3	27/3	12.958	22.911	776	3.468	2,7	5,7
5/4	3/4	16.035	21.911	1.257	3.133	3,1	5,4
12/4	10/4	10.071	23.588	507	3.292	2,1	6,1

Bruttonationalproduktet og dets anvendelse

Mill. kr. – Årets priser ...	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967[1])
Bruttonationalproduktet i markedspriser	49.375	55.686	59.185	67.696	75.890	83.706	91.650
Import af varer og tjenester	14.890	16.862	17.003	20.595	22.418	23.960	25.730
Samlet tilgang af varer og tjenester	65.265	72.548	76.188	88.291	98.308	107.666	117.380
Eksp. af varer og tjen. ...	14.253	15.323	17.327	19.447	21.439	22.945	23.950
Til hjemmemarkedet	50.012	57.225	58.861	68.844	76.869	84.721	93.430
Heraf:							
Offentl. forbrug	6.255	7.402	8.010	9.215	10.836	12.401	14.040
Privat forbrug	29.942	33.651	35.544	39.870	43.877	48.344	53.180
Faste bruttoinvesteringer	13.134	14.962	15.310	18.834	21.114	23.093	25.600
Lager- og besætnings-forskydninger	681	1.210	÷3	925	1.042	883	610

[1]) foreløbige tal.

ning i efterspørgselen over et ret bredt felt. En vis svækkelse i efterspørgselsstigningen indtræder ganske vist på grund af svagere vækst i boligbyggeriet, men dette modvirkes af yderligere opgang i det private forbrug, først i forbindelse med de overenskomstmæssige forhøjelser af pengeindkomsterne i foråret og senere i forbindelse med en vis hamstring, inden momsen trådte i kraft i begyndelsen af juli. Så trods en vigende tendens i efterspørgselen efter eksportvarer skete der altså en fortsat stigning i den samlede indenlandske efterspørgsel.

I anden halvdel af 1967 var billedet lige modsat – eksportforholdene forbedres, men samtidig afsvækkes den samlede efterspørgsel. En væsentlig faktor her var naturligvis den finanspolitiske stramning, der fandt sted ved indførelsen af momsen. Momsen betød en forhøjelse af prisniveauet for det private forbrug med omkring 5 pct., medens de samtidig gennemførte lempelser af den direkte beskatning til staten kun androg 2 pct. af det private forbrug. Samtidig skete der en forøgelse af den kommunale beskatning. Da der i sidste halvdel af 1967 kun var tale om en moderat opgang i pengeindkomsterne, skete der altså ved statens og kommunernes forøgede provenu en klar forringelse af forbrugsmulighederne. Denne formindskelse af efterspørgselen forstærkedes yderligere de første måneder efter momsens indførelse af afviklingen af de beholdninger, forbrugerne havde opbygget under hamstringen. Og senere indtrådte der også en tendens til stagnation i boligbyggeriet. I oktober kvartal var det påbegyndte byggeri i byområderne således ca. 25 pct. lavere end året før. Årsagen til denne svækkelse stod sandsynligvis i forbindelse med den finansielle stramning, stagnationen

i beskæftigelsen og en vis usikkerhed med hensyn til indkomstforventningerne. Hertil kom, at den betydelige forskel mellem byggeriets faktiske omfang og de under obligationsrationeringen fastsatte kvoter til boligbyggeri havde til følge, at de beløb, bankerne havde bundet i finansiering af byggeri, voksede hurtigt med det resultat, at bankerne udviste en vis tilbageholdenhed med hensyn til ydelse af nye byggelån. Som nævnt opvejedes de nævnte tendenser til stagnation og fald i forbrugsefterspørgselen og boligbyggeriet ikke af de forbedrede eksportforhold, og resultatet blev en ret betydelig forøgelse af ledighedsniveauet hen imod slutningen af 1967.

Denne arbejdsløshed er åbenbart det af alle partier accepterede middel til genoprettelse af orden i økonomien. Grundlaget for arbejdsløsheden blev lagt under den socialdemokratiske regering i forbindelse med gennemførelsen af momsen og den deraf følgende finanspolitiske stramning. Og tilsyneladende er det meningen, at dette regulerende middel også skal anvendes i hvert fald i første halvdel af 1968. Det er derimod lidt vanskeligt at vurdere virkningerne på længere sigt, for nok er der sket, og sker der, en overmåde stærk finanspolitisk stramning, og momsen er blevet forhøjet pr. 1. april 1968 med 2½ pct., men samtidig udgår der betydelige ekspansive virkninger af devalueringen, og der kan i det hele taget ventes en betydelig forøgelse af pengeindkomsterne i løbet af 1968. Desuden tilstræbes tilsyneladende en lempelse af penge- og kreditpolitikken.

Et meget dominerende element i den danske økonomi i 1968 bliver den hastige opgang i pengeindkomsterne. Pr. 1. marts har andet trin af 1967-overenskomsten for det private arbejdsmarked medført et generelt løntillæg på 12 øre pr. time samt et lavtlønstillæg på 10 øre pr. time. Dertil kommer udbetalingen af de af januarpristallet udløste to dyrtidsportioner, hvilket for de pristalsregulerede indkomster som helhed bevirker en lønstigning på ca. 5 pct. Derudover må det forventes, at julipristallet udløser yderligere en dyrtidsportion. Samtidig bevirker arbejdstidsforkortelsen fra 44 timer til 42,5 timer fra 1. juni en forhøjelse af timelønnen (30 øre for voksne mænd). I den økonomiske årsoversigt antages det, at timelønnen på det private arbejdsmarked for 1968 som helhed vil ligge godt 11 pct. højere end i 1967, idet det påpeges, at såvel lavtlønstillæg som arbejdstidsforkortelse ifølge erfaringerne sædvanligvis i sig selv giver anledning til en vis lønglidning. Som følge af arbejdstidsforkortelsen pr. 1. juni vil den gennemsnitlige ugeløn vokse et par procent langsommere. I øvrigt vil stigningen i løbet af 1968 blive noget stærkere, idet der formodes at blive tale om en opgang i timelønnen fra 1. januar 1968 til 1. januar 1969 på ca. 13 pct.

De selvstændiges indkomster i løbet af 1968 er naturligvis vanskelige at anslå på forhånd, men de vil formodentlig præges af det indtil 1. november 1968 gældende pris- og avancestop. Om de økonomiske konsekvenser af denne form for lovgivning hersker der en del uenighed, men på kortere

sigt må pris- og avancestoppet dog antages at formindske stigningen i de selvstændiges indkomster, således at denne formodentlig bliver mindre end stigningen i lønmodtagernes indkomster.

Landbrugets indkomster kan derimod næppe antages at ændre sig væsentligt i 1968. For eksportens vedkommende er der ingen lyspunkter. Tabet i forbindelse med devalueringen dækkes ved den i februar vedtagne kompensation på 175 mill. kr. årligt.

I økonomisk oversigt antages de samlede indkomster fra 1967 til 1968 at vokse med op imod 9 mia kr. eller ca. 10 pct. Over for denne stærke opgang i pengeindkomster står en kraftig forhøjelse af de direkte skatter, en forøgelse, der for skatteåret 1968/69 forudses at være på omkring 20 pct. Endvidere er der sket en forhøjelse af momsen fra 10 til 12½ pct., dvs. en forhøjelse af forbrugerpriserne på godt 2 pct. Dertil kommer, at mulighederne for reale forbrugsudvidelser også i øvrigt må forventes at blive hæmmet af stærkt stigende forbrugerpriser, dels på grund af devalueringen og dels som følge af de betydelige stigninger i lønniveauet. Alt i alt skønnes det i årsoversigten, at der som følge af den forøgede direkte og indirekte beskatning samt prisstigninger i øvrigt ikke er større udsigt til ændringer i det private forbrug målt i faste priser.

Heller ikke boliginvesteringerne forventes at vokse i 1968. Som nævnt var der i slutningen af 1967 en betydelig ledighed i byggefagene og en tendens til fald i påbegyndelserne af nyt boligbyggeri. Denne tendens skyldes blandt andet, at de faktiske investeringer i boligbyggeri i de senere år har været meget store i forhold til kvoterne i obligationsrationeringen, hvorved bankernes engagement i finansieringen af boligbyggeriet er vokset. Det anses i årsoversigten for usandsynligt, at bankerne vil fortsætte den stærke udvidelse af byggelångivningen, og at der derfor – selv med en vis udvidelse af boligkvoten i obligationsrationeringen, som det nu er sket – må forudses en tendens til vigende investeringer i boligbyggeri. På den anden side må det dog pointeres, at boliginvesteringerne er lidet importkrævende, og at det derfor vil være uhensigtsmæssigt i alt for høj grad at lade denne sektor undgælde for efterspørgselsbegrænsninger, der først og fremmest er motiveret med hensynet til betalingsbalancen. Ledig kapacitet i byggesektoren kan ikke være særlig fornuftig og vil formodentlig også blive modvirket af den senere tids tendenser til lempelser i pengepolitikken, selv til trods for, at boligefterspørgselen på grund af de omfattende subsidieordninger ikke er særlig rentefølsom.

Heller ikke for andre investeringer i det private erhvervsliv end boliginvesteringer forventes der nogen udtalt fremgang. Visse positive virkninger vil nok forekomme på grund af den forventede lempelse af kreditvilkårene samt de forbedrede afskrivningsregler, men på den anden side råder store dele af industrien i øjeblikket over uudnyttet produktionskapacitet, og mu-

lighederne for selvfinansiering mindskes på grund af den forventede relativ langsomme stigning i de selvstændiges indkomster.

Derimod forventes der en betydelig forøgelse af industrieksporten. Som helhed anslås i årsoversigten, at konjunkturforbedringer i udlandet, forandringerne i valutakurserne, toldændringer m. v. vil resultere i en forøgelse af den danske industrieksport med ca. 20 pct. fra 1967 til 1968, hvoraf omkring to trediedele dækker over en mængdemæssig stigning. Sideløbende hermed må der forventes en vis omlægning fra import til dansk produktion som følge af, at devalueringen stiller de importkonkurrerende erhverv bedre.

Også på den offentlige sektor forventes en stærkt forøget efterspørgsel. De offentlige udgifter til køb af varer og arbejdskraft antages at stige med 1100–1200 mill. kr. i forhold til skatteåret 1967/68 målt i 1967 priser, dvs. en real stigning i drifts- og investeringsudgifterne på 5–6 pct.

Årsoversigtens samlede vurdering af udsigterne for eksporten, det private forbrug, de offentlige udgifter og de private investeringer leder frem til en stigning i den samlede efterspørgsel på 2,5–3 pct. målt i faste priser og med industrieksporten og de offentlige udgifter som de klart ekspansive elementer i denne udvikling. På baggrund af en fortsat produktivitetsfremgang skulle dette indebære en meget svag tendens til nedgang i antal beskæftigede fra 1967 til 1968. Da den ugentlige arbejdstid imidlertid som nævnt for en del af arbejdsstyrken pr. 1. juni nedsættes fra 44 til 42,5 timer, vil der snarere blive tale om en svag stigning i antal beskæftigede. Denne stigning vil imidlertid først vise sig i årets sidste halvdel, medens beskæftigelsen i årets første halvdel vil ligge på et lavere niveau end i 1967. Sammenholdes dette med, at væksten i arbejdsstyrken foregår i et langsomt tempo, vil der for året som helhed blive tale om en svag opgang i ledigheden, fordelt på den måde, at ledigheden i første halvår – som det også foreløbigt er bekræftet af arbejdsløshedstallene – vil være en del større end i fjor, medens der senere må forventes et fald i ledigheden.

NATIONALBANKEN OG PENGEINSTITUTTERNE

Da den socialdemokratiske mindretalsregering ikke kunne få sine følgelove i forbindelse med devalueringen – herunder indefrysning eller nedfrysning af en dyrtidsportion – vedtaget i folketinget, blev der udskrevet valg, og der opstod en stilstandsperiode i den økonomiske lovgivning.

Denne pause benyttede nationalbanken sig af til den 18/12 1968 – efter i mere end 3 år at have undladt at benytte sig af diskontoændringer – at foretage en drastisk diskontoforhøjelse på 1 pct. fra 6½ pct. til 7½ pct. Nationalbankens begrundelse var netop, at der på grund af udskrivningen af valg ville hengå nogen tid, inden den nødvendige stramning af den økonomiske politik kunne ske. Det må derfor have glædet den daværende

opposition, som fandt nationalbankens følgekommentarer til diskontoændringen lidt for politiske og vendt mod oppositionen, at nationalbanken den 21/3 1968, på et tidspunkt, hvor den daværende opposition var blevet regeringsindehaver og havde forelagt sine økonomiske planer, så sig i stand til at sænke diskontoen med 1/2 pct. til 7 pct. Ekstra laurbær til regeringen var det, at diskontosænkningen skete på et tidspunkt, hvor der var stærk uro på det internationale valutamarked, og andre, betydningsfulde lande foretog diskontoforhøjelser, således at den almindelige formening herhjemme var, at den bebudede diskontosænkning ikke ville komme foreløbig.

Hvis man går tilbage i tiden, var det engang således at man kunne tale om, at diskontoen styrede den lange rente. Så kom der en periode, hvor man snarere må sige, at diskontoen registrerede de allerede skete ændringer i den lange rente og således herved bidrog til at overføre tendenserne til ændringer i den lange rente til også at omfatte pengeinstitutternes rentesatser. Dette varede til 1964, men så gik den lange rente pludselig kraftigt i vejret, uden at nationalbanken fandt anledning til at hindre denne rentestigning og på den anden side heller ikke fandt anlednig til at lade diskotoen følge med opad. Herved var makkerskabet mellem diskontoen og den lange rente brudt, og nationalbanken lod diskontoen være, hvor den var, medens den lange rente fortsat har ligget på et meget højt niveau.

Efter traditionel tankegang er det således, at renten som prisen på kredit først og fremmest har til formål at påvirke långivningens omfang ved at påvirke låntagerne, således at f. eks. efterspørgselen efter lån falder, når renten stiger. Den filosofi, der har ligget bag ved nationalbankens politik i de senere år, er imidlertid kreditrationeringssynspunktet, hvor hovedvægten lægges på den kvantitative regulering af långivningen. Efter denne tankegang får renten en noget anden betydning, idet man kan sige, at renten især viser efterspørgselspresset fra låntagerne, og at den har til formål at påvirke de långivende institutioners villighed til at yde lån. Nu er det naturligvis ikke spørgsmålet om et enten-eller, men snarere om, hvor hovedvægten skal lægges. Men lidt forenklet kan man sige, at efter det kreditrationeringssynspunkt, der har været fremherskende i de senere år, spiller renten først og fremmest en rolle i forholdet mellem nationalbanken og de private pengeinstitutioner og derved for de private pengeinstitutters evne og villighed til at skabe kredit. Hvad angår de private pengeinstitutters udlån til deres kunder, er rationeringssynspunktet det væsentlige, idet disse institutter står over for et stadigt efterspørgselspres. Rationeringssynspunktet kommer da også til udtryk i de i 1965 indgåede aftaler, nemlig den såkaldte deponeringsaftale mellem nationalbanken og pengeinstitutterne og nationalbankens aftale med realkreditinstitutionerne vedrørende begrænsning i obligationsudstedelsen.

Hvis man på denne baggrund skal forsøge at vurdere nationalbankens

nye diskontopolitik, kommer man let i vanskeligheder. De realøkonomiske konsekvenser af selve diskontoændringen er næppe særlig store; her er det først og fremmest den lange rente, der har betydning, og om den gælder det, at for det første følger den ikke diskontoen, og dernæst er den ved subsidieordninger og lignende sat mere eller mindre ud af kraft på de områder, hvor den kunne have været af afgørende betydning, f. eks. boligbyggeriet. Diskontoforhøjelsen på 1 pct. kunne fortolkes som et skridt på vejen tilbage til det gamle makkerskab mellem diskontoen og den lange rente fra før 1964, men det stemmer ikke godt med den hastige rentesænkning efter valget i 1968, da der stadig var et betydeligt svælg op til den lange rente. Denne diskontosænkning kan muligvis opfattes som havende haft til formål først og fremmest at påvirke forventningerne, idet nationalbanken i tillid til regeringens saneringsprogram var fast overbevist om, at den lange rente skulle sænkes. Og hvorom alting er, så er intervallet mellem diskontoen og den lange rente da også blevet indsnævret med ca. 1½ pct. siden devalueringen, idet diskontoen netto er forhøjet med ½ pct., og den effektive obligationsrente er faldet med ca. 1 pct. Det er i øvrigt værd at påpege, at dette fald i den lange rente er sket uden støtteopkøb fra nationalbankens side.

Dernæst opstod der også andre gøremål for nationalbanken efter devalueringen. Der skete nemlig det, at en række provinsbanker og sparekasser med Vejle Bank i spidsen brød renteaftalen mellem bankerne og sparekasserne og dristede sig til at fastsætte en højere indlånsrente end den aftalte (nemlig 8½ pct. som højeste indlånsrente mod de aftalte 7½ pct.). Baggrunden for dette skridt var bl. a. den voldsomme ændring af rentestrukturen siden 1964, specielt den meget stærke stigning i obligationsrenten. Bruddet på renteaftalen gav anledning til, at den nævnte bank ekskluderedes af Provinsbankforeningen og dermed af Danske Bankers Fællesrepræsentation, da den ikke overholdt spillets regler (sparekasserne er friere stillet end bankerne, og specialt provinsbankerne, i mulighederne for at bryde renteaftalen) og gav desuden anledning til en interessant udveksling af synspunkter mellem pengeinstitutterne. Nationalbanken gav udtryk for, at den havde bestræbt sig på, at den stramme pengepolitik ikke gav sig udslag i en uforholdsmæssig stærk renteforhøjelse for erhvervslivet, samt at man mente, at ulemperne ved de eksisterende spændinger mellem rentesatserne på forskellige dele af kapital- og pengemarkedet var ubetydelige. Man anser det for uheldigt at forhøje indlånsrenten, da det næppe kan undgå at påvirke udlånsrenten og derved forøge erhvervslivets renteudgifter. Det er værd at pointere, at disse betragtninger fremkommer fra nationalbankens side kort efter, at den netop selv har forhøjet diskontoen med hele 1 pct., samt at udbryderpengeinstitutterne selv påpeger, at de vil være i stand til at betale den højere indlånsrente uden at øge udlånsrenten, nemlig ved at indsnævre rentemarginalen. Rent faktisk har pengeinstitutternes rentemarginal

da også været stadig voksende i en længere periode, men dette giver dog ikke i sig selv nogen sikkerhed for, at en almindelig forhøjelse af bankers og sparekassers indlånsrente ikke på længere sigt vil overvæltes på udlånsrenten. Umiddelbart kan det også virke lidt mærkeligt, at renteaftalen brydes umiddelbart efter, at nationalbanken har taget skridt til at indsnævre intervallet mellem obligationsrenten og pengeinstitutternes indlånsrente; men udbruddet skal nok snarere ses i relation til, at de pågældende pengeinstitutter, efter hvad der er oplyst, igennem flere år forgæves har forsøgt at tage initiativ til ændring af renteaftalen. Umiddelbart forekommer det også besynderligt, at modstanden mod aftalen tilsyneladende særlig fandtes hos de mindre pengeinstitutter, da det formodentlig er disse pengeinstitutter, der har størst fordel af en aftale.

Resultatet af hele postyret omkring aftaleudbryderne blev, at bankerne og sparekasserne indgik en ny renteaftale, hvor man tog hensyn til kritikken mod den gamle aftale, idet der for indlån på mindst 12 måneders opsigelse åbnede adgang til at betale en sparepræmie på indtil $^3/_4$ pct. p. a. ud over højeste indlånsrente på $7^1/_2$ pct. Opsigelsesfristen for sådanne indlån kræves ubetinget overholdt, og kontiene kan ikke anvendes som grundlag for belåning. Meningen med disse ændringer har tilsyneladende været på den ene side at tage brodden af den kritik, der siger, at pengeinstitutternes indlånsrente er for lav i forhold til obligationsrenten, og på den anden side at udforme bestemmelsen således, at indskud på 12 måneders opsigelse ikke ville vinde nogen større udbredelse.

For at mindske omkostningerne ved indførelsen af disse højt forrentede konti har nationalbanken lempet deponeringsaftalen, således at indlån under denne sparepræmieordning fritages for deponeringspligt. Herved mener man at kunne undgå, at ordningen vil påvirke udlånsrenten. Deponeringslempelsen omfatter kun de pengeinstitutter, der overholder aftalen. For yderligere at sikre sig hånd og halsret over de syndere af pengeinstitutter, der eventuelt kunne overveje ikke at holde renteaftalen, har nationalbanken endvidere forbeholdt sig ret til at gøre anmodninger om kreditydelser fra pengeinstitutter, der ikke overholder aftalens vilkår, til genstand for individuel prøvelse. Dette forbehold af ret til at iværksætte sanktioner til sikring af overholdelse af en privat konkurrencebegrænsende aftale har vakt en betydelig kritik.

15-PUNKTSPLANEN

Den nye regerings muligheder for at sanere økonomien led på forhånd af den skavank, at den af politiske grunde ikke kunne sætte særlig hårdt ind på mulighederne for at nedfryse eller fjerne en eller flere dyrtidsportioner. Den måtte derfor gå andre veje for at opnå den dæmpning af stig-

ningen i pris- og omkostningsniveauet, der var den vist efterhånden af næsten alle implicerede parter anerkendte centrale opgave for den økonomiske politik. Såfremt dette ikke lykkedes, måtte den gå arbejdsløshedens tunge, men traditionelle vej.

I første omgang søgte man at lade organisationerne selv løse denne vanskelige opgave. Meningen var vel, at de forskellige pressionsgrupper skulle give køb over for hinanden, medens regeringen stod bagved og svingede de højere skatters og arbejdsløshedens pisk. Forsøget mislykkedes imidlertid. De forskellige grupper gav ikke frivilligt afkald på deres umiddelbare fordele og kunne heller ikke blive enige om at bytte dem ud imod hinanden. Pisken måtte derfor svinges, og den arbejdsløse blev den, der først og fremmest skulle yde sit bidrag til økonomiens genoprettelse.

Regeringens økonomiske planer tog form af det såkaldte 15-punktsforslag, hvis elementer var:

1. Den vedtagne prislov og avancestoploven.
2. Offentlige besparelser på ca. 600 mill. kr.
3. Udskydelse af forhøjelserne af landbrugets hjemmemarkedspriser på betingelse af, at der kan opnås enighed med landbrugsorganisationerne om tilskud til bedring af landbrugets likviditet.
4. Indførelse af faste priser og tidsfrister i offentligt byggeri.
5. En forhøjelse af momsen fra 10 til 12½ pct. fra 1. april.
6. Kortere løbetid for tillægslån, dvs. en nedskæring fra de nuværende 30–45 år til 15–20 år.
7. Forhandlinger med Nationalbanken om en diskontonedsættelse.
8. Kapitalimport til erhvervslivet.
9. Større obligationskvoter.
10. Kapitaltilførsel til Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk.
11. Kapitaltilførsel til bedring af landbrugets likviditet.
12. Lavere præmier for eksportkreditter.
13. Forbedrede afskrivningsregler.
14. Fjernelse af de resterende restriktioner på erhvervsbyggeriet.
15. Indførelse af et såkaldt »sparelotteri«. (Senere ændret til en sparepræmieordning).

Den fremsatte økonomiske plan har i hovedsagen tre formål. For det første ønsker man at dæmpe stigningen i pris- og omkostningsniveauet. Dernæst ønsker man af hensyn til betalingsbalancen at dæmpe den indenlandske efterspørgsel. Endelig tilsigter man med den stramme finanspolitik at kunne lette penge- og kreditpolitikken.

Planens hovedbestanddel er en stramning af finanspolitikken, og det er for så vidt rigtigt, at man herved kan mindske tendenserne til pris- og lønstigninger. Erfaringen viser, at der er en nær sammenhæng mellem arbejdsløshedens størrelse og lønstigningerne, således at jo højere arbejdsløsheden er, desto mindre er stigningen i lønniveauet. I den aktuelle situation er det blot således, at truslen om stærk stigning i omkostningsniveauet hovedsage-

lig skyldes aftalte indkomstforhøjelser, pristalsregulering og andre forholdsvis exogene faktorer. Der er nærmest tale om en såkaldt cost-push-inflation, hvis ingredienser er fastlagte. Og disse givne omkostningselementer fjernes ikke, fordi efterspørgselen begrænses. Men på længere sigt kan der naturligvis være tale om, at efterspørgselsbegrænsningen medfører mindre lønstigninger, og det er i hvert fald rimeligt at begrænse efterspørgselen så meget, at der ikke opstår overefterspørgsel efter arbejdskraft, såkaldt demand-pull-inflation. Efterspørgselsbegrænsningens indflydelse på omkostningsniveauet må derfor i den aktuelle situation antages at være meget beskeden i forhold til de store lønforhøjelser og stigninger i importpriser, der er tale om. Hvis man samtidig kan sænke renteniveauet, kan der dog her ligge et mindre bidrag til dæmpning af stigningen i omkostningsniveauet.

Hvad angår den stramme finanspolitiks bidrag til løsning af betalingsbalanceproblemet, er det naturligvis rigtigt, at en formindsket indenlandsk efterspørgsel vil forbedre betalingsbalancen, først og fremmest ved at efterspørgselen efter import falder og dernæst også i visse situationer ved, at efterspørgselen efter varer og produktionsfaktorer, der ellers kunne være anvendt til eksport, reduceres. Det sidste er næppe særlig aktuelt, men kunne naturligvis være blevet det i årets løb, hvis den indenlandske efterspørgsel havde fået lov at vokse alt for kraftigt. Det centrale spørgsmål her er ikke så meget, om det anvendte middel er effektivt, men mere om det er prisen værd. Om arbejdskraft og andre produktionsfaktorer, som kunne bidrage til forøgelse af den samlede produktion, skal være ledige, fordi man ikke kan finde frem til et rimeligt forhold mellem det indenlandske omkostningsniveau og valutakurserne. Nok er betalingsbalanceunderskuddet på 2 mia kr. rekordagtig stort og ville næppe være blevet mindre i 1968, hvis man havde søgt at opretholde den fulde beskæftigelse. Men på den anden side kunne denne udvikling vel have været accepteret, hvis man havde fundet frem til en begrænsning af stigningen i det indenlandske omkostningsniveau på længere sigt. Desuden er der jo ifølge den økonomiske årsoversigt også grund til en vis optimisme med hensyn til industrieksportens udvikling på længere sigt. Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, om der ville have været mulighed for opnåelse af en mere stabil udvikling på længere sigt; erfaringerne med hensyn til stigninger i omkostningsniveauet er jo ikke alt for gode. På den anden side synes arbejdsløshedens kur at være en hård kur, når den hovedsagelig kun skyldes nogle »forkerte« prisrelationer, som »i princippet« let skulle kunne ændres.

Endelig tilsigter man ved den stramme finanspolitik at kunne lempe penge- og kreditpolitikken. Nu ligger det i hele den offentlige diskussion, at en høj rente er noget overmåde uheldigt og skadeligt. Hvis profitforventningerne er tilsvarende høje, skulle det vel for så vidt ikke gøre noget; tvært-

imod skulle et højt renteniveau her være den naturlige bremse på investeringsaktiviteten og bidrage til den bedst mulige faktorallokering. Sådan som kreditforholdene og renteniveauets indflydelse på de økonomiske dispositioner har udviklet sig herhjemme, kan der dog fremføres væsentlige argumenter til fordel for en rentesænkningspolitik. Som det anføres i nationalbankens årsberetning, »er de grupper, der står som låntagere på kreditmarkedet, ikke ligestillet med hensyn til at kunne betale en høj rente. Såvel boligbyggeri som kommunerne og visse hjemmemarkedsindustrier har forholdsvis let ved at få dækning for høje renteudgifter, medens landbruget, eksportindustrien og de erhverv, der konkurrerer med import, ikke har de samme muligheder. Det må derfor være vigtigt at fastholde den finanspolitiske linie, således at renten atter kan komme ned på et lavere niveau«. Eller sagt med andre ord, så er rentens indflydelse på faktorallokeringen undermineret, men kan muligvis genoprettes ved skabelsen af et lavere renteniveau. Første skridt i en sådan politik må dog være en fjernelse af de eksisterende rationeringsaftaler, og i øvrigt må der være tale om en politik på noget længere sigt, hvor der samtidig må ske en afviklng af de forskellige rentesubsidieringsordninger. Direkte i modstrid med en sådan genskabelse af pengepolitikkens betydning og effektivitet må det dog være, når man samtidig tilsigter, at erhvervslivet i højere grad skal kunne importere kapital fra udlandet.

En sådan omlægning af den økonomiske politiks byrder fra pengepolitikken til finanspolitikken må dog ske med en vis langsommelighed og smidighed, da man ikke umiddelbart kan forvente, at de produktionsfaktorer, der lediggøres ved en strammere finanspolitik, vil finde anvendelse i en større investeringsaktivitet, ligesom også investeringernes følsomhed over for en lempeligere pengepolitik er behæftet med betydelige modifikationer. Og hvis den samlede økonomiske aktivitet ikke påvirkes ved denne forskydning af vægten fra pengepolitikken til finanspolitikken, ydes der ikke herved noget umiddelbart bidrag til bedring af betalingsbalancen, ligesom de kilder til stigninger i omkostningsniveauet, der ligger i et efterspørgselspres, ikke vil blive fjernet. Men erhvervslivets rentebyrde vil som nævnt blive formindsket.

N. C. N.
16. 5. 1968

POLITISK KRONIK

UDLANDET

Januar 1968

1. – Præsident Lyndon B. Johnson giver i et budskab til nationen meddelelse om sit program til formindskelse af betalingsbalanceunderskuddet og stabilisering af dollaren. Programmet omfatter indskrænkning af de direkte amerikanske investeringer i udlandet, nedskæring af omkostningerne ved stationering af amerikanske tropper i udlandet og af udgifterne til turistrejser. Præsident Johnson erklærer, at han vil anmode kongressen om skatteforhøjelser og industrien om tilbageholdenhed med pris- og lønforhøjelser. I pressekonferencer gør udenrigsminister Dean Rusk, finansminister Henry Fowler og andre repræsentanter for regeringen og Federal Reserve Bankerne det klart, at forsvaret for dollaren ikke vil blive gennemført med protektionistiske midler. Samme dag sender præsidenten viceudenrigsminister Nicholas Katzenbach til Europa og statssekretær Eugene Rostow til Asien og Australien for at orientere regeringerne om planerne. – 17. bekræfter Johnson i sit budskab om nationens stilling, at USA ikke vil forhøje guldprisen, og bebuder forslag, hvorefter gulddækningspligten ophæves.

4. – Den italienske regering erklærer, at Italien vil fastholde sit veto mod alle forhandlinger om Østrigs associering med EEC, indtil det griber til alvorlige forholdsregler mod terroristerne, der fra Østrig opererer i Sydtyrol.

Den ægyptiske regering meddeler, at sejlrenden vil blive ryddet for de skibe, der siden krigen i Mellemøsten i juni 1967 har ligget indespærret i Suezkanalen, så snart de tekniske undersøgelser er afsluttet. – 27. begynder rømningsarbejderne i kanalens sydlige afsnit, hvor alle de indespærrede skibe undtagen ét befinder sig. – 28. Fra Jerusalem meldes, at Israel om nødvendigt med magt vil modsætte sig ægyptisk teknisk inspektion af kanalen nord for Timseth uden forudgående aftale med Israel, idet Israel frygter, at Ægypten efter at have ryddet hele Suezkanalen vil åbne den for alle skibe undtagen Israels. – 30. kommer det til tank- og artillerikampe over kanalen, da ægyptiske skibe gør forsøg på at sejle ind i kanalens nordlige del. Derefter indstilles de påbegyndte rømningsarbejder, og det ægyptiske udenrigsministerium beskylder Israel for med magt at ville forhindre, at de indespærrede skibe slipper fri.

Den brasilianske cruzeiro devalueres med 18,5 pct.

5. – Det slovakiske kommunistpartis førstesekretær Alexander Dubcek vælges til førstesekretær for det czekoslovakiske kommunistparti i stedet for præsident Antonin Novotny, der har haft posten siden 1953. Samtidig vælger centralkomiteen 4 nye medlemmer af partipræsidiet.

9. – Det australske liberale partis parlamentsgruppe vælger minister for uddannelse og videnskab, senator John G. Gorton til leder og dermed premierminister efter afdøde premierminister Harold Holt (se 17/12 1967). Hans modkandidater er udenrigsminister Paul Hasluck, arbejdsminister Leslie Bury og immigrationsminister B. M. Snedden. Afgørelsen falder i anden valgomgang mellem Gorton og Hasluck. – 10. Gorton aflægger ed som premierminister.

10. – Theophilus Ebenhaezer Dönges, der i marts 1967 valgtes til Sydafrikas præsident, men på grund af sygdom aldrig kom til at fungere, afgår ved døden, 69 år gammel.

15.–16. – Ved valget af valgmænd til præsidentvalget i Finland 15/2 sikres Urho Kekkonens genvalg for en ny 6 års periode, idet valgforbundet for Kekkonens genvalg, der består af de 4 regeringspartier (socialdemokratiet, centerpartiet, folkedemokraterne og det socialdemokratiske forbund) får 183 valgmænd, hvortil kommer det liberale folkepartis 9 og 9 af det svenske folkepartis 15, i alt 201 af tilsammen 300. Landsbygdpartiet, hvis præsidentkandidat er partiets formand og eneste repræsentant i rigsdagen, Veikko Vennamo, får overraskende stor tilslutning, nemlig over 11 pct. af de afgivne stemmer mod 1 pct. ved det seneste rigsdagsvalg, og 33 valgmænd. Det nationale samlingsparti, hvis kandidat ved præsidentvalget er bankdirektør Matti Virkkunen, Kansallis-Osaki-Pankki, får også langt flere stemmer end ved rigsdagsvalget og 59 valgmænd, hvortil kommer 6 fra det svenske folkeparti og 1 partiløs, i alt 66 valgmænd. Af regeringspartierne har socialdemokratiet stærk tilbagegang i stemmer i sammenligning med rigsdagsvalget. – 31. I det socialdemokratiske partiråd drøftes bl. a. årsagerne til partiets tilbagegang, og der hæver sig røster for, at partiets formand, Rafael Paasio, ikke samtidig bør være statsminister.

16. – Premierminister Harold Wilson forelægger regeringens spareprogram (se 18/11 1967) i underhuset. Besparelserne beløber sig til 300 mill. pund i finansåret 1968–69 og 416 mill. pund i 1969–70 og rammer især forsvaret. Ved udgangen af 1971 skal alle britiske styrker være trukket tilbage fra Singapore, Malaysia og den persiske golf. Uden for Europa vil der til den tid kun være britiske tropper i Hongkong og Fijiøerne. Lord Longford, der er Lord Privy Seal og leder af overhuset, demissionerer, fordi der som led i spareplanerne indgår en udsættelse af forhøjelsen af skolealderen fra 1971 til 1973. Han efterfølges af minister uden portefølje Lord Shackleton. – 17. indleder finansminister Jenkins en 2 dages debat i underhuset. Ved afslutningen af debatten godkendes spareprogrammet med 304 stemmer mod 8. Sammen med de konservative undlader 25 medlemmer af arbejderpartiet at stemme. De bliver senere udelukket fra deltagelse i arbejderpartiets parlamentsgruppes møder i en måned.

18. – Den østrigske forbundskansler Josef Klaus foretager en vidtgående rekonstruktion af regeringen. Vicekansler og handelsminister Fritz Bock, udenrigsminister Lujo Toncic-Sorinj, finansminister Wolfgang Schmitz og indenrigsminister Franz Hetzenauer træder tilbage; folkepartiets generalsekretær Hermann Withalm bliver vicekansler, Østrigs delegerede ved FN Kurt Waldheim udenrigsminister, lederen af folkepartiets industrisektion Otto Mitterer handelsminister, professor Stephan Koren finansminister og Franz Scronics indenrigsminister. Baggrunden for rekonstruktionen er voksende misfornøjelse inden og uden for regeringspartiet med regeringens resultater, specielt vedrørende forhandlingerne med EEC, Sydtyrolspørgsmålet og den finansielle situation.

19. – Præsident Lyndon B. Johnson udnævner Carl M. Clifford til forsvarsminister efter Robert S. McNamara (se 29/11 1967). 30/1 bekræftes udnævnelsen af senatet.

21. – I Jerusalem dannes Israels Arbejderparti ved sammenslutning af Mapai, Ahdut Avoda og Rafi. Forinden har Rafi, dannet 1965 på grund af fhv. ministerpræsident Ben Gurions uenighed med ministerpræsident Levi Eshkol, trods Ben Gurions modstand på en kongres 13/12 1967 med 523 stemmer mod 364 vedtaget sammenslutningen med de to andre arbejderpartier. Et andet fremtrædende medlem af

Rafi, forsvarsminister Dayan, går derimod ind for sammenslutningen. De tre partier, der tilsammen råder over 59 af parlamentets 120 medlemmer, er alle i forvejen repræsenteret i Eshkols regering.

23. – Nordkoreanske patruljebåde opbringer opklaringsskibet Pueblo tilhørende den amerikanske flåde og tvinger det til at løbe ind i havnen i Wonsan. Ifølge Pyongyang radio har Pueblo, der betegnes som et bevæbnet spionageskib, krænket nordkoreansk territorialfarvand og begået fjendlige handlinger. Fra amerikansk side afvises den nordkoreanske beskyldning, og det hævdes, at opbringningen skete i internationalt farvand uden for 12 miles grænsen. Det meddeles, at USA søger Sovjetunionens hjælp til at få Pueblo frigivet. – 24. Udenrigsminister Dean Rusk betegner opbringningen som en krigerisk handling. En amerikansk repræsentant i våbenstilstandskommissionen i Panmunjon kræver øjeblikkelig udlevering af Pueblo. Kravet afvises af Nordkorea. – 25. Præsident Johnson beordrer indkaldelse af 14.600 reservister i luftvåben og flåde. USA kræver FNs sikkerhedsråd indkaldt. – 26. Præsident Johnson meddeler, at der i Sydkorea er truffet visse sikkerhedsforanstaltninger. – 27. Den nordkoreanske regering erklærer, at den ikke vil anerkende eventuelle beslutninger af sikkerhedsrådet i dette spørgsmål.

28. – På en ekstraordinær kongres udtaler det franske socialistiske parti sig for sammenslutning af de af Føderationen af det demokratiske og socialistiske venstre omfattede partier i et enkelt parti.

29. – En amerikansk militær talsmand i Saigon meddeler, at den påtænkte våbenhvile i anledning af det buddhistiske nytår er opgivet for de nordlige provinser af Sydvietnam på grund af stærke koncentrationer af nordvietnamesiske og Vietcong-enheder i nærheden af støttepunktet Khe Sanh. Natten til 30/1 begynder Vietcong en offensiv mod alle større byer i Sydvietnam og mod talrige amerikanske støttepunkter. Bl. a. trænger Vietcong-enheder ind i hovedstaden Saigon, hvor det ligesom i talrige andre byer kommer til forbitrede gadekampe. Det amerikanske luftvåben retter i de følgende dage talrige angreb mod bydele besat af Vietcong. I flere timer holder Vietcong dele af den amerikanske ambassade i Saigon besat. – 31. proklameres undtagelsestilstand i Sydvietnam.

30. – På det frie demokratiske partis kongres i Freiburg vælges Walter Scheel uden modkandidat til formand for partiet efter Erich Mende med 216 af 248 mulige stemmer.

31. – Ved forhandlinger i Belgrad er der opnået enighed mellem Den tyske Forbundsrepublik og Jugoslavien om genoprettelse af diplomatiske forbindelser mellem de to lande. Forbindelserne blev afbrudt af forbundsrepublikken i 1957, efter at Jugoslavien havde anerkendt den østtyske regering. Af officielle udtalelser i Bonn fremgår det, at Vesttyskland stadig vil fastholde Hallsteindoktrinen over for ikke-kommunistiske lande og altså betragter det som en uvenlig handling, hvis et land med ambassadør i Bonn opretter diplomatiske forbindelser med Østtyskland.

Den franske marine rømmer flådebasen Mers-el-Kebir og overgiver den til de algeriske militære myndigheder.

Øen Nauru i Stillehavet, opdaget 1798, annekteret af Tyskland 1888, overtaget af Australien 1914 og efter krigen 1914–18 folkeforbundsmandat, siden 1947 administreret for FN af Australien, Storbritannien og New Zealand, bliver uafhængig republik under høvdingen Hammer de Roburt. Øens største rigdomskilde er fosfatlejer, opdaget 1900, formentlig udtømt om 25–30 år.

Februar 1968

1. – De voldsomme kampe i Sydvietnam (se 29/1) fortsætter. I de flg. dage lykkes det i vidt omfang de allierede skridt for skridt og under store tab på begge sider at bringe de af Vietcong besatte dele af Saigon og andre angrebne byer under kontrol. Kampens tyngdepunkt er byen Hué i det nordlige Sydvietnam, hvor Vietcong holder citadellet besat. – 8. Nordvietnams udenrigsminister Nguyen Duy Trinh udtaler over for det franske telegrambureau APF, at forhandlinger kan begynde, så snart USA virkelig uden betingelser har standset bombeangrebene og alle andre krigshandlinger mod Nordvietnam. – 13. Det meddeles, at USA vil sende yderligere 10.500 mand kamptropper til Vietnam efter anmodning af general Westmoreland, den amerikanske øverstbefalende i Vietnam. – 18. Kampene i Sydvietnam når med en ny angrebsbølge fra Vietcong et nyt højdepunkt siden offensivens begyndelse 30/1. 47 byer, deriblandt Saigon, samt talrige flyvepladser og militære installationer bliver angrebet. – 23. lykkes det for de amerikanske tropper at generobre citadellet i Hué. – 24. Amerikanske fly bomber for første gang siden krigens begyndelse Hanois havn.

Den tidligere amerikanske vicepræsident Richard Nixon erklærer, at han ønsker opstilling som republikansk præsidentkandidat ved det forestående valg. – 24. meddeler guvernør Nelson Rockefeller, New York, at han er villig til at modtage republikansk nominering som præsidentkandidat.

Den afgående amerikanske forsvarsminister Robert S. McNamara udtaler, at Sovjetunionen i løbet af 12 måneder har mere end fordoblet antallet af interkontinentale ballistiske missiler, fra 340 i oktober 1966 til 720 i oktober 1967. Heroverfor står USA's 1054 interkontinentale ballistiske missiler. Til trods herfor erklærer McNamara, at USA's nukleare overlegenhed over for USSR stadig er mere end 4 til 1.

2. – USA forhandler i Panmunjon direkte med Nordkorea om frigivelse af Pueblo (se 23/1). – 6. Den sydkoreanske regering protesterer mod den amerikanske regerings eftergivende holdning over for truslen om invasion fra Nordkorea og henviser til, at Sydkorea muligvis vil gribe til ensidige forholdsregler for at kunne forsvare sig. Den sydkoreanske nationalforsamling vedtager en resolution, i hvilken regeringen opfordres til at arbejde for en revision af forsvarspagten med USA for bedre at kunne imødegå militære provokationer fra Nordkorea. I de flg. dage fortsætter de amerikansk-nordkoreanske forhandlinger i Panmunjon. – 11. ankommer den amerikanske regerings særlige udsending Cyrus Vance til Seoul. Ved afslutningen af besøget 15/2 meddeles, at der er opnået enighed om inden for forsvarspagtens rammer ufortøvet at træffe afgørelse om modforholdsregler i tilfælde af, at Nordkorea fortsætter sine aggressive handlinger.

5. – Libanons regering under Rashid Karami, der tiltrådte i december 1966, træder tilbage. Præsident Helou opfordrer Abdullah Yafi, der 6 gange tidligere har været regeringschef, til at danne midlertidig regering, hvis vigtigste opgave skal være at gennemføre almindelige valg i marts. – 8. Abdullah Yafi danner ny regering med sig selv som finans- og forsvarsminister og Fouad Boutros som udenrigsminister og minister for turisme og information. I regeringen er som sædvanligt i Libanon alle de religiøse retninger i landet repræsenteret.

7. – Den belgiske koalitionsregering (kristelig sociale plus liberale) under Paul Vanden Boeynants (se 20/3 1966) indgiver sin afskedsbegæring på grund af uenighed i regeringen og inden for det kristelig sociale parti, det største af koalitionspartierne. 4 af de kristelig sociale ministre har tilsluttet sig flamlændernes krav om flyt-

ning af de franskprogede fakulteter ved universitetet i Louvain til den vallonske (fransktalende) del af landet. – 20. Senator Paul-Willem Segers, der på kong Baudouins opfordring har forsøgt at danne regering, giver op. – 21. Kongen anmoder den fungerende ministerpræsident Vanden Boeynants om at tage de nødvendige skridt til afholdelse af valg.

11. – General Alfredo Stroessner, der har haft magten i Paraguay siden militærkuppet i 1954, genvælges til præsident for en ny 5 års periode som kandidat for det nationalrepublikanske parti (coloradopartiet) med over 460.000 stemmer, derefter får dr. Gustavo Gonzalez, det (konservative) radikalliberale parti, knap 140.000 stemmer. Det liberale partis kandidat er dr. Carlos Levi Rufinelli, og Febresistas (til venstre for centrum) opstiller Carlos Caballero Gatti. De kristelige demokrater opfordrer til at stemme blankt. Ved de samtidige valg til deputeretkammer og senat opnår coloradopartiet over halvdelen af stemmerne og får dermed i henhold til forfatningen ret til 2/3 af pladserne. Deputeretkammerets sammensætning efter valget: 40 colorados, 16 radikalliberale, 3 liberale, 1 Febreristas. Senatet: 20 colorados, 9 radikalliberale og 1 liberal.

15. – Urho Kekkonen genvælges som Finlands præsident for en ny 6 års periode. Afstemningen er i nøje overensstemmelse med resultatet af valgmandsvalget (se 15.–16/1), idet Kekkonen får 201 stemmer, Matti Virkkunen 66 og Veikko Vennamo 33 stemmer. – 22. Statsminister Rafael Paasio meddeler det socialdemokratiske partistyre, at han ikke ønsker at danne ny regering (efter hvert præsidentvalg træder regeringen formelt tilbage). Partistyret udser derefter tidligere partisekretær, landshøvding Kaarlo Pitsinki som kandidat til statsministerposten, men rigsdagsgruppen foreslår flhv. statsminister K.-A. Fagerholm, og partistyrelsen opgiver Pitsinkis kandidatur til fordel for Fagerholm. – 24. Fagerholm erklærer, at han ikke ønsker at vende tilbage til aktiv politik. – 27. udpeger rigsdagsgruppe og partistyrelse enstemmigt dr. Mauno Koivisto, siden 1/1 chefdirektør for Finlands Bank (se 12/10 1967), til statsministerposten, og Koivisto accepterer.

19. – En international voldgiftsret afgør grænsestriden mellem Indien og Pakistan om Rann of Kutch (se 4/5 1965), der ved afgørelsen deles med ca. 9/10 til Indien og 1/10 til Pakistan.

Jacobus Johannes Fouché vælges til Sydafrikas præsident (se 10/1).

22. – Til minde om 20 års dagen for den kommunistiske magtovertagelse i Czekoslovakiet holdes et møde i det czekoslovakiske kommunistpartis centralkomité i nærværelse af partiledere fra Bulgarien, DDR, Polen, Rumænien, USSR og Ungarn. Førstesekretær Alexander Dubcek (se 5/1) udtaler, at fremtidig vil krænkelse af borgerrettighederne ikke blive tolereret. På det kulturpolitiske område vil alt blive fjernet, der hindrer den kunstneriske og videnskabelige skaben, og alt som fører til spændinger mellem partiet og de intellektuelle. I talens udenrigspolitiske del fremhæves Czekoslovakiets forbundethed med Sovjetunionen.

24. – Det franske kommunistparti (P. C. F.) og Føderationen af det demokratiske og socialistiske venstre (F. G. D. S.) offentliggør en fælles programerklæring. Føderationens leder, François Mitterand, udtaler, at det er en politisk overenskomst, medens kommunisternes leder, Waldeck Rochat, kalder det et fælles minimumsprogram.

24. – Australiens nye premierminister John G. Gorton (se 9/1), der har opgivet sin plads i senatet, vælges til medlem af repræsentanternes hus i afdøde premierminister Holt's valgkreds Higgins i Victoria med overvældende flertal. – 26. rekonstruerer Gorton ministeriet. Hans egen portefølje som minister for uddannelse og vi-

denskab overtages af J. M. Fraser, der får sæde i kabinettet ligesom Ian Sinclair (landpartiet), der flyttes fra socialministeriet til skibsfart- og transportministeriet og tillige bliver viceminister for handel og industri. John McEwen, landpartiet, fortsætter som vicepremierminister, og der sker i øvrigt ingen ændringer på de vigtigste kabinetsposter.

25. – I Cypern genvælges præsident Makarios for en 5 års periode med overvældende flertal. Hans eneste modkandidat, dr. Takis Evdokas, der er tilhænger af enosis (union med Grækenland), får knap 4 pct. af stemmerne. 15/2 har de tyrkiske cyprioter genvalgt dr. Paul Kütchük som vicepræsident uden modkandidat (ifølge forfatningen af 1960 vælger de græske cyprioter præsidenten og de tyrkiske cyprioter vicepræsidenten).

Præsident Leopold Sedar Senghor, Senegal, genvælges for en 5 års periode.

27. – Herskerne i 9 sheikdømmer ved den persiske golf – Qatar, Barein og de 7 små sheikdømmer ved Oman golfen – meddeler, at det er deres hensigt at sammenslutte deres områder i en føderation. Baggrunden er Storbritanniens beslutning om tilbagetrækning af de britiske tropper »øst for Suez«.

29. – En ny lov, Commonwealth Immigration Act, begrænser indvandringen til Storbritannien af farvede med britisk pas til 1500 om året. Loven tager i første række sigte på asiater i Kenya.

Marts 1968

11. – Præsident Saragat underskriver et dekret, hvorefter det italienske deputeretkammer og senat opløses, og der udskrives valg til 19/5.

12. – Efter 2 ugers forhandlinger med de nuværende regeringspartier om et nyt regeringsprogram meddeler Mauno Koivisto (se 15/2) præsident Kekkonen, at forhandlingerne har stødt på vanskeligheder på grund af centerpartiets holdning. Kekkonen opfordrer Koivisto til at fortsætte forsøgene på at danne en regering på bred basis, idet han dog også anmoder ham om at undersøge mulighederne for en regering på smallere basis. – 22. Efter langvarige og vanskelige forhandlinger, bl. a. om fordelingen af ministerposterne, danner Koivisto ny regering, hvori foruden de 4 hidtidige regeringspartier (socialdemokratiet, centerpartiet, folkedemokraterne og det socialdemokratiske forbund) også det svenske folkeparti er repræsenteret. De 5 partier har tilsammen 165 af rigsdagens 200 medlemmer. Ligesom i Rafael Paasios regering besætter socialdemokratiet 6 ministerposter, centerpartiet 5, folkedemokraterne 3 og det socialdemokratiske forbund 1, desuden får det svenske folkeparti en mand i regeringen, der således udvides fra 15 til 16 ministre, hvilket kræver lovændring. 6 af ministrene i Koivistos regering havde – foruden Koivisto selv indtil 1/1 – sæde i Paasios regering og på de samme poster, nemlig udenrigsminister Ahti Karjalainen (cp), justitsminister Aarre Simonen (soc. dem. forb.), indenrigsminister Antero Väyrynen (soc. dem.), forsvarsminister Sulo Suorttanen (cp), finansminister Eino Raunio (soc. dem.) og vicefinansminister Ele Alenius (f. dem.). Herudover bliver Johannes Virolainen (cp) vicestats- og undervisningsminister, Martti Miettunen (cp) landbrugsminister, Paavo Aitio (f. dem.) kommunikationsminister, Viljo Virtanen (soc. dem.) arbejdsminister, Grels Teir (sv. folkep.) handelminister, Väinö Leskinen (soc. dem.) industriminster, Anna-Liisa Tiekso (f. dem.) socialminister, og J. F. Partanen (cp) vicesocialminister). Desuden

knyttes Jussi Linnamo (soc. dem.) til statsministeriets kancelli som minister uden portefølje.

12. – Mauritius med ca. 3/4 mill. indbyggere bliver efter 158 år under britisk herredømme uafhængig stat inden for Commonwealth (se 7/8 1967). Uafhængighedsfestlighederne boykottes af øens socialdemokratiske parti under Gaeton Duval, der havde ønsket en eller anden form for forbindelse med Storbritannien. Premierminister Sir Seewoosagur Ramgoolam udtaler, at Mauritius vil søge optagelse i FN og OAU (organisationen for Afrikas enhed). Et udbrud af raceuroligheder med blodige sammenstød mellem muhammedanere og kreoler førte 21/1 til proklamering af undtagelsestilstand i hovedstaden Port Louis og for hele øen dagen efter. Ved udgangen af januar var det med hjælp fra britiske tropper lykkedes at genoprette ro og orden. Et nyt udbrud af raceuroligheder fører til indførelse af udgangsforbud i Port Louis i dagene 16.–18/3.

13. – Ved primærvalgene i New Hampshire får senator Eugene McCarthy, modstander af præsident Johnsons Vietnampolitik, som kandidat til præsidentvalget 42 pct. af de demokratiske stemmer mod præsident Johnsons 49. Richard Nixon (se 1/2) får 79 pct. af de republikanske stemmer og guvernør Nelson Rockefeller 11 pct. – 17. Senator Robert Kennedy, der dagen i forvejen har meldt sig som deltager i kampen om at blive demokratisk præsidentkandidat, giver udtryk for alvorlige reservationer med hensyn til at støtte præsident Johnson, hvis han genopstilles til præsidentvalget, med mindre han ændrer sin »katastrofale« politik i Vietnam.

15. – Udenrigsminister George Brown træder tilbage og efterfølges af første statssekretær Michael Stewart, der var udenrigsminister, indtil han i juli 1966 afløstes af Brown. Han begrunder sin tilbagetræden med alvorlig uoverensstemmelse med premierminister Wilson om regeringens ledelse. Særlig beklager han sig over, at han ikke var blevet rådspurgt i anledning af guldkrisen (se 16.–17/3). Det meddeles, at premierministeren agter at foretage en sammenlægning af udenrigsministeriet og ministeriet for Commonwealth-anliggender.

Grækenlands ministerpræsident siden kong Konstantins flugt i december 1967 George Papadopoulos meddeler, at folkeafstemningen om den nye forfatning vil finde sted 1/9. Forinden vil der blive fri debat om forfatningsudkastet. Pressecensuren vil blive hævet, for så vidt angår meningstilkendegivelse om udkastet, og i lys af den offentlige debat og direkte skriftlige henvendelser til en regeringskommission vil regeringen derefter udarbejde det endelige forfatningsudkast »inden for revolutionens ånd«. Efter forfatningsudkastet vil Grækenland blive et »kronet, liberalt demokrati«. Papadopoulos udtaler, at der ingen forbindelse er mellem folkeafstemningen og kongens tilbagevenden; kongen vil vende tilbage, når det efter rådslagning med regeringen anses for gavnligt for nationen. Lederne af de to største partier, George Papandreou, centrumsunionen, og Panayotis Kanellopoulos, den nationalradikale union, erklærer, at de ikke vil deltage i forfatningsdebatten, fordi betingelserne for en ærlig folkeafstemning ikke er til stede. Forfatningsudkastet offentliggøres 16/3.

16.–17. – Efter en ny voldsom spekulation i en forhøjelse af den amerikanske guldpris (35 dollars pr. ounce) samles centralbankdirektørerne i Belgien, Vesttyskland, Italien, Holland, Schweiz, Storbritannien og USA – dvs. guldpuljelandene med undtagelse af Frankrig – samt repræsentanter for Den internationale Valutafond og Den internationale Betalingsbank i Washington. 17/3 udsendes en erklæring, hvorefter der er enighed om, at den nuværende guldpris fremdeles skal gælde i transaktioner mellem centralbankerne, men at centralbankerne i guldpuljen ikke længere vil sælge guld til private eller købe

guld i det frie marked, og at de ikke mere vil sælge guld til centralbanker for at erstatte guld solgt til private. Der bliver altså to guldpriser: den officielle og prisen på det private marked, der bestemmes af udbud og efterspørgsel. USA og Storbritannien har lovet at foretage indgreb for at genoprette ligevægten på betalingsbalancen. – 18. Præsident Johnson underskriver en lov, der afskaffer gulddækningen (25 pct.) for seddelomløbet.

18. – På det vesttyske socialdemokratiske partis kongres i Nürnberg definerer udenrigsminister Willy Brandt regeringens politik som »anerkendelse af, det vil sige respekt for, Oder-Neisselinien indtil afslutningen af en fredstraktat«. – 27. Forbundskansler Kiesinger udtaler i forbundsdagen, at han finder Brandts ordvalg uheldigt; Vesttyskland har ikke anerkendt Oder-Neissegrænsen med Polen, og en formel anerkendelse må afvente afslutningen af en fredstraktat, men dette skulle ikke forhindre en forsoning mellem Tyskland og Polen eller betyde, at der ikke kunne være nogen kontrakt mellem de to lande. – 28. Forbundsindenrigsminister Paul Lücke træder tilbage på spørgsmålet om en ændring af valgloven.

19. – Kronprins Harald af Norge forlover sig med frk. Sonja Haraldsen.

Cairodagbladet Al Ahram meddeler, at en række civile vil afløse militære ministre ved en rekonstruktion af præsident Nassers regering.

21. – Israel iværksætter en 12 timers straffeaktion mod de arabiske terroristers og saborørers uddannelseslejre og støttepunkter i Jordan.

22. – Czekoslovakiets præsident Antonin Novotny (se 5/1) trækker sig nødtvungent tilbage. – 31. Den 72-årige general Ludvik Svoboda, der kommanderede de czekoslovakiske styrker i Rusland under den anden verdenskrig og senere var forsvarsminister, vælges af nationalforsamlingen til præsident med 282 af 288 mulige stemmer.

28. – Udfaldet af 4 suppleringsvalg til underhuset er et nyt stort nederlag for arbejderpartiet (se 2/11 1967); 3 af kredsene, Acton, Dudley og Meridan, erobres af de konservative fra arbejderpartiet, og i den fjerde, Warwick and Leamington, forøger de konservative deres flertal stærkt.

31. – Præsident Johnson meddeler i en radio- og fjernsynstale til det amerikanske folk, at han i et nyt forsøg på at komme på talefod med Hanoiregeringen har givet ordre til at standse luftangreb på Nordvietnam undtagen i området nord for den demilitariserede zone (ved den 17. breddegrad), hvor den stadige opbygning af fjendtlige styrker direkte truer allierede fremskudte positioner. Hvis Nordvietnam besvarer den amerikanske militære tilbageholdenhed med en lignende nedtrapning af krigen, er der mulighed for et fuldstændigt bombestop, og USA er rede til straks at møde modparten hvor som helst for at drøfte de midler, der kan muliggøre en politisk løsning i Vietnam.

Præsident Johnson slutter sin tale med at meddele, at han ikke vil genopstilles som demokratisk kandidat til præsidentembedet; han vil ikke søge nominering ved partiets konvent i august og vil heller ikke tage mod en opfordring til at fortsætte endnu en periode som præsident. Hans begrundelse er, at han vil hæve præsidentembedet op over den partimæssige splittelse, som er i færd med at udvikle sig. Resten af sin præsidentperiode vil han udelukkende hellige sig den opgave at styrke folkets enhed og virke for fred i Vietnamkrigen.

Ved de belgiske valg (se 7/2) vinder de flamske og vallonske partier, der kun har sprogspørgsmålet på deres program, frem på bekostning af de 3 store partier, de kristelig-sociale, socialisterne og de liberale, der mister henholdsvis 8, 5 og 1 mandat. Det flamske Volksunie får 20

medlemmer i det nye deputeretkammer, og Rassemblement vallon, der er i valgforbund med Bruxelles' franskprogede parti, får 12 mandater, en gevinst på 9. De nationalistiske partier er tilhængere af den belgiske enhedsstats omdannelse til en føderation. Premierminister Paul Vanden Boeynants (kristelig-social), der er opstillet som nr. 1 på en blandet flamsk-fransksproget liste i Bruxelles, vinder en stor personlig sejr, idet denne liste får valgt 8 repræsentanter.

DANMARK

Januar 1968

4. – LO og Dansk Arbejdsgiverforening indleder forhandlingerne om en ny hovedaftale for arbejdsmarkedet. LO ønsker ændring af § 4, der handler om arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet, til gengæld ønsker arbejdsgiverne ændring af § 5 med henblik på at holde ikke blot arbejdsledere, men også en række andre i funktionærlignende stillinger uden for LOs organisationer. Samtidig drøfter parterne orienterende spørgsmålet om fornyelse af forhandlingsreglerne, som er udløbet efter LOs opsigelse.

14. – Danske Bankers Fællesrepræsentation og Danmarks Sparekasseforening beslutter at opsige den gældende renteaftale med 3 måneders varsel. Men under hensyn til, at Nationalbanken 5/1 har påpeget, at renteaftalen har været et vigtigt led i landets pengepolitik, beslutter de to foreninger at nedsætte et udvalg, der snarest skal fremlægge udkast til en ny overenskomst (se 23/12 1967).

22. – Regeringen meddeler, at man fra den amerikanske regering har modtaget meddelelse om, at en amerikansk B-52 bombemaskine om aftenen den 21. under nødlanding er styrtet ned på isen i North Star bugten ca. 11 km sydvest for Thuleforsvarsområdet. Maskinen medførte atomvåben, der ikke var armeret, og der er derfor ingen fare for eksplosion, og det anses for overordentlig usandsynligt, at der er fare for radioaktiv stråling i forbindelse med ulykken. Meddelelsen udsendes kl. 17,20, men blev modtaget i udenrigsministeriet ved 3-tiden, og statsminister J. O. Krag og udenrigsminister Tabor blev underrettet ved 7-tiden af udenrigsministeriets direktør, dr. jur. Paul Fischer. Regeringens rådgiver i nedrustningsspørgsmål, fhv. minister K. Helveg Petersen, betegner det som urimeligt, at befolkningen ikke straks blev underrettet. Såvel statsministeren som udenrigsministeren udtaler, at der ikke findes atomvåben inden for dansk område, heller ikke i Grønland, og at den amerikanske regering er bekendt med Danmarks atompolitik, men nævner den mulighed, at amerikanske fly med atomvåben søger landingsmuligheder i Grønland i en nødssituation.

23. – Ved folketingsvalget mister arbejderpartierne det spinkle flertal, som de opnåede ved valget 22/11 1966. Det radikale Venstre mere end fordobler antallet af mandater, og også Det konservative Folkeparti har fremgang og bliver folketingets næststørste parti. For Socialdemokratiet er valget et nyt alvorligt nederlag, og Socialistisk Folkeparti og det derfra udskilte venstresocialistiske parti får tilsammen færre mandater end Socialistisk Folkeparti ved det foregående valg. Venstre går lidt tilbage, og Liberalt Centrum opnår ikke tilstrækkeligt mange stemmer til at blive repræsenteret i det nye folketing. Stemme-

procenten er i gennemsnit for hele landet 89,3 mod 88,6 i 1966. Kun ved valget i 1943 under den tyske besættelse er der konstateret en højere stemmeprocent, nemlig 89,5.

På Færøerne bliver Folkeflokken det største parti med 34,4 (1966: 33,6) pct. af de afgivne stemmer mod 32,4 (36,5) pct. for Socialdemokratiet. Sambandspartiet opnår 16,1 (19,9) pct. og Framburdsflokken, der ikke opstillede i 1966, 7,1 pct. af stemmerne. Færøernes folketingsmænd er herefter tidligere lagmand Hakun Djurhuus, Folkeflokken, og nuværende lagmand Peter Mohr Dam (s).

I Grønlands 2. opstillingskreds (Sydgrønland) genvælges Nikolaj Rosing. I 1. opstillingskreds (Nordgrønland), hvor valget finder sted 29/2, genvælges Knud Hertling.

Af det nye folketings 179 medlemmer var 36 ikke medlemmer af det foregående folketing, og heraf havde 25 ikke tidligere haft sæde i tinget. De 36 medlemmer fordeler sig således på partierne: s. 7, k. f. 6, v. 7, r. v. 14, s. f. 1, folkeflokken 1. Samtlige opstillede ministre genvælges med undtagelse af familieminister Camma Larsen-Ledet. I stedet for fhv. statsminister Erik Eriksen, der ikke ønskede genopstilling, og folketingsformand, fhv. minister Jul. Bomholt, begge Ribe amt, vælges henholdsvis formanden for Dansk Kvindesamfund, Nathalie Lind og fhv. udenrigsminister Per Hækkerup. Niels Andersen, der var medlem af folketinget i 1957–60, valgt af retsforbundet og politisk ordfører for retsforbundets folketingsgruppe under trekantregeringen, bliver på ny medlem, indvalgt af Venstre i Aalborg amt.

Ligesom det gamle folketing tæller det nye 19 kvindelige medlemmer. De fordeler sig som følger på partierne: s. 3 (6), k. f. 6 (6), v. 3 (1), r. v. 5 (3), s. f. 1 (1), v. s. 1 (2).

Udenrigsministeriets direktør udtaler om grunden til, at offentligheden ikke straks fik besked om det amerikanske bombefly styrt ved Thule, at alle oplysningerne fra USA var fortrolige, og at amerika-

	pct. af stemmerne			Antal mandater		
	22/9 1964	22/11 1966	23/1 1968	22/9 1964	22/11 1966	23/1 1968
Socialdemokratiet	41.9	38.2	34.2	76	69	62
Socialistisk folkep.	5.8	10.9	6.1	10	20[1])	11
Venstresocialisterne	–	–	2.0	–	–	4
Kommunistiske parti	1.2	0.8	1.0	–	–	–
	48.9	49.9	43.3	86	89	77
Konservative folkep.	20.1	18.7	20.4	36	34	37
Venstre	20.8	19.3	18.6	38	35	34
Radikale venstre	5.3	7.3	15.0	10	13	27
	46.2	45.3	54.0	84	82	98
Liberalt centrum	–	2.5	1.3	–	4	–
De uafhængige	2.5	1.6	0.5	5	–	–
Retsforbundet	1.3	0.7	0.7	–	–	–
Fredspolitisk folkep.	0.3	–	–	–	–	–
Dansk samling	0.4	–	–	–	–	–
Slesvigske parti	0.4	–	0.2	–	–	–
	100.0	100.0	100.0	175	175	175

[1]) 6 medlemmer af Socialistisk Folkepartis folketingsgruppe sluttede sig til det i december 1967 stiftede parti Venstresocialisterne.

nerne derfor måtte tage initiativ til offentliggørelse. Direktøren oplysere videre, at et eksperthold af danske videnskabsmænd rejser til ulykkesstedet for at undersøge, hvorvidt der er fare for spredning af radioaktiv stråling.

24. – Statsminister J. O. Krag indgiver regeringens afskedsbegæring til kongen, der anmoder regeringen om at fungere videre, indtil en ny regering er dannet.

25. – Kongen modtager partilederne. Socialdemokratiet tilråder en bred flertalsregering ledet af Socialdemokratiet, og de peger på Socialdemokratiet som forhandlingsleder. K. f. og v. tilråder dannelsen af en liberal flertalsregering, og de radikale giver udtryk for, at de ønsker en regering, der kan formidle et samarbejde i folketinget. S. f. ønsker en regering baseret på soc. dem. og peger på J. O. Krag som forhandlingsleder. Den fordoblede radikale folketingsgruppe vælger Karl Skytte til gruppeformand og parlamentarisk leder.

26. – Under en ny modtagelse af partilederne hos kongen peger k. f., v. og r. v. på Det radikale Venstres politiske ordfører Hilmar Baunsgaard som forhandlingsleder ved dannelsen af en ny regering, og kongen anmoder derefter Baunsgaard om at undersøge mulighederne for den bredest mulige regering. Under de forhandlinger, som han derefter fører med grupperne, foreslår J. O. Krag en regering af s. og r. v., men dette afvises. S. stiller som betingelse for overhovedet at gå med i en regering af de 4 gamle partier og i øvrigt en hvilken som helst anden regering, at s. får ledelsen. K. f. og v. er ikke interesseret i en socialdemokratisk ledet regering og heller ikke i en regering med socialdemokratisk deltagelse. R. v. giver udtryk for interesse for en regering af de 4 gamle partier, men udtaler sig på samme måde som v. og k. f. hvad angår ledelsen. S. f. tilstræber en regering af s., r. v. og s. f. ledet af s.

27. – I et fællesmøde med alle partidelegationer drager Hilmar Baunsgaard den konklusion af sine sonderinger, at den nærmest foreliggende mulighed er en liberal flertalsregering af k. f., v. og r. v.

Aksel Larsen træder tilbage som formand for Socialistisk Folkepartis folketingsgruppe, men fortsætter som partiets politiske ordfører og som medlem af gruppens bestyrelse. Til ny formand vælger gruppen på forslag af Aksel Larsen enstemmigt den hidtidige næstformand Morten Lange.

29. – De mere officielle forhandlinger mellem de 3 partier om en regering af k. f., v. og r. v. begynder under Hilmar Baunsgaards ledelse.

30. – Hilmar Baunsgaard orienterer kongen om forhandlingerne om en ny regering, hvorefter forhandlingerne fortsætter.

31. – Hilmar Baunsgaard meddeler, at k. f., v. og r. v. er enige om at danne regering sammen og oplyser, at den nye regerings program vil blive offentliggjort 6/2, når folketinget træder sammen.

Februar 1968

2. – Kongen udnævner ny regering med Hilmar Baunsgaard (r. v.) som statsminister, bestående af 5 r. v., 6 v. og 6 k. f., i alt 17 ministre mod 19 i regeringen J. O. Krag, idet ministeriet for familiens anliggender nedlægges, og fiskeriministeriet og Grønlandsministeriet henlægges under samme minister. Poul Hartling (v.) bliver udenrigsminister, Poul Møller (k. f.) finansminister, A. C. Normann (r. v.) fiskeriminister og minister for Grønland, K. Helveg Petersen (r. v.) minister for kulturelle anliggender og minister for teknisk samarbejde med udviklingslandene samt

nedrustningsspørgsmål, Poul Sørensen (k. f.) indenrigsminister, K. Thestrup (k. f.) justitsminister, Erik Ninn-Hansen (k. f.) forsvarsminister, Peter Larsen (v.) landbrugsminister, Knud Thomsen (k. f.) handelsminister, Ove Guldberg (v.) minister for offentlige arbejder, Aage Hastrup (k. f.) boligminister, Nathalie Lind (v.), socialminister, rektor Helge Larsen (r. v.) undervisningsminister, økonomisk-statistisk konsulent i undervisningsministeriet Lauge Dahlgaard (r. v.) arbejdsminister, professor, dr. oecon P. Nyboe Andersen (v.) økonomiminister og minister for nordiske anliggender samt europæiske markedsanliggender og højskoleforstander Arne Fog Pedersen (v.) kirkeminister. De 4 sidstnævnte er ikke medlemmer af folketinget, undervisningsminister Helge Larsen var dog medlem af tinget i 8 år indtil valget i 1964. Hilmar Baunsgaard, A. C. Normann, K. Helveg Petersen og Poul Sørensen har tidligere været ministre.

3. – Prinsesse Benedikte vies i Fredensborg til prins Richard til Seym-Wittgenstein-Berleburg (se 6/7 1967).

5. – Den radikale gruppeformand Karl Skytte modtager et tilbud fra de 3 regeringspartier om at blive folketingets formand. Han fortsætter som gruppeformand, men må nedlægge hvervet som formand for statens jordlovsudvalg.

Den konservative folketingsgruppe vælger H. C. Toft til formand i stedet for indenrigsminister Poul Sørensen, Asger Jensen til næstformand og E. Haunstrup Clemmensen til politisk ordfører i stedet for finansminister Poul Møller. H. C. Toft udpeges også til statsrevisor i stedet for finansminister Poul Møller. Venstres gruppe har valgt Henry Christensen til formand i stedet for udenrigsminister Poul Hartling. Henry Christensen fortsætter som Venstres politiske ordfører. Fhv. statsminister J. O. Krag bliver formand for den socialdemokratiske gruppe, fhv. undervisningsminister K. B. Andersen næstformand, og fhv. udenrigsminister Per Hækkerup fortsætter som politisk ordfører.

6. – Det nyvalgte folketing træder sammen og vælger under aldersformanden Aksel Larsens ledelse efter indstilling af en valggruppe af k. f., v. og r. v. Det radikale Venstres gruppeformand Karl Skytte til midlertidig formand.

Statsminister Hilmar Baunsgaard fremsætter derefter regeringens tiltrædelseserklæring, idet han indledningsvis udtaler, at regeringen, skønt den bygger på det største flertal for en regering gennem mange år, ikke agter at være sig selv nok. Efter et udenrigspolitisk afsnit, hvori det bl. a. hedder, at Danmarks udenrigspolitik bygger på medlemskab af NATO i overensstemmelse med den gældende traktat, herunder dennes opsigelsesbestemmelse, udtaler statsministeren, at regeringen på det økonomiske område overtager en arv, der nødvendiggør omgående og effektiv indgriben. Der vil blive gennemført en finansiel stramning både gennem en begrænsning af statens udgifter og ved at tilføre staten øgede indtægter. Der vil blive iværksat en gennemgang af statsbudgettet med henblik på at beskære stigningen i de civile og militære udgifter med i alt ca. 600 mill. kr., heraf 125–150 mill. kr. på forsvaret. Regeringen vil optage drøftelser med arbejdsmarkedets parter, med funktionær- og tjenestemandsorganisationerne og med erhvervslivets organisationer om foranstaltninger, der kan dæmpe stigningen i omkostninger, avancer og priser. Et positivt resultat af disse drøftelser vil mærkbart kunne formindske omfanget af den nødvendige statsfinansielle stramning. I øvrigt bebudes en forbedring af afskrivningsreglerne, opmuntring af den private opsparing og optagelse af forhandlinger med landbrugets repræsentanter om erstatning for det tab, der har ramt det som følge af den engelske devaluering. Om skattepolitikken hedder det, at kildeskatten bør sættes i kraft 1/1 1969, men endelig stillingtagen kan ikke ske, før regeringen har haft mulighed for at vurdere de forarbejder, der er foretaget. Samtidig med kildeskattens indførelse vil regeringen foreslå overgang til en enhedsskala, hvor-

ved sambeskatningen ophæves, og i denne sammenhæng vil man søge en ordning af beskatningen for medhjælpende hustruer. Spørgsmålet om genindførelse af fradragsretten for kommunale skatter vil blive optaget til fornyet overvejelse.

7. – Efter at folketingsmandaterne er godkendt, konstituerer tinget sig med Karl Skytte (r. v.) som formand, Kaj Andresen (s.), Hanne Budtz (k. f.), Simon From (v.) og Morten Lange (s. f.) som henholdsvis 1., 2., 3. og 4. næstformand.

Finansminister Poul Møller fremsætter forslag til finanslov for 1968–69 og forslag til udskrivningslov for 1968–69 i den skikkelse, hvori de blev fremsat før valget, men bebuder ændringsforslag. Også forslaget om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v. genfremsættes, men her er den skærpende bestemmelse vedrørende opgørelsen af fortjeneste ved afhændelse af fast ejendom (se 13/10 1967) udeladt. Indtil udgangen af februar er der af regeringen fremsat 52 lovforslag, hvoraf de fleste var fremsat af den foregående regering inden valget, men ikke færdigbehandlede.

Ømann (s. f.) fremsætter forslg om ændring af lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger (1. behandling 15/2), og Morten Lange (s. f.) genfremsætter det i folketingsåret 1966–67 fremsatte forslag om ændring af lov om foranstaltninger i anledning af svangerskab m. v. (se 7/2 1967), der kommer til 1. behandling 5/3. Endvidere fremsætter Gert Petersen (s. f.) forslag til folketingsbeslutning om anerkendelse af Polens vestgrænse og skridt til normalisering af forholdet mellem Danmark og Den tyske demokratiske Republik (DDR). (1. behandling 28/2).

8. – Folketinget foretager 1. behandling af finanslovforslaget for 1968–69, der former sig som en debat om regeringens tiltrædelseserklæring 6/2. Per Hækkerup (s.) ønsker besked om, hvorvidt der findes en aftale mellem de 3 regeringspartier, idet tiltrædelseserklæringen ikke forekommer ham tilstrækkeligt udtømmende. Statsminister Hilmar Baunsgaard svarer, at regeringspartierne ikke har indgået en hemmelig aftale, og at der ikke er tale om en blokdannelse vendt mod s.; regeringen vil ikke være sig selv nok. I øvrigt drejer forhandlingerne sig for en stor del om Danmarks atompolitik, aktualiseret ved nedstyrtningen af den amerikanske bombemaskine ved Thule (se 22/1). Udenrigsminister Poul Hartling afgiver en erklæring, hvorefter nedstyrtningen skete under et forsøg på nødlanding. Landing i Thule var ikke planlagt, der befinder sig ikke kernevåben i Grønland, og Grønland overflyves ikke af maskiner, der medfører kernevåben. Men uanset at der rent faktisk ikke findes kernevåben i Grønland, agter regeringen at optage drøftelser med USA for at få sikkerhed for, at dette forhold fastholdes i fremtiden. Aksel Larsen (s. f.) foreslår en dagsorden, hvori regeringen opfordres til at tage skridt til afvikling af USA's baser i Grønland, og Kai Moltke (v. s.) stiller forslag om, at tinget skal opfordre regeringen til at opsige aftalen med USA om tilladelse til at have baser i Grønland. Ingen af disse forslag kommer til afstemning, idet regeringen og regeringspartierne tilslutter sig et dagsordensforslag af Per Hækkerup, der vedtages med 156 stemmer; 3 v. s. undlader at stemme. I den vedtagne dagsorden hedder det, at folketinget går ud fra, at regeringen ved at søge fremskaffet absolutte garantier for, at der ikke oplagres kernevåben i Grønland, og for, at det grønlandske luftrum holdes som atomvåbenfri zone, vil sikre, at den danske atompolitik opretholdes i alle dele af riget og dansk suverænitet respekteres.

Grünbaum (s.) fremsætter forslag om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v. Forslaget indeholder den i finansminister Poul Møllers forslag (se 7/2) udeladte bestemmelse om en skærpelse af beskatningen af fortjeneste ved afhændelse af fast ejendom (1. behandling 27/2).

11. – Socialdemokratiets tillidsmænd fra hele landet drøfter valgnederlaget og dets årsager samt den fremtidige politik. Iflg.

Aktuelt fremføres der kritik af Socialdemokratiets politiske linie og i nogen grad også af partiledelsen. I sin analyse af årsagerne til valgnederlaget erklærer fhv. statsminister J. O. Krag, at nederlaget ikke skyldtes resultaterne af samarbejdet med s. f., men derimod den atmosfære, det var lykkedes at skabe om dette samarbejde. Som en anden årsag nævner han, at Socialdemokratiet havde været regeringsparti i 14–15 år, ofte i mindretalsregering, så der til stadighed har måttet indgås kompromisser.

14. – Handelsminister Knud Thomsen fremsætter forslag om ændring i lov om Danmarks Erhvervsfond. Ændringen går ud på, at beløbsrammen for eksportkreditrådets garantier og kautioner forhøjes fra 4 til 5 milliarder kr.

Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om fornyelse for 10 år af et statspræmieobligationslån på 100 mill. kr., der udløber 20/6. Finansministeren fremsætter endvidere forslag til lov om forhøjelse af stempelafgift. Forslaget viderefører den fordobling af afgiften, som første gang gennemførtes med virkning for 1965–66, i 1968–69.

Arne Larsen (s. f.) fremsætter forslag om ændring i lov om leje vedrørende lejernes ret til bytning af lejlighed (1. behandling 7/3).

14. – Reguleringspristallet for januar stiger til 127 mod 123 for juli 1967 og 120 for januar 1967 og udløser 2 portioner dyrtidstillæg til arbejdere og tjenestemænd fra henholdsvis 1/3 og 1/4. Den samlede forøgelse af udbetalinger af lønninger og pensioner anslås til 1,8 milliarder kr.

Det forlyder, at et væsentligt led i regeringens planer om indkomstpolitikken er en sænkning af fødevarepriserne ved en suspension af hjemmemarkedsordningen for derved at hindre, at reguleringspristallet for juli atter skal udløse 2 dyrtidsportioner. Landbruget skal holdes skadesløs på anden måde, og midlerne hertil skal efter forlydende skaffes ved en forhøjelse af momsen fra 10 til 11 pct.

15. – Som indledning til de bebudede drøftelser med arbejdsmarkedets parter m. fl. (se 6/2) giver statsminister Hilmar Baunsgaard en række organisationsformænd en orientering om den vanskelige økonomiske situation og skitserer de foranstaltninger, som regeringen finder egnede til at løse problemerne. Regeringen vil sætte ind på at dæmpe stigningen i priser og omkostninger og begrænse det offentlige og det private forbrug samt føre en erhvervsvenlig politik med sigte på at stimulere erhvervslivets investeringer og udnytte mulighederne for en stigende eksport og hermed skabe størst mulig produktion og beskæftigelse. Statsministeren nævner de af handelsministeren samme dag i folketinget fremsatte lovforslag (se nedenfor), og at regeringen vil optage spørgsmålet om hjemmemarkedspriserne for landbrugsvarer til drøftelse med landbrugets organisationer. Regeringen vil endvidere stille forslag om en statsfinansiel stramning på 1.000 mill. kr., nemlig besparelser på ca. 600 mill. kr. og forhøjelse af skatter og afgifter til et beløb af ca. 400 mill. kr. Statsministeren opfordrer endelig arbejdsmarkedets hovedorganisationer til at optage forhandlinger med hinanden med det formål at medvirke til stabiliseringspolitikken og beder om svar i løbet af 14 dage. I tilfælde af et negativt resultat af appellen til organisationerne vil regeringen ikke tøve med at fremsætte forslag om yderligere skatteforhøjelser.

I folketingets møde om eftermiddagen gør statsministeren først rede for sine udtalelser på mødet med organisationerne, og derefter fremsætter handelsminister Knud Thomsen forslag til lov om vejledende priser og om prisstop for tjenesteydelser som et supplement til det i november 1967 gennemførte midlertidige avancestop. Tidspunktet for avancestoplovens udløb foreslås samtidig ændret fra 1/7 til 1/11 1968, da også den førstnævnte lov skal udløbe. Begge lovforslagene færdigbehandles samme dag og vedtages enstemmigt ved 3. behandling.

Kirkeminister Arne Fog Pedersen frem-

sætter forslag til lov om anmeldelse af fødsler og dødsfald, forslag om ændring af menighedsrådsloven (bemyndigelse for ministeren til i visse tilfælde at undlade opslag af præsteembeder »snarest muligt«, begrundet i hensynet til den omlægning af pastoraterne, kirkeministeriet søger gennemført, og i hensynet til den truende præstemangel) samt forslag om ændring af lov om kirkers brug, sognebåndsløsning m. m. (om adgang for værnspræsterne til at benytte kirkerne).

16. – Regeringen har opgjort landbrugets nettotab ved den engelske og danske devaluering i november 1967 til 177 mill. kr. på årsbasis. En erstatning af denne størrelse skal tilfalde landbruget til udgangen af juni 1969, da de nugældende støtteordninger for landbruget udløber.

Folketinget vedtager enstemmigt forslag om ændringer af lov om nedslag i skatteansættelsen for folkepensionister m. fl. (se 13/10 1967) og forslag om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v. (se 7/2).

Nationalbanken godkender en ny renteaftale mellem banker og sparekasser (se 14/1). De nye maksimumssatser er: indlån på anfordring 4 3/4 pct., på 3 måneders opsigelse 6 1/4 pct., på 6 måneders opsigelse 7 1/4 pct. For indskud på indekskonti, kapitalpensions- og selvpensioneringskonti ydes fortsat en overrente på 1/2 pct., og for indlån på mindst 12 måneders opsigelse kan ydes en sparepræmie på 3/4 pct. Nationalbanken har forbeholdt sig at gøre anmodning om kreditydelse til pengeinstitutter, der ikke overholder renteaftalen, til genstand for individuel prøvelse.

17. – Nordisk Råds 16. session åbnes i Oslo af præsidenten, Eino Sirén, Finland. Til ny præsident vælges Svenn Stray, Norge, til vicepræsidenter J. O. Krag, Danmark, Eino Sirén, Finland, Sigurdur Bjarnason, Island, og Leif Cassel, Sverige. Et hovedemne under generaldebatten er de europæiske markedsproblemer med udgangspunkt bl. a. i den situation, der er opstået ved Benelux-landenes memorandum af 15/1 om bestræbelserne for at hindre EFTA og EEC i at glide længere bort fra hinanden og ved de tysk-franske samtaler i dagene umiddelbart forinden. Et andet hovedemne er Øresundsproblemerne, spørgsmålet om en fast forbindelse mellem Amager over Saltholm til Skåne og om en storlufthavn på Saltholm. Statsminister Hilmar Baunsgaard bebuder drøftelser under sessionen med regeringsrepræsentanter for de andre nordiske lande om et møde på regeringschefplan inden EFTA-mødet i maj.

18. – Under den fortsatte generaldebat i NR uddyber økonomi- og markedsminister Nyboe Andersen statsminister Baunsgaards udtalelser 17/2. Han konstaterer, at man ikke fra dansk side på nuværende tidspunkt kan gå ind for en nordisk særaktion over for EEC, men ønsker, at de 3 måneder inden ministermødet i EFTA udnyttes til et nyt forsøg på at bringe det interne nordiske samarbejde i bevægelse, idet han betoner, at en ny politisk beslutning må være af en sådan rækkevidde, at hvert enkelt land kan få varetaget en eller flere væsentlige interesser.

19. – På baggrund af det røre, der er opstået i vesttyske politiske kredse efter folketingsdiskussionen om Oder-Neisse grænsen og Østtyskland i forbindelse med statsministerens tiltrædelseserklæring 6/2, har den danske ambassadør i Bonn videregivet en meddelelse til det vesttyske udenrigsministerium, hvori det præciseres, at den danske regerings Tysklandspolitik er uændret.

Landbrugets præsident, folketingsmand Anders Andersen (v.) udtaler til R. B., at det principielt er imod Venstres markedspolitik at skabe lavpriser for fødevarer, og at det også er imod landbrugets ønske at få statsstøtte. Landbrugsminister Peter Larsen udtaler, at regeringen ikke har taget stilling til, hvilke dele af hjemmemarkedsordningen der evt. skal erstattes af en form for statsstøtte.

20. – Finansminister Poul Møller har tilstillet finansudvalget en foreløbig oversigt

over, hvorledes besparelser på i alt 601,1 mill. kr. på finanslovforslaget for 1968–69 tænkes gennemført. En fuldstændig specifikation vil fremkomme som ændringsforslag til finanslovsforslaget. Af de 601,1 mill. kr. falder 437,9 mill. kr. på driftsudgifter, 132,1 mill. kr. på anlægsudgifter og 31,1 mill. kr. på udlånskontoen. På boligministeriets budget skal spares 268 mill. kr., heraf 262 millioner på boligfondens udvidelse, på trafikministeriets budget 51,2 mill. kr., heraf 23,8 mill. kr. på baneanlæg i og omkring København, og på forsvarsministeriets budget 125 mill. kr., hvoraf 52 mill. kr. på anlægsudgifter.

22. – Nordisk Råds 16. session slutter, efter at der er vedtaget i alt 38 rekommandationer til regeringerne. Velrørende det økonomiske samarbejde opfordrer NR regeringerne til i nær kontakt med regeringerne i andre EFTA-lande at udnytte de muligheder, der kan bidrage til en bred løsning af spørgsmålet, til på ny at overveje mulighederne for et nordisk initiativ med sigte på at udbygge EFTA-samarbejdet og til at inddrage et bredere udsnit af de nordiske landes indbyrdes økonomiske forbindelser i overvejelserne med sigte på, at en udvidelse af samarbejdet kan tilgodese væsentlige økonomiske interesser i hvert af de nordiske lande. Om Øresundsproblemet henstiller en rekommandation til regeringerne i Danmark og Sverige, at den videre behandling af de foreliggende forslag om anlæg af en storlufthavn på Saltholm og bygning af en tilsluttende fast forbindelse mellem Danmark og Sverige drives parallelt og fremskyndes mest muligt med henblik på, at der snarest kan træffes principbeslutninger vedrørende disse anlæg i Danmarks folketing og Sveriges riksdag.

Finansminister Poul Møller meddeler, at regeringens skatteudvalg med beklagelse har måttet konstatere, at der på grund af tekniske vanskeligheder ikke er muligheder for at indføre kildeskatten 1/1 1969.

27. – Grønlandsminister A. C. Normann fremsætter forslag om ændring af lov for Grønland om indførselsafgifter m. m. (forhøjede afgifter til dækning af landskassens underskud).

Professor, cand. oecon. John Vibe-Pedersen er udpeget til medlem af det økonomiske råds formandskab i stedet for professor, dr. polit. Anders Ølgaard, der har bedt sig fritaget for at kunne påtage sig en opgave som rådgiver for den malaysiske regering.

28. – Udenrigsminister Poul Hartling oplyser i folketingets spørgetime i et svar til Niels Matthiasen (s.), at der ikke foreligger nogen beslutning om at ændre den danske regerings politik over for det græske militærstyre.

Ved kgl. resolution oprettes et ministerium for statens lønnings- og pensionsvæses, som overtages af boligminister Aage Hastrup. Til det nye ministerium er overført det under lønnings- og pensionsdepartementet hørende område, som hidtil har ligget under økonomiministeriet. Samtidig er fra økonomiministeriet overført en række sager, herunder administrationsrådet, til arbejdsministeriet.

Boligminister Hastrup fremsætter forslag om ændring af lov om boligsikring. Ændring er nødvendiggjort af de ændringer, der er gennemført i skattelovgivningen. Undervisningsminister Helge Larsen fremsætter forslag til lov om forskningsråd, der indeholder en væsentlig nyordning på forsknings- og fondsbevillingernes område.

29. – Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om ændring af lov om sømandsskat (lettelse af skatten for søfolk i udenrigsfart p. gr. af devalueringen) samt forslag om optagelse af statslån i udlandet med en lånehjemmel på 500 mill. kr. Endvidere fremsætter minister for teknisk samarbejde med udviklingslandene K. Helveg Petersen forslag om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene (forhøjelse af grænsen for statslån til u-landene fra 500 til 800 moll. kr.). Endelig fremsætter Poul Dam (s. f.) forslag til folketingsbeslutning om foranstaltninger til sikring af borgernes frihed og fred (1. behandling 22/3).

Marts 1968

1. – Erhvervenes og arbejdsmarkedets organisationer afleverer deres svar til statsministeren (se 15/2). Det fremgår af svarene, at der ikke har kunnet opnås enighed mellem arbejdsgiverforeningen og LO om stabiliseringsforanstaltninger. Det oplyses, at arbejdsgiverne har peget på følgende muligheder: 1) bortfald af 1 dyrtidsportion pr. 1/3, evt. udskydelse af generelle forhøjelser af lønninger og akkorder fra 1/3, 2) udsættelse af tidspunktet for den aftalte arbejdstidsforkortelse på 1 1/2 time ugentlig fra juni, 3) uforandret forlængelse af de nuværende overenskomster med 1 år ud over 1/3 1969, dog således at dyrtidsreguleringen gøres halvautomatisk, 4) en aftale mellem hovedorganisationerne om fælles bestræbelser til modvirkning af lønglidning og aftale om samarbejde om bedre udnyttelse af arbejdstiden. Alle disse forslag er afvist af LO, der i sit svar siger, at statsministerens tanker har været holdt i så almindelige vendinger, at LO ikke ud fra disse kunne sammenkæde en klar økonomisk politik. Endvidere anlægger LO en ret optimistisk vurdering af den økonomiske udvikling i 1968. Arbejdsgiverforeningen meddeler, at den vil indskærpe sine medlemmer agtpågivenhed over for ikke-overenskomstbestemte lønforhøjelser.

Finansminister Poul Møller fremsætter i folketinget en redegørelse for grundene til, at regeringen har måttet udsætte gennemførelsen af kildeskatten til 1/1 1970. Dette vil betyde, at 1969 i stedet for 1968 bliver det »skattefrie« år, og at 1968-indkomster i stedet for 1967-indkomster kun bliver halvt beskattet.

Undervisningsminister Helge Larsen fremsætter forslag om udskydelse af revisionen af lov om ungdommens uddannelsesfond til folketingsåret 1968–69 og forslag om ændring af lov om Danmarks Lærerhøjskole (om placering af yderligere afdelinger i Esbjerg, Haderslev, Skive og Vordingborg).

I stedet for lagmand Peter Mohr Dam (s.), Færøerne, der har nedlagt sit mandat som medlem af folketinget, indtræder fhv. folketingsmand, sognepræst Johan Nielsen (s.), i folketinget.

3. – Fhv. statsminister J. O. Krag udtaler, at hvis forsvarsbesparelserne rummer noget, der strider mod forsvarsforliget, må Socialdemokratiet tage konsekvensen og betragte sig som frigjort fra forligets forpligtelser, men vil dog ikke modsætte sig besparelserne, der sker på regeringens ansvar.

Landbrugsrådets præsident, folketingsmand Anders Andersen (v.) oplyser, at landbrugets organisationer om kort tid vil anmode regeringen om forhandlinger for at få afklaret, hvad der er regeringens målsætning med hensyn til landbrugets fremtid.

4. – De 3 regeringspartier orienteres om regeringens økonomiske saneringsplan, der omfatter 15 punkter: 1) den allerede gennemførte skærpelse af pris- og avancekontrollen, 2) besparelser på statsbudgettet på 600 mill. kr., 3) udsættelse af forhøjelse af landbrugets hjemmemarkedspriser under forudsætning af, at der kan opnås enighed med landbrugsorganisationerne om tilskud til forbedring af landbrugets likviditet, 4) faste priser og tidsfrister i offentligt og offentligt støttet byggeri, 5) forhøjelse af merværdiafgiften fra 10 til 12,5 pct. fra 1/4, 6) forkortelse af løbetiden for tillægslån i fast ejendom til 30–45 til 15–20 år, 7) forhandling med Nationalbanken om diskontonedsættelse, 8) kapitalimport til erhvervslivets investeringer, 9) lempelse af obligationsrationeringen til fordel for byerhverv og landbrug samt socialt byggeri, 10) større kapitaltilførsel til Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk, 11) kapitaltilførsel til landbruget til forbedring af likviditeten, 12) lavere præmier for eksportkreditter, 13) forbedring af erhvervslivets afskrivningsregler, 14) afskaffelse af de resterende re-

striktioner på erhvervsbyggeriet, 15 indførelse af et »sparelotteri«. Dette sidste punkt møder modstand i partierne og erstattes med præmiering af privat opsparing.

Økonomiminister P. Nyboe Andersen i spidsen for regeringens økonomiudvalg forhandler med Nationalbankens direktion om mulighederne for nedsættelse af diskontoen. Økonomiministeren udtaler efter mødet, at regeringen har det principielle sigte at flytte vægten i den økonomiske politik fra penge- og kreditpolitikken over på finanspolitikken.

5. – Statsminister Hilmar Baunsgaard gør i folketinget rede for regeringens økonomiske saneringsplan, der ikke udelukkende er dikteret af den aktuelle situation, men udtryk for en linie, som regeringen også vil fastholde i de kommende år. Han slutter med at pege på de indkomstpolitiske problemer. De omkostningsstigninger, der kommer i 1968, er allerede for store ud fra hensynet til konkurrenceevnen og ligevægten i samhandelen med udlandet, og man bør allerede nu se i øjnene, at der med den automatiske pristalsregulering og næste forårs store opgør om pengeindkomsterne er faktorer nok, der kan sætte et nyt kapløb i gang mellem omkostninger og priser i 1969.

Finansminister Poul Møller fremsætter forslag om forhøjelse af merværdiafgiften fra 10 til 12,5 pct. fra 1/4. Forhøjelsen anslås at ville indbringe en merindtægt på omkring 1250 mill. kr. Heraf vil der på grund af afregningsreglerne i finansåret 1968–69 kun indgå ca. 1000 mill. kr., og da staten ved sine indkøb selv kommer til at betale en højere afgift, bliver det reelle merprovenu kun ca. 875 mill. kr. I forbindelse med forhøjelsen af merværdiafgiften fremsætter finansministeren tillige forslag til beregning af alm. omsætningsafgift af parfumer, toiletmidler m. v., forslag om ændring af lov om tobaksafgifter og forslag om ændring af lov om afgift af spiritus, vin og øl. Ved det sidste forslag nedsættes den særlige afgift af restaurationsomsætningen af stærke drikke med 2–3 pct., hvorved staten vil gå glip af et afgiftsbeløb på maksimalt 25–30 mill. kr. Af hensyn til den sociale balance fremsætter socialminister Nathalie Lind forslag til lov om midlertidigt tillæg til folke-, invalide- og enkepensionister samt om midlertidig forhøjelse af grænsen for hjælp til underhold, og finansministeren meddeler, at han har tilstillet det udvalg, der behandler forslaget til udskrivningslov for 1968–69, ændringsforslag om forhøjelse af børnetilskuddene. Efter fradrag af de sociale kompensationer vil indtægten af de fremsatte lovforslag andrage i alt ca. 725 mill. kr. i finansåret 1968–69.

Folketinget genvælger professor, dr. jur. Stephan Hurwitz til folketingets ombudsmand.

6. – Indenrigminister Poul Sørensen fremsætter forslag om ændring af lov om revision af den kommunale inddeling. Ændringen går ud på, at de politiske partiers og de kommunale organisationers repræsentater i kommunalreformkommissionen, der hidtil har været udpeget for 4 år ad gangen, for fremtiden skal kunne udskiftes af partierne og organisationerne. Endvidere får kun de udvalgsberettigede partier i folketinget adgang til at udpege medlemmer. Gennemførelsen af lovforslaget vil medføre, at venstresocialisten Erik Sigsgaard, der er udpeget af s. f., inden venstresocialisterne brød ud, må opgive sit medlemskab af kommissionen.

Folketinget behandler finansministerens redegørelse om kildeskattens ikrafttræden. Socialdemokratiets ordfører, fhv. finansminister Grünbaum finder det mystisk, at kildeskatten ikke skulle kunne sættes i kraft 1/1 1969 som planlagt af den forrige regering og antyder, at grunden til udsættelsen kunne være, at de 3 regeringspartier er uenige om, hvordan sambeskatningsspørgsmålet skal løses. Dette afvises af Haunstrup Clemmensen (k. f.) og Henry Christensen (v.) samt finansministeren, der tilføjer, at det aldrig kunne blive nogen politisk gevinst for regeringen at udsætte kildeskattens ikrafttræden.

Arbejdsminister Lauge Dahlgaard fremsætter forslag om almindelig revision af arbejderbeskyttelseslovene.

Finansudvalget får forelagt et dokument fra forsvarsstyrelsen om de besparelser, regeringen ønsker at foretage på forsvarsbudgettet. Forsvarsstyrelsen finder, at der ved de foreslåede besparelser på 125 mill. kr. i det store og hele undgås nedskæringer, der vil få beredskabsmæssige konsekvenser.

Landbrugsrådet, De samvirkende danske Landboforeninger og De samvirkende danske Husmandsforeninger anmoder statsminister Hilmar Baunsgaard om et møde med henblik på en drøftelse af regeringens fremtidige landbrugspolitik. Der peges i henvendelsen på, at den danske landbrugseksport i stadig stigende omfang trænges ud af fællesmarkedet, og at præsident de Gaulles nej til Englands ansøgning om optagelse på nuværende tidspunkt har udskudt muligheden for en bredere markedssamling. Hertil kommer, at den hjemlige debat om landbrugets fremtid og dets samfundsmæssige placering har skabt stor utryghed blandt erhvervets udøvere og ikke mindst blandt landbrugets unge.

7. – Handelsminister Knud Thomsen fremsætter forslag om ændring af lukkeloven (benzinservicestationerne) og genfremsætter uændret forslag til konkurrencelov og forslag om ændring i lov om indseende med priser.

Folketinget vedtager enstemmigt forslag til lov om fornyelse af et statspræmieobligationslån (se 14/2).

Ved 1. behandling af lovforslaget om forhøjelse af momsen og de ledsagende lovforslag vender J. O. Krag og Per Hækkerup sig på Socialdemokratiets vegne stærkt imod regeringens planer. Per Hækkerup spørger under debatten, om der findes et referat af de aftaler, der er indgået ved regeringsdannelsen. Statsminister Baunsgaard svarer, at han og finansminister Poul Møller på et vist tidspunkt af forhandlingerne i fællesskab udarbejdede et referat til den af forhandlerne, der over for hver gruppe skulle redegøre for, hvad der var talt om, men en skriftlig, bindende aftale har aldrig foreligget og foreligger heller ikke. Referatet blev taget, før forhandlingerne afsluttedes.

11. – Efter forhandlinger mellem Nationalbanken og kreditinstitutterne forhøjes de gældende obligationskvoter på tilsammen 7,3 milliarder kr. med 10 pct. fra 1/4, kvoten for lån til boligbyggeri med 7 pct. for lån til landbruget med 19 pct. og for lån til andre formål, fortrinsvis industribyggeri, med 13 pct. Samtidig er man, efter henstilling fra regeringen, blevet enig om at begrænse løbetiden for tillægslån, lån til omprioritering o. lign., til 10, højst 15 år, når der ikke er tale om lån til landbruget. Løbetiden for nye lån i sommerhuse begrænses også til 10–15 år.

13. – Finansminister Poul Møller fremsætter forslag til lov om ikrafttræden af lov om kildeskat og forslag om ændring af lov om kildeskat. Det første indeholder i forhold til det af den forrige regering 9/11 1967 fremsatte, men ikke gennemførte forslag om samme emne ændringer, der er en konsekvens af udsættelsen af kildeskattens ikrafttræden til 1/1 1970. Af væsentlige ændringer i selve kildeskatteloven skal nævnes, at selvangivelserne bibeholdes, at fradragsretten for kommunale skatter, der er afskaffet for 1968–69, genindføres, samt at det såkaldte standardfradrag bortfalder og erstattes af fradrag af de faktiske udgifter ved erhvervelsen af indtægten. Finansministeren fremsætter endvidere forslag til lov om forsøg med en ny toldbehandlingsprocedure.

Handelsminister Knud Thomsen fremsætter forslag til lov om forsyningsmæssige foranstaltninger, der skaber en stående bemyndigelse til hurtigt at foretage de regulerende indgreb, f. eks. rationering, som måtte blive nødvendige som følge af internationale forhold.

Fhv. undervisningsminister K. B. Andersen (s.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af undervisningspligten (1. behandling 29/3).

Indenrigsminister Poul Sørensen fremsætter forslag om ændring af lov om kommunal indkomstskat og forslag til lov om ikrafttræden af kommunal indkomstskat.

Justitsminister Thestrup fremsætter forslag om ændring af lov om inddrivelse af skatter og afgifter til det offentlige, hvorefter udpantning for afgifter, der opkræves af toldvæsenet, kan foretages af en af toldvæsenet bemyndiget person, og forslag om ændring af retsplejeloven (ændringer i retskredsinddelingen m. v.).

Trafikminister Guldberg fremsætter forslag til lov om visse hovedlandevejsstrækninger. Forslaget indeholder først og fremmest bemyndigelse til anlæg af en række hovedlandeveje, udbygget som motorveje.

Poul Dam (s. f.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om redegørelser for det løbende kommissionsarbejde (1. behandling 24/4).

14. – Statminister Baunsgaard fremsætter som fungerende udenrigsminister forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af de til den internationale kornordning 1967 knyttede konventioner om henholdsvis hvedehandel og fødevarehjælp samt forslag til lov om diplomatiske forbindelser, der er udarbejdet med henblik på at skabe forudsætning for Danmarks ratifikation af den i Wien 18/4 1961 undertegnede konvention om diplomatiske forbindelser.

Finansminister Poul Møller fremsætter forslag til lov om opsparingspræmiering. Herefter præmierer staten opsparing, der finder sted på særlige opsparingskonti i tiden 1/7 1968–30/6 1970. Den præmieberettigede opsparing kan i hvert af de 2 år højst udgøre 3000 kr. for hver person og kun foretages af personer, der er pålignet en indkomstskat til staten på højst 15.000 kr. for et helt år. For hvert opsparingsbeløb på 500 kr. yder statskassen en præmie på 100 kr. Finansministeren fremsætter endvidere forslag om ændring af lov om skattefri afskrivninger m. v. og forslag om ændring af lov om skattemæssig opgørelse af varelagre m. v.

Trafikminister Guldberg fremsætter forslag til statsbanelov.

Kai Moltke (vs.) fremsætter forslag om ændring af lov om ejerlejligheder og forslag til folketingsbeslutning angående sanering af kreditforholdene, og Kurt Brauer (s. f.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af katastrofeværn og offentligt redningsvæsen. Endvidere fremsætter Kjær Rasmussen (vs.) forslag til folketingsbeslutning vedrørende skattebegunstigelse under uforskyldt arbejdsløshed m. v. (1. behandling henholdsvis 12/4, 19/4, 17/4 og 18/4).

15. – Undervisningsminister Helge Larsen fremsætter forslag til lov om universiteternes udbygning. Herefter bemyndiges undervisningsministeren til i tiden indtil 1/4 1976 til udbygningen af universiteterne i København, Odense og Århus at anvende i alt 1250 mill. kr., og det bestemmes, at der i folketingsåret 1968–69 skal fremsættes lovforslag om, hvor den fremtidige udbygning af Københavns universitet skal gennemføres.

Landbrugsminister Peter Larsen fremsætter forslag om ændring af lov om udlån til yngre landmænd.

Sigsgaard (vs.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af valgretsalderen og myndighedsalderen, og Holger Hansen (v.) fremsætter som ordfører for folketingsmænd af de forskellige partier i de ramte egne forslag til lov om statslån til haglskaderamte frugtavlere, gartnere og landmænd (1. behandling henholdsvis 19/4 og 26/3).

Folketinget vedtager ved 3. behandling forslaget om forhøjelse af momsen og de dertil knyttede lovforslag (se 5/3). Hovedforslaget vedtages med 94 stemmer mod 65 (s., s. f. og vs.); Svend Haugaard (r. v.) undlader at stemme. Forslaget om nedsættelse af restaurationsafgiften for stærke drikke vedtages med 156 stemmer mod 4 (vs.), og forslaget om midlertidigt tillæg til folkepensionister m. fl. vedtages enstemmigt.

Økonomiminister Nyboe Andersen ud-

taler i anledning af køberpresset på det internationale guldmarked, at Danmark ikke vil bære ved til bålet og overflytte sine dollars til guld, men for at undgå, at USA indfører en handelspolitisk stramning for at forbedre betalingsbalancen, har regeringen besluttet at støtte det britiske forslag om at fremskynde toldnedskæringerne, der er aftalt ved Kennedyrundeforhandlingerne.

18. – Nationalbanken meddeler, at diskontoen med virkning fra 19/3 er nedsat fra 7,5 til 7 pct. Nedsættelsen begrundes med, at da finanspolitikken for det kommende finansår nu er blevet fastlagt, må det antages, at stabiliseringen af økonomien vil fortsætte, omend underskuddet på betalingsbalancen fortsat er for stort. Det siges videre, at ved stramningen af finanspolitikken er der skabt forudsætninger for bedre ligevægt på kreditmarkedet – ikke mindst på obligationsmarkedet – og hermed for et gradvis rentefald.

19. – Udenrigsminister Hartling fremsætter forslag til folketingsbeslutning om ratifikation af konvention om det ydre territorialfarvand og den tilstødende zone, konvention om det åbne hav og bevarelse af dets levende rigdomskilder samt valgfri protokol vedrørende tvungen bilæggelse af tvister, alle undertegnet på FNs konference om retsordenen på havene i Genève i 1958.

Forslaget om forhøjelse af stempelafgiften (se 14/2) vedtages ved 3. behandling med 143 stemmer; 3 vs. undlader at stemme.

Forsvarsminister Ninn-Hansen besvarer i folketinget en forespørgsel fra Socialdemokratiet om forsvarsbudgetterne for de kommende 3 finansår. Under debatten stilles to dagsordensforslag. S. f. foreslår, at folketinget skal opfordre partierne til at opsige forsvarsforliget og henstille til regeringen at forberede almindelig afrustning af Danmark. Dette forslag forkastes med 127 stemmer mod 14 (s. f. og vs.). Venstresocialisterne foreslår, at folketinget skal notere, at regeringen tilsigter størst mulig begrænsning af statens udgifter og give udtryk for ønske om voksende og varig nedskæring af de militære budgetter. For dette forslag stemmer 7 (vs. og 3 r. v.) medens 2 s. undlader at stemme; imod stemmer 130. Ordføreren for forslagsstillerne, fhv. forsvarsminister Victor Gram, erklærer, at hans parti ikke vil modsætte sig besparelser på 125 mill. kr. på forsvarsudgifterne. Forsvarsministeren oplyser, at besparelserne ikke berører de i forsvarsforliget opstillede styrkemål. Det bliver under debatten fastslået, at besparelserne kun har virkning for det kommende finansår, men at man fortsat vil søge gennemført besparelser ved rationalisering. Fhv. statsminister J. O. Krag udtaler, at hans parti fremtidig vil stå lige så frit over for forsvarsforliget som de radikale i den nærmest foregående tid, og rejser den tanke, at man bør overveje, om den danske forsvarsordning er forældet, og om man bør prøve at finde en nyordning, som bedre svarer til de aktuelle internationale forhold.

20. – Grønlandsminister A. C. Normann fremsætter forslag til lov om støtte til erhverv i Grønland og forslag til lov om statstilskud til socialforsorg m. v. i Grønland.

Landbrugets momsbetaling for halvåret fra momsens indførelse til 1/1 1968 forfalder, men regeringen har besluttet at udskyde udpantningsfristen til 20/8. Udskydelsen gælder også for gartneri, frugtavl og fiskeri, der ligesom landbruget har halvårsafregning. Restanterne må betale en rente af 1/4 pct. pr. måned.

I anledning af den tvivl, der er rejst fra socialdemokratisk side, meddeler finansminister Poul Møller finansudvalget, at det er fuldt lovligt at vente med udpantningen af momsen fra landbruget m. v., og at justitsministeren er enig heri.

I anledning af diskontonedsættelsen vedtager Danmarks Sparekasseforening og Danske Bankers Fællesrepræsentation flg. ændringer i renteoverenskomsten af 16/2: for indlån på anfordring eller på kortere

opsigelse end 1 måned bliver renten 4 1/4 pct. p. a., for indlån på mindst 3 måneders opsigelse 5 3/4 pct. og for indlån på mindst 6 måneders opsigelse 6 3/4 pct. Sparepræmien for særlige indlån på mindst 12 måneders opsigelse forhøjes midlertidigt fra 3/4 til 1 pct. Nationalbanken har taget ændringerne til efterretning.

22. – Folketinget færdigbehandler en række lovforslag. Udskrivningslovforslaget vedtages enstemmigt med 133 stemmer, idet 4 vs. undlader at stemme. Ved 2. behandling 20/3 af lovforslaget, der, hvad angår skatteskalaerne, er identisk med det, den foregående regering før valget fremsatte, har regeringen afvist ændringsforslag om lempelser af beskatningen fra s., s. f. og vs. Som kompensation for momsforhøjelsen forhøjes dog børnetilskuddene. Forslaget om ændring af lov om Danmarks Erhvervsfond (se 14/2) vedtages enstemmigt.

Folketinget behandler en forespørgsel af Kai Moltke (vs.) om den danske regerings stilling til de fra amerikansk side over for Sverige gennemførte diplomatiske aktioner i anledning af opholdstilladelse til amerikanske soldater, der har unddraget sig deltagelse i USAs Vietnamkrig og i anledning af de i Sverige gennemførte Vietnamtilkendegivelser. Statsminister Baunsgaard udtaler, at denne sag må være et anliggende mellem Sverige og USA, og at den danske regering ikke agter at tage stilling til det. Et dagsordensforslag af Kai Moltke, hvorefter tinget udtrykker sympati og respekt for den svenske regerings behandling af de pågældende amerikanske statsborgere såvel som for den kritik af USAs krigsførelse, som er fremført af undervisningsminister Palme efter samråd med statsminister Erlander og udenrigsminister Torsten Nilsson, samt erklærer sin solidaritet med den svenske regering forkastes med 139 stemmer mod 5 (4 vs. og 1 s. f.), medens 8 s. f. undlader at stemme.

25. – Statsminister Hilmar Baunsgaard udtaler, at landbruget i den likviditetskrise, hvori det uden egen skyld befinder sig, må tilføres kapital, så dets produktionsevne og valutaindtjening kan opretholdes i den vanskelige overgangstid.

26. – Udenrigsministeriet meddeler, at ambassadør Oldenburg, Peking, i dagene 18.–21. marts opholdt sig i Hanoi, hvor han bl. a. blev modtaget af udenrigsminister Nguyen Duy Trinh, med hvem han udvekslede synspunkter; konkrete muligheder for mægling mellem USA og Nordvietnam kom ikke på tale. På forespørgsel fra den nordvietnamesiske viceudenrigsminister udtalte ambassadøren, at man fra dansk side gerne ville udvikle forbindelserne videre på den hidtidige venskabelige og uformelle basis.

Folketinget færdigbehandler forslag om ændring af lov om boligsikring (se 28/2), der vedtages enstemmigt, idet 4 vs. undlader at stemme.

27. – Finansudvalget godkender købet af en eskadrille Drakenjagere i Sverige for 250 mill. da. kr. Gennem den option, der er aftalt, kan Danmark sikre sig yderligere en eskadrille til en særlig fordelagtig pris. S. f. går imod, og fhv. statsminister J. O. Krag understreger i et brev til statsminister Baunsgaard, at s. ikke på nuværende tidspunkt har kunnet give tilslutning til køb af mere end én eskadrille jetjagere. På den socialdemokratiske folketingsgruppes vegne efterlyser J. O. Krag oplysninger om regeringens planer vedrørende den fremtidige forsvarsordning. Det tilføjes, at s. mener, at en revision er nødvendig med henblik på en reduceret, men effektiv forsvarsordning.

28. – Finanslovforslaget for 1968–69 vedtages ved 3. behandling med 125 stemmer mod 4 (vs.). I den endelige skikkelse, efter at regeringens besparelser på i alt ca. 600 mill. kr. er vedtaget, balancerer drifts- og anlægsbudgettet med 25,5 milliarder kr., en stigning på 4,2 milliarder i forhold til 1967–68. Driftsoverskuddet er 1,5 milliarder og kasseoverskuddet 445 mill. kr.