ØKONOMI

og

POLITIK

Kvartalsskrift udgivet af Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi . 41. Årgang . Nummer 1 . 1967

København 1967



STATSANSTALTEN
FOR
LIVSFORSIKRING

✡

ÆLDST - STØRST
STATSGARANTERET

ØKONOMI OG POLITIK

41. ÅRGANG . NR. 1 . 1967

INDHOLD

ØKONOMI OG POLITIK gennem 40 år 3

ERLING BJØL: De Gaulles tredie parlament 13

BERTEL HEURLIN: Nedrustning og nedrustningsforskning 24

IB DAMGAARD PETERSEN: Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik 49

OLE ASMUSSEN: Tanker om funktions- og udgiftsdeling mellem stat og kommune 81

Den internationale økonomiske situation 96

Den danske økonomiske situation 113

Politisk kronik 121

KVARTALSSKRIFT UDGIVET AF
SELSKABET FOR HISTORIE OG SAMFUNDSØKONOMI
KØBENHAVN 1967

FORFATTERNE

ERLING BJØL: Dr. scient. pol., professor ved Aarhus universitet.

BERTEL HEURLIN: Cand. mag., amanuensis.

IB DAMGAARD PETERSEN: Cand. mag., universitetsadjunkt.

OLE ASMUSSEN: Cand. oecon., sekretær i Kommunallovskommissionens sekretariat.

De løbende økonomiske oversigter udarbejdes af prokurist, cand. polit. Henning Dalgaard, Danmarks Nationalbank og amanuensis, cand. polit. Lars Lund, Handelshøjskolens økonomiske Forskningsinstitut.

Eftertryk uden kildeangivelse ikke tilladt.

ØKONOMI OG POLITIK udkommer med et hæfte i hvert kvartal. Årsabonnement 25 kr. Enkelte hæfter 7 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. Redaktør, ekspedition og abonnement: Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Studiestræde 6, København K, telefon (01) 14 51 82. Abonnement kan endvidere tegnes i alle boglader og hos postvæsenet samt for boghandlernes vedkommende også gennem Danske Boghandleres Kommissionsanstalt.

Printed in Denmark, Aarhuus Stiftsbogtrykkerie A/S.

Udsendt i boghandelen den 19. juni 1967.

ØKONOMI OG POLITIK GENNEM 40 ÅR

Med dette hæfte indledes »Økonomi og Politik«s 41de årgang. En så lang levetid er et særsyn i den danske tidsskriftslitteratur af almén karakter. Styrelsen for »Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi«, der er dette tidsskrifts udgiver, tør formode, at »Økonomi og Politik«s levekraft er udtryk for, at det har udfyldt et konstant og voksende behov i Danmark.

I februar 1927 oprettedes på initiativ af daværende folketingsmand, senere udenrigsminister, dr. phil. P. Munch »Institutet for Historie og Samfundsøkonomi«. Blandt de første opgaver, som dette institut påtog sig, var udgivelsen af et tidsskrift, der skulle bidrage til belysning af samtidens økonomiske og politiske forhold. I det første hæfte fandtes en redegørelse for motiverne til institutets oprettelse og de opgaver, det ville søge at løse. I dette »program« blev fastslået, at »de senere Aar« havde medført en udvikling af de økonomiske og politiske forhold, »som ingen anden Tid har kendt«. Den tekniske udvikling havde ført nationerne sammen i et hidtil ukendt omfang, og den gensidige afhængighed var dermed vokset, således at »store Begivenheder paa een Del af Jordkloden sætter deres Spor overalt«. Programskriveren mente også, at »Menneskene har langt mere Brug for at vide Besked om, at forstaa, hvad der foregaar i de store Lande, hvis Udvikling mere eller mindre er bestemmende for Forholdene, selv i de Lande, der mindst paavirkes af Verdensbegivenhedernes Gang«. En videnskabelig behandling af det uhyre materiale, som belyste denne udvikling var kun mulig gennem et samarbejde på institutbasis mellem forskere fra forskellige descipliner, i første række økonomer og historikere. Dette program for det nye instituts arbejde blev også retningsgivende for dets tidsskrift »Økonomi og Politik«.

Denne motivering for udgivelse af et tidsskrift, der skulle beskrive og analysere samtidens begivenheder, er i endnu højere grad gældende i 1967 end i 1927 og behøver ikke en nærmere uddybning. Når »Økonomi og Politik« har kunnet eksistere i de forløbne 40 år, skyldes det forhåbentlig, at det har bidraget til at dække det behov, som programskriveren formulerede.

»Økonomi og Politik«s første redaktør blev kontorchef, cand. polit. Kaj Müller, som varetog dette hverv til sin død 1945. I de første hæfter blev støbt den form, som tidsskriftet stort set siden har haft: To-tre signerede artikler om aktuelle økonomiske eller politiske forhold i udlandet eller Dan-

mark, derefter de to oversigtsartikler om den økonomiske udvikling i Danmark og udlandet og til sidst den politiske kronik. Gennem de 40 år har der nu og da været forsøgt og i visse tilfælde videreført nydannelser, men stort set har »rygraden« været den, som Kaj Müller skabte. Hans afløsere gennem årene har ført denne tradition videre. Een nydannelse bør dog nævnes i denne forbindelse: den skriftserie »Internationale Studier«, der blev påbegyndt i 1956 som tillæg til »Økonomi og Politik«. »Økonomi og Politik«s artikler har gennem årene haft det fællespræg, at de bevidst søgte at formidle kendsgerninger og forskningsresultater og i mindre grad gav udtryk for markante opfattelser eller fortolkninger. Tidsskriftets forfattere og artikler har heller ikke søgt at være »politikskabere«.

Oversigten over de signerede artikler, der har stået i »Økonomi og Politik« i de 40 år, viser, at udenlandske forfattere dominerede indtil den anden verdenskrigs udbrud i 1939, da forbindelsen til de angelsachsiske lande og Frankrig, hvis udenrigspolitiske instituter havde været forbilleder ved oprettelsen af det danske institut, blev afbrudt. Mellem forfatterne dukker dog også danske navne frem, først og fremmest institutets første sekretær, cand. polit. Jørgen Pedersen, som i 1936 blev professor ved Århus universitet.

Besættelsesårenes vilkår for nøgterne analyser af internationale forhold afspejles i det svindende antal signerede artikler, som helt forsvinder i 1942-1945, afbrudt af en enkelt artikel af en svensk økonom om efterkrigsplaneringen i Sverige.

Efter 1945 skifter forfatterlisten karakter. Det bliver omtrent udelukkende danske skribenter, isprængt enkelte nordiske, som leverer artiklerne. Dette viser både den voksende interesse, som samtidige økonomiske og politiske forhold skabte i Danmark, men også at en voksende kreds af interesserede danske, fortrinsvis økonomer og historikere har kunne levere artikler til tidsskriftet.

Ved siden af de signerede artikler har de løbende oversigter skabt »Økonomi og Politik«s fysiognomi. Bag disse anonyme bidrag skjuler sig de faste medarbejdere gennem årene. Ikke mindst disse oversigter har givet tidsskriftet værdi.

I 1958 blev »Institutet for Historie og Samfundsøkonomi«, der indtil da havde været en privat institution, omdannet til de tre nuværende universitetsinstitutter »Historisk Institut«, »Institutet for Samtidshistorie og Statskundskab« og »Økonomisk Institut«, mens det nydannede »Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi« overtog det gamle instituts populærvidenskabelige aktivitet og dermed også »Økonomi og Politik«.

Kredsen om P. Munch, som oprettede institutet i 1927, havde en forestilling om et samarbejde mellem økonomer og historikere ved udforskning og skildring af samtidens problemer. Denne grundlæggende idé blev vel

aldrig realiseret i det omfang, som grundlæggerne havde tænkt sig. Omorganiseringen i 1958 var resultatet af en uundgåelig udvikling, der er en side af samfundsvidenskabernes stærke udvikling. Mest frugtbart inden for institutets rammer realiseredes utvivlsomt grundlæggernes idé ved samarbejdet i »Økonomi og Politik«. »Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi« håber, at den ramme for et sådant samarbejde, som tidsskriftet har været, vil fortsætte samtidig med at nye og voksende samfundsvidenskaber vil få udtryk blandt tidsskriftets artikler, således at programmet fra 1927 vil blive videreført i de kommende årgange af »Økonomi og Politik«.

Som tillæg til *Økonomi og Politik* fulgte i årene

1939–1945: Rigmor Skade, *Danmark under Krigen.*
1956–1963: *Internationale Studier.* I denne serie udkom i
1956. nr. 1. Erik Reske Nielsen, *Det mellemste Østen.* 136 s.
1958. nr. 2. George Damborg, *Fransk indenrigspolitik. Fra de Gaulle til de Gaulle.* 136 s.
1960. nr. 3. Erling Bjøl, *Sol og sult. Underudviklingens problem i Italien.* 192 s.
1963. nr. 4. Ole Karup Pedersen, *Afrikansk nationalisme.* 161 s.

I årene 1927–1950 indeholdt *Økonomi og Politik* mange usignerede oversigter vedrørende forskellige økonomiske og politiske spørgsmål i ud- og indland, samt de regelmæssige oversigter som stadig findes i *Økonomi og Politik:*

Den internationale økonomiske situation,
Den danske økonomiske situation, samt en fyldig
Politisk Kronik for ud- og indland.

Redaktører af Økonomi og Politik

1927–1945:	Kontorchef, cand. polit. *Kaj Müller.*
1946–1956:	Professor, dr. phil. *Sven Henningsen* og cand. polit. *Erik Mortensen.* I *1948* vikarierede cand. mag. *Sune Dalgård* i to semestre for professor Sven Henningsen. *1949* afløstes cand. polit. Erik Mortensen af cand. polit. *Poul Winding.* Fra juni *1956* blev redaktionen alene varetaget af cand. polit. Poul Winding.
1957–1959:	Cand. polit. *Jørgen L. Halck.*
1/12 1959–1/10 1965:	Cand. polit. *Hans Boserup.*
1/10 1965–	Cand. polit. *H. Thustrup Hansen.*

Signerede artikler i årgangene 1927–1940:

1927. *Essén, Rütger:* Kinas Omdaning 58; 142
Lange, Chr. A.: Nedrustnings-Spørgsmålet nu 96
Poensgen, H.: Rationaliseringen i den tyske Jern- og Staalindustri 226
Burky, Ch.: Menneskegeografien og dens ny Opgaver 277

1928. *Hinnenthal, H.:* Rationaliseringsorganer i Tyskland 26
Muraviej, V.: Zentralny Institut Truda, Moskva 33
Devinat, Paul: L'Institut International d'Organisation Scientifique du Travail 37
Nielsen, Axel: Den engelske Bankreform 113
Pedersen, Jørgen: Forudsigelse af Flæskepriserne 122
Schücking, Walther: Kodifikationen af Folkeretten 190
Pedersen, Jørgen: Seddelomløbet i Danmark fra 1882–1913 273

1929. *Williams, Edward:* Balkans storpolitiske Betydning 20
Schøning-Jepsen, H.: Kirkestatens Genoprettelse 30
Kemmerer, E. W.: Guldfodsproblemet efter Krigen 107
Laski, Harold J.: Det engelske Parlamentsvalg 118
Grossmann, Alexander: Sovjetruslands økonomiske Femaarsplan 179
Plaut, Th.: Tysklands Handelspolitik efter 1927 265

1930. *Thordarson, Skuli:* Island efter 1918 20
Coatman, J.: Engelske Rigshandelsproblemer 166
Pedersen, Jørgen: Prisudviklingen efter Verdenskrigen 175
Colm, Gerhard: Den økonomiske Krise i Tyskland 257
Pedersen, Jørgen: Forholdet mellem Renten af Laan med kort og lang Løbetid i Perioden 1855–1930 268

1931. *Toynbee, J.:* Udviklingen i internationale Forhold efter Krigen 113
Hoetzsch, O. og Strasburger, A.: Det tysk-polske Grænsespørgsmaal 192

1932. *Scroggs, W. O.:* Amerika og Europa 26
Fournol, E.: Frankrigs Stilling i Dag 189

1933. *de Asua, L. J.:* Spanien under republikansk Styre 30
Braatøy, B.: Den politiske Arbejderbevægelse femten Aar efter Verdenskrigen 197
Friis, F. T. B.: International Begrænsning og Offentliggørelse af Rustningsudgifterne 275

1934. *Heinig, Kurt:* Parlamentarisk Budgetkontrol 33
Kuczynski, Robert R.: Det internationale Befolkningsspørgsmaal 199

1935. *Hodann, M.:* Mandatomraaderne i Orienten 32
Saunders, C.: Arbejdsløsheden i England 111
Kostal, Karel: Tjekoslovakiets politiske og økonomiske Stilling 264

1936. *Bailey, S. H.:* Kolonispørgsmaalet i det 20. Aarhundrede 32
Thordarson, Skuli: Islands økonomiske Udvikling efter 1930 124
Mallory, Walter H.: Det amerikanske Præsidentvalg 201
Laufenburger, Henry: Frankrigs økonomiske Politik i 1936 282

1937. *Jacoby, H.:* Fagforeningsbevægelsen i U. S. A. 35
Thomas, Brinley: Engelske Konjunkturproblemer 147
Strupp, Karl: De Forenede Staters Neutralitetslovgivning 238
Friis, Finn T. B.: Folkeforbundet som international Oplysningscentral 355

1938. *Sobota, Emil og Karl v. Loesch:* Det tyske Mindretal i Tjekoslovakiet 31
Neijtzell de Wilde, A.: Nederlandene som Kolonimagt 142
Hambro, Edvard: De alliansefri Staters Nøitralitetspolitikk 222
Ehrlich, Ludwik: Polens Udenrigspolitik 338

1939. *Pernot, Maurice:* Forholdet mellem Frankrig og Italien 40
Gathorne-Hardy, G. M.: Englands Udenrigspolitik 137
Cohn, Georg: Neutral Ideologi 331

1940. *Langlet, Emil:* Tysklands Olieforsyning 44
Gadolin, C. A. J.: Återuppbyggnadsproblemet i Finland 110

1941. *Gerlach-Nielsen, Carl:* Det franske Kolonirige 183
Langlet, E.: Nyordningen i Sydøsteuropa 266

1942. –

1943. –

1944. *Cederwall, G.:* Efterkrigsplaneringen i Sverige 208

1945. *Friis, Finn T. B.:* Den nye Fredsorganisation grundlægges. San Francisco-Konferencen April-Juni 1945 91
Petersen, Erling: Norges økonomiske Stilling 166
Arnold-Forster, W.: Det engelske Arbejderpartis Udenrigspolitik 176

1946. *Olsen, Albert:* Det moderne Armenien 259
Pfannenstill, Bertil: Den amerikanske Sociologis Opfattelse af Samfundsklasserne 275

1947. *Faxén, Karl-Oloj:* Sveriges Handelspolitik efter Krigen 13
de Vries, E.: Den nyere økonomiske Udvikling i Hollandsk Ostindien 113
Brems, Hans: Koncentrationen af økonomisk Magt i U. S. A. 131
Aagesen, Aage: Argentina 200

1948. *Winding, Poul:* Krigsskadeserstatningsleverancerne fra de vesttyske zoner .. 1
Henningsen, Sven: Indonesien 9
Waris, Klaus: Finlands ekonomiska position efter kriget 20
Reske-Nielsen, Erik: »De forenede Nationer« i 1947 31
Reske-Nielsen, Erik: Omvæltningen i Fransk Indokina 107
Brems, Hans: Den nationaliserede kulindustri i Storbritannien 126
Schlebaum Larsen, Heinrich: De internationale bestræbelser for en friere verdenshandel 139
Tuveng, Morten: Hovedtrekk av den økonomiske utvikling i Norge etter krigen 151

Krabbe, Ludvig: Fransk indenrigspolitik 1948 219
Reske-Nielsen, Erik: Sydafrikansk politik 230
Winding, Poul: U. S. A.s valg 243
Hansen, Villum: Den jødiske kolonisation i Palæstina 258

1949. *Geiger, Theodor:* Betragtninger over vor tids samfundsrevolution 1
Langlet, E.: Raffineringen – oljeindustriens flaskehals 14
Reske-Nielsen, Erik: F. N.s virksomhed i 1948 30
Reske-Nielsen, Erik: Jugoslavien under Tito-styret 109
Nørregaard Rasmussen, P.: Valutakurser og dollarknaphed 128
Henningsen, Sven: Den nordatlantiske pagt 213
Rasch, Aage: Forfatningsudviklingen i Tyskland 235
Laursen, Johs.: Engelsk og amerikansk presse 247
Henningsen, Sven: De forenede Staters udenrigspolitik 313
Fog, Bjarke: Det internationale glødelampekartel 326

1950. *Askgaard, Preben V.:* F. N.s virksomhed i 1949 1
Jacobsen, Erhard: Den fjerde faglige Internationale og dens forgængere 17
Danstrup, John: De engelske parlamentsvalg 1945 og 1950 23
Reske-Nielsen, Erik: Grækenland under borgerkrigen 41
Giraud, Emile: De tekniske og politiske betingelser for kollektiv sikkerhed .. 117
Diebold, William: Det internationale kontrolorgan for Ruhrområdet 134
Møller, Kristian: Udviklingslinier i 1940'ernes nordiske samarbejde 146
Laursen, Johs.: Kongresvalget i USA og dets konsekvenser 231
Baykov, Alexander: Den indenlandske handel i Sovjetunionen under og efter 2. verdenskrig 244
Larsen, Heinrich Schlebaum: Den internationale rustningskonjunktur 328
Brems, Hans: Australien fylder 50 år 336

1951. *Reske-Nielsen, Erik:* Korea fra krig til krig 1
Askgaard, Preben V.: F. N.s virksomhed i 1950 14
Huber, Hans: Det schweiziske referendumsdemokrati 25
Mortensen, Erik: De forenede Staters subsidier til landbruget 32
Dahlgaard, Lauge: Schumanplanen 81
Rasmussen, Erik: Indiens og Pakistans strid mod Kashmir 95
Groenman, Sjord: Befolkningsproblemer i Holland og Danmark 105
Elster, Torolf: Norges utenrigspolitiske stilling 120
Stockman, Erik: Animalske og vegetabilske fedtstoffer 144
Larsen, Helge: De franske valg den 17. juni 1951 160
Andersen, Svend: Efterkrigstidens valutapolitik i nordisk belysning 169
Åkerman, S. J.: Aktuell svensk penning- och finanspolitik 237
Langlet, E.: Oljeproblemer i Det mellemste Østen 250
Larsen, Heinrich Schlebaum: Diskussionen om valutakurserne 265
Winding, Poul: Den økonomiske udvikling i Sovjetunionen 270

1952. *Askgaard, Preben V.:* FNs virksomhed i 1951 1
Henningsen, Sven: Frankrig, Saar og Tyskland 21
Skovgaard, K.: Fødeproduktionens udvikling 85
Reske-Nielsen, Erik: Den ægyptiske krise 102
Poulsen, Eigil: Træk af Sovjetunionens investeringspolitik 121

Nørregaard Rasmussen, P.: Omkring de underudviklede landes problem 179
Henningsen, Sven: Valgene i De Forenede Stater 190
Winding, Poul: Træk af Brasiliens økonomiske udvikling 259
Larsen, Helge: Træk af britisk kolonipolitik efter den anden verdenskrig 269
Larsen, Heinrich Schlebaum: Nye signaler i engelsk pengepolitik 284

1953. *Askgaard, Preben V.:* FNs virksomhed i 1952 1
Banke, Niels: Den norske lov af juni 1953 om priser og konkurrenceregulering 13
Reske-Nielsen, Erik: Tysklandsproblemet 26
Henningsen, Sven: Striden om Trieste 103
Winding, Poul: Japans økonomi siden den 2. verdenskrig 128
Hjortkjær, Thorkild: U.S.A.s importpolitik 149
Reske-Nielsen, Erik: Italien under de Gasperi 219
Pundik, Herbert: Landbrugsstrukturen i Det mellemste Østen 234
Damborg, George: Franske problemer efter præsidentvalget 249
Sørensen, Max: Debatten om revision af De forenede Nationers pagt 307
Olsen, Erling: Vesttysklands økonomi siden 1945 318
Winding, Poul: Ændringer i den økonomiske politik i Sovjetunionen 335

1954. *Krusius-Ahrenberg, Lolo:* Politisk udvikling og parlamentariske problemer i Finland 1
Feilberg, C. G.: Persiens økonomiske og sociale forhold 18
Winding, Poul: Østeuropas økonomiske udvikling 41
Clissold, Stephen: Jugoslavien siden bruddet med kominform 105
Henningsen, Sven: Sydøstasiatisk politik. I 120
Henningsen, Sven: Sydøstasiatisk politik. II 203
Reske-Nielsen, Erik: Spanien under Franco 140
Feilberg, C. G.: Uranmalmlejerne og mulighederne for fremtidig uranproduktion 220
Laursen, Johannes: Novembervalget 1954 i U.S.A. 235
Gersmann, Paul: Et fælles nordisk varemarked 242

1955. *Henningsen, Sven:* Vesttysklands optagelse i NATO 3
Rasmussen, Werner: Europæiske produktivitetsproblemer 29
Reske-Nielsen, Erik: Israel og de arabiske stater 38
Ago, Roberto: Internationale organisationer og deres funktioner i forhold til staternes indre anliggender 105
Björk, Leif: Sovjetunionens ekonomiska situation 121
Bjøl, Erling: Begivenhederne på Cypern 139
Haagerup, Niels J.: De vesttyske socialdemokraters udenrigspolitik 1945–55.. 147
Schlebaum Larsen, Heinrich: Træk af de faglige storkonflikter i 1920 og 1925 163

1956. *Damborg, George:* Fransk indenrigspolitik 3
Strandberg, Sten Erik: Folkepensioneringen i Sverige 93
Hansen, Peder: Hollands 4. valg efter krigen og dets baggrund 106
Reske-Nielsen, Erik: Omvæltningen i fransk Nordafrika I. Tunis 113
Reske-Nielsen, Erik: Suez-konflikten 195
Olsen, Erling: Argentinas økonomiske politik under og efter Péron 218
Walldén, Gösta: En oversigt over de svenske skovindustrier 237

Rasmussen, Erik: Det britiske kabinetsstyres arbejdsformer i det 20. århundrede 256
Bach, Erik: De sidste års politiske udvikling i Sovjetunionen 301
Dollerup, Preben: De israelske partier og den religionspolitiske kamp 1948–56 317

1957. *Philip, Kjeld:* Centralisation 3
Haagerup, Niels Jørgen: Demokrati og udenrigspolitik 20
Reske-Nielsen, Erik: Omvæltningen i Nordafrika. II. Marokko 81
Feilberg, C. G.: Nigerias erhvervsgeografi 100
Hansen, Kurt: Udviklingen i det offentliges indtægter og udgifter i Danmark siden 1929 167
Olsen, Erling: Tre fællesmarkedsplaner 185
Reske-Nielsen, Erik: Omvæltningen i Nordafrika. III. Algier 247
Mortensen, Erik: Fødevareforbrugets udvikling i industrialiserede lande 274

1958. *Pundik, Herbert:* Israel fra 1948 til 1958 3
Boeg, Poul: Fra besættelse til borgerkrig i Indonesien 45
Meissner, Frank: Australiens efterkrigsindvandring 170
Antonsen, Kristian: Ledigheden blandt arbejdsmænd i nogle jyske amter 249
Boeg, Poul: Det amerikanske mellemvalg, november 1958 265

1959. *Hammerskjöld, Dag:* Kulturelle problemer i forholdet Øst-Vest 3
Reske-Nielsen, Erik: Kontraster og konflikter i italiensk politik 10
Pundik, Herbert: Jordan – Fra emirat til kongedømme 27
Jacobsen, A. P.: International omsætning af landbrugsprodukter 111
Bülow, Hans v.: Atomenergisamarbejdet i Europa 131
Svendsen, Knud Erik: Hovedpunkter i USSR's økonomiske udvikling i de sidste år 157
Jørgensen, Erling: Den politiske og økonomiske udvikling i Kina 1949–1959 i hovedtræk 259
Ussing, Niels: Kapitaleksport til økonomisk tilbagestående lande 279

1960. *Feilberg, C.G.:* Ghana 4
Geleff, Chr.: Nye republikker i fransk Afrika 21
Karup Pedersen, Ole: Britisk Østafrika 49
Reske-Nielsen, Erik: Cyperns vej til selvstændigheden 107
Kongstad, Per: Rhodesia og Nyasaland 124
Karup Pedersen, Ole: Portugisisk Afrika 145
Pundik, Herbert: Somali 161
Laursen, Johannes: Præsidentskiftet i USA 235
Hjortkjær, Thorkild: Nye signaler i USAs økonomiske politik 247

1961. *Damborg, George:* Frankrig under de Gaulle 3
Jørgensen, Erling: Aspekter af befolkningsspørgsmålet 28
Karup Pedersen, Ole: Nigeria 79
Hjortkjær, Thorkild: Hovedtræk af det danske skattesystem 100
Rastén, Adolph: Kanslerdemokratiet og de vesttyske partier 159
Haagerup, Niels J.: Nedrustning og rustningskontrol 177
Sletten, Vegard: Stortingsvalet i Norge 1961 200
Gottlieb, Henning: Den europæiske landbrugsordning 251
Vitting Andersen, H.: Landbrugets struktur i industrialismens samfund 264

1962. *Philip, Kjeld:* Erhvervsstruktur og strukturpolitik 3
Rastén, Adolph: Det finske socialdemokratis splittelse og den politiske betydning heraf 20
Halck, Niels: Hovedtræk af sociallovgivningen i Danmark i de senere år 79
Viby Mogensen, Gunnar: Den økonomiske udvikling i Israel 96
Thylstrup, Asger: Japan 151
Nørregaard, Niels: Velstandsudviklingen for faglært arbejder i København 1949–50 til 1961–62 168
Rastén, Adolph: Magtbalancens dilemma 178
Friis, Finn: FN og kolonistyrets afvikling 235
Laursen, Johannes: Kongresvalget i U.S.A. 270

1963. *Reske-Nielsen, Erik:* De arabiske revolutioner 3
Klavsen, Gunnar: Fra egnsudvikling til landsplanlægning 16
Amstrup, Niels: Fremskridtsalliancen 75
Loft, Palle: Folkeafstemningen om jordlovene 95
Vibe-Pedersen, J.: Lønpolitik eller generel indkomstpolitik 163
Thorlund-Jepsen, G.: Landbrugsinterventionen i Danmark 181
Vohn, Knud: Politisk videnskab i USA 198
Philip, Kjeld: Tilpasning til en ny struktur 283
Schmidt, Erik Ib: Betragtninger vedrørende statens budgetlægning 298

1964. *Laursen, Johannes:* Negerspørgsmålet i USA 3
Heiselberg, Vagn: Træk af de senere års økonomiske og politiske udvikling i Holland 12
Ingvartsen, Oluf: Kommunestrukturen og byplanlægningen 27
Bjøl, Erling: Konfliktforskning af afkoloniseringen 99
Heurlin, Bertel: Nedrustningsforhandlingerne efter Cubakrisen 105
Hornemann Møller, Iver: Interessegrupperne og det politiske demokrati 135
Friis, Henning: Samarbejde mellem samfundsvidenskaberne 211
Lassen, Aksel: Politisk omgruppering 227
Dalhoff, Peter: Storbritannien efter valget 242
Janaki, K.: Træk af den politiske udvikling i Indien 249
Laursen, Johannes: USA's valg i november 1964 323
Berg, Jacques: De Gaulles Republik I 328

1965. *Krogstrup, Erik:* Landbrugets stilling i industrisamfundet 3
Rastén, Adolp: Træk af de senere års politiske udvikling i Tyrkiet 16
Berg, Jacques: De Gaulles republik II 30
Høgh, Erik: Den nye middelklasse – funktionærerne – politisk set 127
Thustrup Hansen, H.: Nyorientering i u-landshjælpen 156
Dich, Jørgen S.: Udviklingen af skatte- og tilskudspolitikken siden 1939 227
Thustrup Hansen, H.: Den økonomiske vækst i forskellige regioner af verden og den internationale handels hovedstrømme 261
Sletten, Vegard: Stortingsvalet i Norge 1965 275
Rastén, Adolp: Vesttyskland efter valget 291
Asmussen, Ole: Finansielle perspektiver i den forestående danske kommunalreform 375
Berg, Jacques: Præsidentvalget i Frankrig. Venstrefløj, centrum og gaullisme efter valget 388

Viby Mogensen, G.: Nogle træk af den økonomiske planlægning i Polen 396
Nair, Balkrishna N.: Hovedtræk i Indiens demokrati, økonomi og udenrigspolitik efter 1947 415

1966. *Bjerke, Kjeld:* Konsumudviklingen i årene efter krigen 3
Tvevad, Jørgen: Data-arkiver 22
Jensen, Søren B.: Industriudvikling og lokaliseringsfaktorer 31
Estrup, Jørgen: Dollarpræmieringsordningen (1952–62) 43
Møller, Knud: Finland må finde sine egne veje 115
Rastén, Adolp: Spanien venter 126
Pedersen, Ole Krarup: Konfliktforskningen og de politiske videnskaber 140
Heurlin, Bertel: Spredning af kernevåben 150
Stetting, Lauge: Et forskningscenter for international udvikling og en højere undervisning i udviklinsproblemer 231
Thustrup Hansen, H.: Udviklingslandenes afsætningsproblemer 237
Agersnap, Torben, Ove Per Henningsen, Jens Carl Ry Nielsen, Kirsten Thomsen og *Mette Bøttger Sørensen:* Unge under videregående uddannelse .. 261
Boserup, Mogens: Danske statslån som udviklingshjælp 403
Hansen, Erik Jørgen: Arbejderklassen, bondestanden og skoleeksaminerne .. 425
Tjørnehøj, Erik: De offentlige opgavers fordeling mellem staten og kommunerne 439
Borre, Ole: Stillingsstruktur og erhvervsstruktur 455

DE GAULLES TREDIE PARLAMENT

ERLING BJØL

Det franske parlamentsvalg den 5. og 12. marts var det tredie under den femte republik. Ligesom valget i november 1962 sikrede det et gaullistisk flertal for den næste legislatur, men af en noget andet sammensætning, som øjensynlig har skabt forventninger i oppositionen om, at kammeret vil blive opløst med henblik på nyvalg inden den normale femårs periodes udløb[1]).

Det er svært, inden lovgivningsarbejdet er kommet i gang, at bedømme, hvor berettigede disse forventninger er. Der er ingen tvivl om, at det gaullistiske flertal er heterogent i henseende til navnlig en række indenrigspolitiske spørgsmål, til dels også udenrigspolitiske, idet tidligere finansminister Valéry Giscard d'Estaing og hans »uafhængige republikanere« må anses for at være mere integrationistisk orienteret i den europæiske politik end de egentlig gaullister i U.N.R. – unionen for den nye republik. Familien Giscard d'Estaing hører til det miljø, der banede vejen for den IV republiks europæiske integrationspolitik, og Valéry Giscard d'Estaing har for indeværende år planlagt besøg i en række europæiske hovedstæder[2]).

Med en gruppe på 42 deputerede sammenlignet med 34 i det foregående parlament og deres marginale placering i den samlede gaullistiske gruppe, der valgtes under etiketten *V^e^ République,* er det Giscard d'Estaing og hans »ja men«-gaullister, der har nøglen til lovgivningsarbejdet i det nye parlament.

Da resultaterne forelå efter anden omgang, havde den samlede gaullistiske gruppe, der gik til valg under etiketten V^e^ République, foruden Giscard d'Estaings uafhængige republikanere omfattende de »betingelsesløse« gaullister i U.N.R. (unionen for den nye republik) og U.D.T (den venstregaullistiske Union Démocratique de Travail) samt en gaullistisk fløj af folkerepublikanere (M.R.P.), kun opnået 244 af 485 mandater, en tilbagegang på 40, mens »les giscardiens« vandt 8.

Giscard d'Estaings indflydelse øges yderligere af, at han har sikret sig posten som formand for finansudvalget, nationalforsamlingens vigtigste.

---

1) *Le Nouvel Observateur,* Paris 5/4 1967.

2) Se min *La France devant l'Europe,* København 1966, kap. IX og *l'Express,* Paris 10/4 1967.

Men han har visse grunde til at benytte sin nye magtstilling med skønsomhed og afholde sig fra at deltage i forhastede regeringsstorme som i forbindelse med Fuldmagtsafstemningen i maj selvom han hverken politisk eller menneskeligt står økonomi- og finansminister Michel Debré særligt nær. Med sine kun 41 år kan han lægge planer for en lang politisk karriere; det kan forventes, at han vil skele til mulighederne ved præsidentvalget i 1972.

I øvrigt er det papirtynde flertal, som den V republik opnåede ved valget, næppe et helt dækkende udtryk for den parlamentariske situation i den nye nationalforsamling. I en kampsituation kan gaullisterne regne med visse reserver både i gruppen »divers modérés« (15) og blandt Jean Lecanuets centrumsdemokrater, der opnåede 27 mandater sammenlignet med 42 i det foregående kammer, senere udvidet til 38 ved tilslutning fra etikketteløse.

Disse reserver viste sig ved afstemningen om formandsposten den 4. april, hvor den gaullistiske kandidat Jacques Chaban-Delmas opnåede 261 stemmer mod 214 for venstrepartiernes kandidat Gaston Defferre.

Mandatforskydningerne ved marts-valget var mindre udtryk for en forskydning i stemmetal end for en mere effektiv udnyttelse af valglovens taktiske muligheder fra venstreoppositionens side. En sammenligning mellem første omgang i november 1962 og i marts 1967 ser således ud[3]):

	18. november 1962			5. marts 1967	
Indskrevne vælgere	27.526.358			28.291.838	
Sofavælgere	8.608.199	31,27		5.404.687	19,10
Afgivne stemmer	18.918.159	68,73		22.887.151	80,90
Partier	Stemmer	%		Stemmer	%
Kommunister	4.003.553	21,84		5.029.808	22,46
P.S.U. og forsk. ven.	427.467	2,33		506.592	2,26
Venstreføderation	2.298.729	12,54	(S.F.I.O.)		
	+1.429.649	+7,79	(radikale)		
	3.728.378	20,33		4.207.166	18,79
V Republik	5.855.744	31,94	(U.N.R./U.D.T.)		
	+1.089.348	+5,94	(Uafh. repub.)		
	6.945.092	37,88		8.453.512	37,75
Centrumsdemokrater	1.665.695	9,08	(M.R.P.)		
	+1.404.177	+7,66	(Uafhængige)		
	3.069.772	16.74		2.864.272	12,79
Forskellige (moderate)				1.136.191	5,08
Yderste højre	159.426	0,87		194.776	0,87

[3]) *Le Minde,* Paris d. 7/4 1967.

Uanset hvilke stemmeflytninger, der måtte have fundet sted mellem partierne indbyrdes, altså meget ringe forskydninger i deres styrkeforhold, i det mindste ikke forskydninger svarende til ændringerne i mandatfordelingen, som den tog sig ud, da grupperne var blevet organiseret[4]):

Grupper:	2. legislatur	3. legislatur
Kommunister	41	73
Socialister og radikale	104	121
Centrumsdemokrater	54	41
Uafhængige republikanere	34	42
U.N.R.	230	200
Uden for grupperne	19	9

Inden dette resultat underkastes en mere detailleret analyse, kan der være grund til først at gøre et par generelle bemærkninger.

Den meget høje valgdeltagelse – den højeste siden folkefrontsvalget i 1936 – viser, at den politiske interesse ikke, i det mindste hvad valgdeltagelse angår, er blevet svækket af de nye former, som det politiske liv har fået i den V republik. Hvad den skyldes, må afvente en grundigere undersøgelse. Overhovedet er det her kun muligt og meningen at pege på nogle træk og tendenser i den franske vælgeradfærd, som kunne fortjene at blive gjort til genstand for en nærmere forskning. Hvad årsagerne til den høje valgdeltagelse angår, kan i denne forbindelse kun opstilles nogle hypoteser, som kunne undersøges:

1. Den politiske vækkelse, der skete ved præsidentvalget i december 1965.

2. En meget intensiv valgkamp, der i visse henseender havde en ny karakter derved, at den måske mindre var udtryk for en særlig kraftanstrengelse fra partiernes side end for en livlig interesse fra massekommunikationsmidlernes, specielt de kommercielle musikradioers side – Europe No 1 og Luxembourg, men også omfattende apolitiske eller i det mindste partiløse publikationer med masseoplag som billedbladet *Paris-Match* eller det store dameblad *Elle*.

Karakteristisk for denne form for valgkamp var, at den ikke havde karakter af ensidig påvirkning, men var præget af bestræbelser på at præsentere de forskellige gruppers synspunkter side om side og for radioernes vedkommende – i timelange udsendelser – i dialogform. Fjernsynet, der menes at have haft en stærk inflydelse på præsidentvalgkampagnen, spillede denne gang en forholdsvis langt mere beskeden rolle.

3. Anvendelsen – navnlig fra gaullistisk side – af professionelle kommercielle reklamebureauer i agitationen.

Videre er det værd at bemærke, at valgdeltagelsen i anden omgang –

[4]) Samme, 5/4 1967.

søndag den 12. marts – var væsentlig lavere end i første 72,21 pct. mod 80,90, hvor bevægelsen i 1962 var den modsatte: valgdeltagelsen steg fra 68,7 til 72,07 pct. Generelt kan man hertil bemærke, at udgangsgrundlaget i 1962 naturligvis var meget lavere. Men også, at »trekantkampe« i anden omgang var langt mere udbredte i 1962 end i 1967, hvor venstrepartierne på forhånd havde indgået generelle aftaler om tilbagetrækning af rivaliserende kandidater (*désistement*) i anden omgang, så man i langt de fleste omvalgskredse kun fik »dueller«. En analyse af trekampskredsene i 1967 viser, at valgdeltagelsen i anden omgang her gennemgående har været uforandret eller endda højere end i første.

Overhovedet tegner der sig et meget uensartet mønster, når man undersøger forskydningerne i valgdeltagelsen mellem første og anden omgang. I nogle kredse er der et stærkere fald end gennemsnittet, i andre stabilitet eller endda en modgående tendens.

Dette mønster fortjener en nøjere analyse med henblik på dets betydning for valgets udfald.

Man kunne på baggrund af den store rolle, som de to opinionsinstitutter I.F.O.P. og S.O.V.R.E.S. spillede under valgkampen, hvor de med dages mellemrum foretog velpublicerede undersøgelser af vælgerholdninger og på baggrund heraf fremsatte sandsynlighedsberegninger for mandatfordelingen i den nye nationalforsamling, formode, at der herigennem udøvedes en påvirkning på vælgerne i den forstand, at de for gaullisterne meget optimistiske »gafler« – højeste og laveste tal for de enkelte partiers mandater –, der offentliggjordes mellem de to omgange, kunne have tilskyndet gaullistiske vælgere til at blive hjemme ved anden, fordi de under alle omstændigheder anså sejren for sikker. I det mindste påvirkedes politiske kommentatorer af disse tal. Et af venstreoppositionens hovedorganer *Express* skrev således efter første omgang:

»Dette parlament får kun en birolle. Republikkens præsident og hans regering har aldrig været så stærke«[5]).

Men det er svært at påvise en sejrsikker »mageligheds tendens« i resultaterne. Man kan ganske vist konstatere en stigning over gennemsnittet i antallet af sofavælgere i en række evident sikre kredse. Men den væsentlige kilde til nedgangen i valgdeltagelsen synes dog at være, at vælgere, der har støttet en kandidat i første omgang, som har trukket sig tilbage i anden, har foretrukket at blive hjemme den 12. marts.

Dette har i en række kredse skadet gaullisterne, som centrumsvælgernes passivitet nok har kostet nogle mandater. Man kan i det mindste i 6 kredse med lavere valgdeltagelse i anden omgang konstatere følgende mønster:

$$O_2 > V_2 < V_1 + CD_1$$

[5]) *l'Express*, Paris d. 6/3 1967.

(O_2 = oppositionen i anden omgang), V_2 = V republik i anden omgang, V_1 = V republik i første omgang, CD_1 = centrumsdemokraterne i første omgang). Men denne form for vælgeradfærd har også ramt venstre-oppositionen. Socialdemokratiske og radikale vælgere har i stort omfang undladt at stemme på kommunistiske kandidater i anden omgang. Mønstret $V > C_2 < C_1 + F_1 + (PSU)$ genfindes i en række kredse, og kan have været afgørende i 8–9. De kredse, hvor man virkelig kan iagttage et stort frafald af ikke-kommunistiske venstrevælgere, er dog fortrinsvis enten kredse, hvori venstrekandidaten ingen chance havde som i Laon-kredsen, hvor 44 pct. af de ikke-kommunistiske venstrevælgere i første omgang savnes i det kommunistiske vælgertal i anden, eller hvor den kommunistiske kandidat under alle omstændigheder var sikker på sejr. Her kan man konstatere frafaldsprocenter på op til 37 pct. (Nanterre, Saint-Denis I) og 36 pct. (Saint-Denis VI, Val-de-Marne I).

Valget har dog vist større tilbøjelighed hos ikke-kommunistiske venstrevælgere til at stemme kommunistisk i anden omgang end ventet, uden at det derfor har kuldkastet den teori, der lå til grund for den af Føderationen anbefalede valgstrategi. Den gik ud på at opfordre vælgerne til i første omgang, hvis de var i tvivl, at stemme på den ikke-kommunistiske kandidat, fordi det i den sidste ende ville give det samlede venstre de bedste chancer, ud fra den betragtning, at de kommunistiske vælgere i anden omgang under alle omstændigheder ville stemme på en ikke-kommunistisk venstrekandidat, da de ikke havde noget alternativ, hvorimod ikke-kommunistiske vælgere i et vist omfang ville falde fra eller støtte andre kandidater.

Ud fra den samme betragtning søgte Føderationen mellem de to omgange at overbevise kommunisterne om, at de burde frafalde en streng fortolkning af aftalen om, at det var den »af den almindelige valgret bedst placerede« kandidat, som skulle blive i ringen, dvs. den, der havde opnået flest stemmer i første omgang. Fra Føderationen forsøgte man i stedet at få aftalen fortolket således, at det var den kandidat, der måtte skønnes at have de største chancer for at blive valgt i anden omgang, der burde opretholde sin kandidatur.

Kommunisterne imødekom i et vist omfang dette synspunkt. I 15 kredse trak den kommunistiske kandidat sig tilbage for en ikke-kommunistisk venstrekandidat, selvom han havde fået det højeste stemmetal i første omgang. Selvom denne taktik ikke alle steder gav sejr, skabte den nogle af gaullisternes mest bemærkede nederlag. Forsvarsminister Messmer blev således slået i Lorient af socialdemokraten Allainmat, der i første omgang havde fået færre stemmer end den kommunistiske kandidat, men i anden fik 3.000 flere end begge venstrekandidaterne tilsammen, øjensynlig centrumsdemokratiske stemmer, eftersom valgdeltagelsen i anden omgang var en smule lavere end i første. Da han sejrede med kun 2.410 stemmer, er

der her et klart eksempel på, at det var centrum, der sikrede ham sejren. En anden gaullistisk minister Sanguinetti besejredes på samme måde i den 25. parisiske valgkreds, hvor »klubkandidaten« Claude Estier trods lavere valgdeltagelser i anden omgang fik 2000 flere stemmer end $F_1 + C_1$ og dermed vandt med 166 stemmer. Der findes ganske vist også enkelte eksempler på, at en kommunistisk kandidat har været i stand til at opnå flere stemmer i anden omgang end venstrepartierne tilsammen i første, og de er så interessante, at der kan være grund til at vende tilbage til dem. Men hovedtendensen er dog, at en ikke-kommunistisk kandidat har vist sig bedre egnet til at erhverve centrumsstemmer i anden omgang.

(I øvrigt var den kommunistiske valgdisciplin ikke så fuldendt, som man syntes at regne med inden valget. I Yvelines VIII synes f. eks. 20 pct. af de kommunistiske vælgere at have svigtet den socialdemokratiske kandidat i anden omgang. Men pånyt var der her tale om en kreds, hvor Venstres sejr var sikker).

Det er dog ikke bare, fordi en radikal eller socialdemokratisk kandidat havde bedre muligheder for at trække centrumsvælgere, at en mere udbredt kommunistisk tilbagetrækning havde været den optimale valgstrategi set fra et venstresynspunkt, men i endnu højere grad, fordi centrumsdemokraternes tilbagetrækningsstrategi gik ud på ikke at genopstille der, hvor en gaullistisk kandidat stod over for en kommunistisk. I et stort antal kredse fik man således følgende mønster:

$$V_2 > C_2 \lessapprox C_1 + F_1 + (PSU_1) \begin{matrix} > V_1 \\ < V_1 + CD_1 \end{matrix}$$

(Ved $=$ forstås her $\pm$ 500).

Der ville her i en række kredse måske have været mulighed for, at den gaullistiske kandidat kunne være blevet besejret blot ved, at CD havde beholdt sin kandidat i ringen i anden omgang, eller subsidiært ved, at centrumsvælgerne i et vist omfang var gået til venstre, hvis venstrekandidaten havde været en ikke-kommunist.

Mulighederne herfor kan kun være blevet forbedret ved, at skolespørgsmålet, der traditionelt har skilt vandene mellem venstrefløjen af det kristelig-demokratiske M.R.P. og socialdemokratiet, vel for første gang i dette århundrede ikke spillede nogen rolle i valgkampen.

Føderationens præsident François Mitterand ytrede da også mellem første og anden omgang ønsker om at optage désistementsforhandlinger med centrumslederen Jean Lecanuet. Men disse planer bremsedes af et betingelsesløst kommunistisk veto.

Man har gjort gældende, at det socialistiske enhedspartis (PSU) opstilling af kandidater til første runde forringede venstrepartiernes chancer ved valget. François Mitterand skal tilmed have ytret, at denne strategi efter

hans skøn kostede venstre en halv snes mandater. Tankegangen er, at en fælles kandidat for det ikke-kommunistiske venstre i første omgang ville have placeret ham »aritmetisk« bedre end den kommunistiske og dermed ifølge de generelle tilbagetrækningsaftaler sikret ham genopstilling i anden omgang, hvor han ville have haft bedre muligheder for at slå den gaullistiske kandidat. Det er dog vanskeligt i en analyse af valgresultaterne at finde grundlag for denne opfattelse. Ganske vist finder man i 8 kredse mønstret $F_1 + PSU_1 > C_1 \begin{matrix} > F_1 \\ > PSU_1. \end{matrix}$ Men kun i et par kredse (Drome I og måske Eure-et-Loire III) blev venstre så velplaceret i første omgang, at man synes at have forlist mandater ved opstilling af en kommunistisk kandidat.

Under alle omstændigheder er der dog ingen tvivl om, at venstrepartierne ved konsekvent at følge den optimale tilbagetrækningstaktik i marginalkredse kunne have forhindret den V Republik i at opnå det spinkle absolutte flertal, som blev valgets resultat. Hvis man for marginal anvender kriteriet, at en flytning af 1000 stemmer fra den sejrende kandidat til den tabende ville have ændret udfaldet, var 39 gaullistiske sejre marginale.

Kriteriet er naturligvis meget primitivt i betragtning af, at de pågældende kredse svinger fra 21.295 afgivne stemmer (Belfort II) til 66.550 afgivne stemmer (Antony-Montrouge). Men for det følgende spiller dette ingen praktisk rolle.

I 17 af disse kredse var der tale om en duel mellem en gaullist og en kommunist, og i 8 af disse kan det igen siges med næsten fuldsætndig sikkerhed, at en ikke-kommunistisk venstrekandidat ville have sejret, al den stund venstrepartierne i første omgang tilsammen fik flere stemmer end gaullisten i anden, som igen fik flere end kommunisten: $C_2 < V_2 < C + F_1 + S_1$). (S dækker PSU og i enkelte tilfælde uafhængige socialister). Det drejer sig om kredsene:

Dieppe (Seine-Maritime I)
Longwy (Meurthe-et-Moselle VII)
Valence (Drôme I)
Périgueux (Dordogne I)
Ussel (Correze III)
Cormeilles-Sannois (Val d'Oise II)
Villeneuve-Saint-Georges (Vald-de-Marne VIII)
Antony-Montrouge (Hauts-de-Seine XIII)

Hertil kan man lægge i hvert fald 1 mandat i en ikke-marginal kreds med samme mønster, hvori det ikke-kommunistiske venstrefrafald var så stort, at det sikrede den gaullistiske sejr: Le Raincy (Seine-Saint-Denis IX), hvor den kommunistiske kandidat forliste over 10.000 føderationsstemmer.

Til disse 9 mandater kan man lægge 5 i marginale kredse, hvor der var et så betydeligt frafald af centrumsvælgere plus venstrevælgere, at en ikke-kommunistisk venstrekandidat burde have kunnet sejre:

28. og 16. valgkreds i Paris
Houilles Maison-Laffitte (Yvelines I)
Vierzon (Cher II)
Lyon I

Men en flytning af disse 14 mandater fra V Republik til venstrepartierne ville naturligvis ikke have sikret et venstreflertal i nationalforsamlingen. Det parlamentariske resultat var blevet, at Lecanuets centrumsdemokrater, den mest »atlantiske« af samtlige grupper, havde fået nøglestillingen i parlamentet, hvilket måske ikke har været uden betydning for den kommunistiske strategi.

Kommunisterne fortjener overhovedet særlig opmærksomhed, da udviklingen i fransk politik i de kommende år i høj grad vil afhænge af, hvorledes det kommunistiske parti, der for tiden er præget af indre brydninger, vil udvikle sig. I visse kredse har kommunistiske kandidater som nævnt formået at samle flere stemmer i anden omgang end venstrekandidaterne tilsammen i første. Selvom disse kredse er atypiske, og selvom »venstresolidariteten« næppe har nået samme omfang som ved Folkefrontsvalget i 1936 – et spørgsmål, der kunne fortjene en nærmere undersøgelse – vil de utvivlsomt blive brugt i den kommunistiske argumentation for, at »vælgerne ikke længere er bange for kommunisterne«.

Man kan skelne konturerne af et geografisk mønster i fordelingen mellem kredse, der følger adfærd $C_2 > C_1 + F_1 + (PSU_1)$, og kredse, der følger adfærd $C_2 < C_1 + F_1 + (PSU_1)$. Det første mønster finder man således i flere kredse i »de nye grønne forstæder«, H.L.M. forstæderne, om man vil, og en del steder i provinsen, mens den sidste er generel og stedvis stærkt udtalt i de gamle »sorte« forstæder. Et lignende mønster kan ses i den kommunistiske stemmefremgang i første omgang. Den er i Paris påfaldende beskeden – 7.000 stemmer – sammenlignet med provinsen: 12.828 i Rhône (Lyon), 12.069 i Doubs, og i de nye forstæder: Essonne 13.955 eller i udprægede landkredse som Pyrénées Orientales: 13.782, Ariège: 7.820, Gard: 5.973.

Det, der skjuler sig bag de sidste tal, er formentlig det fænomen, man har kaldt »venstrepoujadismen«, som man i de senere år har kunnet spore inden for landboorganisationerne, navlig syd for Loire. Den grønne forstadskommunisme kontra stagnationen i de gamle sorte forstæder lader sig næppe forstå uden en økologisk undersøgelse, idet man dog straks kan gøre gældende, at de kommunistiske mandater i de gamle forstæder har været sikre, hvorimod de i de nye har været marginale. Alligevel er det

interessant, at kommunistiske kandidater her i flere kredse har kunnet trække flere stemmer i anden omgang end det samlede venstre i første. Der kan være tale om forskellige alderstrukturer i de to områder. Men helt lader fænomenet sig næppe forklare uden hensyntagen til de pågældende kandidaters særlige egenskaber. I en række kredse er der tale om kandidater, der har gjort sig lokalt fordelagtigt bemærkede som borgmestre.

På den anden side har de ikke-kommunistiske vælgere i påfaldende grad svigtet flere af de udprægede apparatjik-folk som f. eks. Etienne Fajon, der var modstander af »åbningen til højre« og i anden omgang havde en tilbagegang svarende til 37 pct. af de ikke-kommunistiske venstrevælgere i første omgang. Det må dog nævnes, at kredsen var sikker.

Alt i alt er billedet flimrende. Den afvisende kommunistiske holdning over for både en mere udbredt tilbagetrækning end »aritmetisk« berettiget til fordel for ikke-kommunistiske venstrekandidater og modstanden mod tilbagetrækningsaftaler mellem Centrum og Føderationen er dog forståelig nok. Begge dele ville helt overvejende have gavnet det ikke-kommunistiske venstre og måske skabt grundlag for en genoplivelse af det samarbejde mellem folkerepublikanere, socialdemokrater og radikale, som var den bærende regeringsalliance i den fjerde republik, så kommunisterne ville risikere påny at komme ud i den isolation, der ramte dem i 1947.

Det, det her drejer sig om, er i virkeligheden: hvad skal der komme efter de Gaulle? Endnu tydeligere efter valget end før har det kommunistiske parti søgt at anlægge en kurs, der påny kan gøre det regeringsfähigt[6]). Det har accepteret tanken om en magtovertagelse ved hjælp af stemmeseddelen. Men er det dermed hørt op med at være »et revolutionært parti« i den forstand, at det anser en magtovertagelse for *definitiv* og ikke ville være rede til at give magten fra sig ved et valgnederlag? Når man ser på stabiliteten i den franske vælgeradfærd, kan det forekomme at være et spørgsmål af rent akademisk interesse. Men det vil alligevel komme til at præge udviklingen i forholdet mellem det kommunistiske og det ikke-kommunistiske venstre i de kommende år. *Le Mondes* chefredaktør Hubert Beuve-Méry udtalte straks efter valget:

»– de franske, der spørger, om kommunisterne, hvis de kom til magten ad demokratisk vej, i givet fald ville vende tilbage til oppositionen ad samme vej, er og vil længe forblive talrige«[7]).

Når man stiller spørgsmålet om gaullismens fremtid efter de Gaulle, er det fristende at se på en delvis analog situation fra den IV republiks tid, da de Gaulle i 1953–54 trak sig midlertidigt ud af aktiv politik og gav de gaullistiske deputerede frie hænder. Man fik regeringer baseret på samar-

[6]) *Le Nouvel Observateur*, 5/4 1967.
[7]) *Le Monde* 14/3 1967.

bejde mellem forskellige gaullistiske grupper og forskellige centrums-, højre- og venstregrupper. Regeringen Antoine Pinay tiltrak højrefløjen af gaullisterne, regeringen Mendès France venstrefløjen og ved valget i 1956 forsvandt gaullisterne næsten helt. Vil den samme udvikling ikke opstå efter de Gaulle?

Der er tegn på, at gaullismen i dag »har slået rødder«, f. eks. premierminister Georges Pompidous valgsejr allerede i første omgang. Men på den anden side er generalens følge heterogent, og den dag, han er borte, er det svært at se, hvorledes denne skare vil holde sammen.

Hvor stor er afstanden mellem venstrefløjen af gaullisterne og dele af føderationen? Eller mellem højrefløjen og dele af centrumsdemokraterne? Hvor store uoverensstemmelser er der i grunden om udenrigspolitikken? Det var karakteristisk for valgkampen, at hverken udenrigs- eller endda forsvarspolitikken – *force de frappe* – spillede nogen nævneværdig rolle. Baggrunden herfor er dobbelt. På den ene side oppositionens fornemmelse af, at det ikke var hensigtsmæssigt at angribe de Gaulle på denne front, på den anden, at udenrigspolitikken omgående ville afsløre dybe uoverensstemmelser mellem det kommunistiske og det ikke-kommunistiske venstre.

Det er ikke givet, at disse ikke kan overvindes, navnlig ved en dybtgående ændring i de internationale konjunkturer. Det var til syvende og sidst den internationale udvikling, der førte til tripartismens sammenbrud i 1947. Men endnu er man ikke så vidt, og dermed er også sagt, at venstrepartierne ikke endnu er et reelt regeringsalternativ. De kan først blive det den dag, de enes om et regeringsprogram.

Men man ville *efter* de Gaulle ikke have svært ved at forestille sig et regeringsalternativ spændende fra det ikke-kommunistiske venstre over en del af centrumsdemokraterne til en del af gaullisterne. Det er vel endog sandsynligt, at det nye parlament i en vis forstand kan bane vejen for en sådan udvikling. At den kandidat, oppositionen samledes om med henblik på valget af formand, var Gaston Defferre, der klart har arbejdet for en genskabelse af »den tredie styrke« i stedet for samarbejdet med kommunisterne, kan udlægges i denne retning.

Måske også et andet fænomen, som er karakteristisk for den nye forsamling, dens relativt betydelige antal »teknokrater«, som efter deres placering og kvalifikationer utvivlsomt vil komme til at præge arbejdet.

Mendès France var den første franske regeringschef udgået af Ecole des sciences politiques. Giscard d'Estaing var den første finansminister udgået af den celebre Ecole Nationale d'Administration. I den nye nationalforsamling er han ikke den eneste *ancien élève de l'E.N.A.* Der findes en hel række af denne nye type »mandarinpolitikere«, teknokrater og embedsmænd, der har valgt at blive deputerede. De fleste er i gaullisternes rækker.

Men de optræder også i andre grupper: Pierre Sudreau, der har gjort sig bemærket som en af Frankrigs mest dynamiske administratorer, har søgt tilknytning til centrumsdemokraterne. I Føderationen er der et islæt af samme type, til dels kommet fra den politiske klubbevægelse.

Den samfundsfaglige viden, som er repræsenteret i det nye parlament, turde overgå, hvad man har haft til rådighed i tidligere nationalforsamlinger. Alene i kraft af denne »kvalitative« udvikling, er det sandsynligt, at parlamentet vil komme til at spille en større rolle end dets to forgængere i denne republiks levetid. Der vil blive skarpe debatter. De vil dog nok mindre komme til at følge de mytologiske, doktrinære og sentimentale mønstre, der har spillet så stor rolle i fransk politik, men få en mere saglig og pragmatisk karakter.

Vil kommunisterne, der mere end noget parti er præget af en stram dogmatik og romantiske myter, myten om revolutionen og om folkefronten, kunne tilpasse sig denne udvikling? I modsat fald må det forekomme sandsynligt, at den politiske magt stadig vil komme til at ligge et eller andet sted i centrum. Er det foreneligt med den forfatning, de Gaulle har skabt? Under alle omstændigheder må den præsidentkandidat, der skal gøre sig håb om at sejre ved et folkevalg, – som i Amerika – befinde sig et eller andet sted i nærheden af centrum, den ene lidt til højre, den anden lidt til venstre for det. Men det vil blive svært at genskabe det af præsidentvalget indicerede topartisystem i nationalforsamlingen efter de Gaulle.

Er det nødvendigt for, at forfatningen kan fungere? Næppe. Der er intet i vejen for, at en ny præsident vil kunne fortolke forfatningen i mere parlamentarisk retning, og at en regeringsdannelse vil kunne gå på tværs af de linier, der skiller grupperne ved præsidentvalget, selvom det ikke er sket i de Gaulles tid, hvor den parlamentariske situation aldrig har nødvendiggjort en sådan løsning, og hvor man ikke ved, hvad de Gaulle ville have gjort, hvis hans eget parti var kommet i mindretal ved valget.

Om den stabilitet, der har præget valget vil holde sig ved næste parlamentsvalg, som normalt skulle finde sted i 1972, er naturligvis i øvrigt et åbent spørgsmål. Der vil til den tid være sket ikke uvæsentlige forskydninger i vælgerkorpsets aldersfordeling. Vælgerpyramiden vil blive væsentligt bredere i bunden og samtidig smallere i toppen, da de store unge årgange nu kommer til, og de store gamle årgange reduceres.

NEDRUSTNING OG NEDRUSTNINGSFORSKNING

BERTEL HEURLIN

I. *Intentioner og problemstillinger*

Det er hensigten med denne artikel at behandle begrebet *nedrustning* med henblik på, hvorledes det anvendes, studeres og hvorledes det influerer på den internationale politik[1]). Da nedrustning fremtræder som et mangetydigt begreb, er det vigtigt at finde frem til, på hvilke måder og i hvilke betydninger det bruges af statsmænd, administratorer og videnskabs-

[1]) Artiklen er baseret på et studium af dokumentarisk materiale vedrørende staternes rustnings- og nedrustningspolitik, på fremstillinger og analyser af nedrustningsforhandlingerne og af nedrustningsproblematiken samt på teoretiske studier om international politik. En oversigt over det *dokumentariske materiale* findes i *Hermann Volle und Claus-Jürgen Duisberg:* »Probleme der internationalen Abrüstung«, Schriften des Forschungsinstituts der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. Bonn, Band 1/II, Berlin 1964. De vigtigste dokumentserier er »Documents on Disarmament« udgivet af United States Arms Control and Disarmament Agency, Washington D. C. og »Documents Relating to the Conference of the 18-Nation Committee on Disarmament«, Her Majesty's Stationery Office, London. På dansk er en række dokumenter offentliggjort i serien »Beretning til udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed og den internationale udvikling med hensyn til nedrustning«, København. Der er hidtil kommet fire af disse standpunktsrapporter, 1963, 1964, 1965 og 1966. Dokumentarisk materiale på dansk findes ligeledes i den årlige beretning til folketinget om de Forenede Nationers generalforsamling.

Nedrustningslitteraturen efter 1964–65 er systematisk blevet registreret i »Arms Control and Disarmament«, A Quarterly Bibliography with Abstracts and Annonations, Prepared by the Arms Control and Disarmament Bibliography Section Library of Congress, Washington, D. C. Volume 1, nr. 1 udkom ved årsskiftet 1964–65. »Peace Research Abstracts Journal«, The Canadian Peace Research Institute, Clarkson, Ontario forsøger fremover at dække den hidtil udkomne litteratur på dette område under SECTION II, LIMITATION OF ARMS. Nedrustnigslitteraturen på dansk er begrænset. Her kan nævnes *Erik Seidenfaden* og *David Jens Adler:* »Nedrustning«, København, 1962; *David Jens Adler:* »18-magts konferencen. Nedrustningsforhandlingerne, NATO og de nye lande«, København 1965. *Atomoplysningsudvalget:* Atomvåbenproblemer«. Betænkning nr. 334, København 1962; *Erling Bjöl:* »Atomvåbnene og fremtiden«, København, 1963. Mindre afhandlinger: *N. J. Haagerup,* »Nedrustning og rustningskontrol«, Økonomi og Politik, 1961, pag. 177–199. *Bertel Heurlin:* »Nedrustningsforhandlingerne efter Cubakrisen«, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1964, pag. 105–134, samme: »Spredning af kernevåben«, *Økonomi og Politik,* nr. 2, 1966, pag. 150–193.

Vedrørende litteraturen om *den internationale politiks teori* henvises til *Ole Karup Pedersen:* »Studiet af internationale Konflikter efter 1945«, *Historisk Tidsskrift,* 12. række, bind II, hefte 1, pag. 123–38.

mænd. Derfor er artiklens første afsnit et forsøg på en begrebsanalyse. For at forstå begrebet nedrustning, må modpolen – oprustning ligeledes drages ind i synsfeltet. Herved må overvejes, hvad en stats *rustningskapacitet* står for. Videre stilles spørgsmålet: er begrebet nedrustning anvendeligt som redskab i en kritisk analyse af de internationale relationer – eller er nedrustning selv et politisk redskab, som benyttes af staterne til at fremme deres politik?

I det følgende afsnit redegøres for hovedlinierne og tendensen i den videnskabelige forskning, som beskæftiger sig med nedrustningsproblemer. Problemstillingen er formuleret således: er denne forskning primært ledet af erkendelsesmæssige kriterier – her forstået som ønsket om at nå frem til en større viden og indsigt i, hvilken rolle nedrustning spiller i den internationale politik? Eller er forholdet snarere det, at flertallet af nedrustningsstudierne kan opfattes som et led i den politiske proces, er et udtryk for et ønske hos forskeren om at påvirke sine omgivelser i en ganske bestemt retning – som i sidste instans står i relation til forskerens nationale tilknytning?

Det tredie afsnit forsøger at pege på, hvorledes nedrustning indgår i den politik, som staterne fører over for hinanden og hermed er en del af strukturen i international politik. Hvilken funktion har staternes målsætninger på nedrustningsområdet? Hvad er baggrunden for at staterne til stadighed – og med stor intensitet – forhandler nedrustningsproblemer? er spørgsmål, som søges belyst.

Artiklen afsluttes med en række konklusioner, som berører mulighederne for gennemførelse af nedrustningsforanstaltninger.

II. *Hvad er nedrustning?*

DEFINITION

Ved nedrustning forstås almindeligvis den proces, som medfører, at et givet rustningsniveau sænkes. Dette udgangspunkt vil straks rejse en række spørgsmål. Er der ikke i begrebet nedrustning – som tilfældet er i det modstående begreb oprustning – indeholdt en række positive værdier, som brugeren af begreberne går ind for eller bekæmper eller på anden måde benytter i politisk øjemed? Er selve nedrustningsprocessen et rimeligt udgangspunkt for en beskrivelse af en analyse? Eller kan nedrustning ikke også betragtes og undersøges som en tilstand, et statisk forhold?

DEN MILITÆRE KAPACITET

Før vi går nærmere ind på disse problemer, må det mere neutrale ord – rustning – undersøges. Rustning kan opfattes som den militære kapacitet,

der til enhver tid er til rådighed for en stat. Med denne opfattelse er det fastslået, at der opereres med stater som handlende enheder i nedrustningsspørgsmålet. Den *militære kapacitet* er de midler, en stat har til rådighed og vil kunne benytte i en væbnet konflikt med en anden stat. Skønt begrebet militær kapacitet på ingen måde er entydigt, vil jeg her forsøge groft at skitsere de faktorer, som almindeligvis opfattes at indgå. Den første faktor er *soldater* eller væbnede styrker. Her er antallet ikke alene afgørende. Også uddannelse, bevæbning, træning og organisation vil være af betydning når værdien skal vurderes. Ud over de regulære beredskabsstyrker vil der være reservister, hjemmeværn, para-militære korps, politistyrker og private korps, som i krigstilfælde vil kunne indgå i de statslige væbnede styrker. Videre vil en afgørende del af den militære kapacitet være *destruktionsmateriale*. Først og fremmest ammunition af enhver art: sprængladninger i form af bomber, granater, projektiler – både konventionelle og atomare, endvidere bakteriologiske og kemiske ladninger – herunder krigsgasser. Som tredie faktor kan nævnes *fremføringsmidlerne*. Her tænkes på fremføringsmidler både for soldater og for destruktionsmateriale: skibe, fly og køretøjer af enhver art – og geværer, kanoner og raketter. Væsentlig er ligeledes *infrastrukturen*: kommunikationslinier – og midler, depoter og forsyningsveje, organisation og administration. Endelig er som en nødvendig bestanddel af den militære kapacitet det, som med en bred betegnelse kan benævnes som de *økonomiske og industrielle resourcer*. Her indgår den industrielle kapacitet, de økonomiske muligheder, produktionen og oplagringen af vigtige produkter som uran, olie, kul, jern; kort sagt – alle energiskabende produkter.

Finder en svækkelse eller en sænkning sted inden for en eller flere af de fem nævnte faktorer, som tilsammen danner den militære kapacitet, som ikke modsvares af en tilsvarende styrkelse inden for de andre faktorer, må denne proces betegnes som en nedrustning. Det skal nævnes, at en sådan svækkelse kan foregå på mange måder – både regionalt eller globalt, procentvis eller absolut, partielt eller totalt.

MÅLING AF DEN MILITÆRE KAPACITET

Med denne definition af nedrustning er begrebet placeret i et stadigt relativt forhold til et givet rustningsniveau. Hvad man på et givet tidspunkt opfatter som værende en regions, et lands, en verdensdels eller verdens militære kapacitet er det udgangspunkt, der tages for at konstatere – om der finder en oprustning – en forøgelse af niveauet – eller en nedrustning – en svækkelse af niveauet sted. Men hvordan skal dette konstateres? Kapaciteten må kunne måles. Der har været gjort utallige forsøg

– og en række forskellige metoder har været bragt i anvendelse[2]). Men det siger sig selv, at sådanne målinger er overordentlig vanskelige og usikre. Hvor skal skellet sættes mellem den civile og den militære sektor? Hvor vanskeligt er det at ændre et civilfly til et militærfly? Hvor meget af den civile vognpark indgår i den militære planlægning? Hvor hurtigt kan en civil kraftreaktor omdannes til at producere spalteligt materiale, som er direkte anvendeligt i en kernevåbenfremstilling? Hvilken betydning har den industrielle kapacitet i forbindelse med den militære planlægning? Hvorledes skal antallet af soldater angives – skal f. eks. hele styrken af civilansatte ved forsvaret medregnes – en styrke, som f. eks. for De forenede Staters vedkommende vurderes til flere millioner mand? Hvilken rolle spiller den tekniske videnskabelige forskning for den militære kapacitet?

Alene disse få spørgsmål viser, hvor kompliceret problemet er. Vi må altså konstatere, at det er meget vanskeligt at få objektive kriterier for den militære kapacitet i de enkelte lande. Det er helt indlysende, at disse problemer spiller en afgørende rolle i enhver forhandling om nedrustningsproblemer.

En faktor, som hidtil ikke har været nævnt – den psykologiske – er umulig at måle og behæftet med så mange usikkerhedsmomenter, at jeg her vil se bort fra den. Det skal dog nævnes, at den psykologiske side af rustningsproblemet har været inddraget i nedrustningsforhandlingerne. I 1962 forelagde Sovjetunionen et forslag om forbud med krigspropaganda, som blev modtaget med stor skepsis hos de vestlige stater, i første række p. g. a. forslagets vage ordlyd og bestemmelser og dets udadvendte, propagandamæssige præg. Imidlertid skiftede vestmagterne standpunkt og man accepterede et noget ændret sovjetisk forslag. Forslaget blev dog ikke til overenskomst, da Sovjetunionen kort efter selv sagde fra. Dette fænomen viser, at beskæftigelsen med psykologisk nedrustning – og oprustning kan være en faktor, som kan benyttes som instrumenter i den politik, staterne fører over for hinanden.

Når det er meget vanskeligt at erhverve et objektivt skøn over den militære kapacitet, må et udgangspunkt kunne være den enkelte stats egne oplysninger. Men det er indlysende, at de enkelte stater i deres oplysninger vil være afhængige dels af den indenrigspolitiske situation og dels af ønsket om at give omverdenen en ganske bestemt opfattelse af forholdene. Der kan være tale om at vise eventuelle modparter, i hvor høj grad man har nedrustet eller modsat at virke afskrækkende med sit store militære potentiel. Det må altså bero på et skøn, når man skal bedømme, hvorvidt der oprustes eller nedrustes. Staternes muligheder for i denne henseende at kontrollere hinanden er forholdsvis begrænsede.

[2]) Se f. eks. E. Björklund: Analyse af Krigspotentiellet i Vest og Øst. *Militært Tidsskrift*, 1963, p. 295–315.

MILITÆRE UDGIFTER

De *tilgængelige* oplysninger, som imidlertid ikke kan verificeres, findes i hovedsagen i udgiftsposterne til de militære sektorer og sektorer, med umiddelbar tilknytning til de militære på statsbudgettet. Vil en sænkning af disse beløb ikke umiddelbart indicere en nedrustning? Når Danmark ved forsvarsordningen af 1932 reducerede sit forsvarsbudget med 7 millioner kr. til 35 millioner kr. om året, kan det vel fastslås, at der virkelig er tale om en nedrustningsproces. Når Sovjetunionen erklærede at ville gennemføre en reduktion af militærbudgetterne med 600 millioner rubler om året i 1964 – og når De forenede Stater kort efter bebudede en lignende nedskæring af udgifterne til forsvaret, må det ligeledes kunne karakteriseres som en nedrustning.

Det afgørende ved behandlingen af disse problemer er imidlertid: hvad er de politiske intentioner og de politiske forventninger? For supermagternes nedskæringer gælder det således, at de viste sig at være meget tidsbegrænsede. Indskrænkningerne blev meget hurtigt til forhøjelser – ikke alene relativt, men også absolut.

Et andet problem i denne forbindelse er de direkte forsvarsudgifters omfang i forhold til den samlede militære kapacitet. Man kan f. eks. tænke sig en styrkelse af den samlede militære kapacitet ved at forsknings- og udviklingssektoren udvides betydeligt, medens de direkte militære udgifter reduceres. Endnu et problem er: hvorledes posteres de forskellige udgifter? Hvorledes er statsbudgettet opstillet? Konkluderende kan det imidlertid siges, at den tilnærmelsesvis bedste målemetode – med alle de usikkerhedsmomenter, der indgår – er en sammenstilling og en bearbejdning af udgifterne til militære formål. Til at bestemme, hvor relativt stor den militære kapacitet i givet fald *kan* blive, er bestemmelsen af det enkelte lands energiforbrug imidlertid formentlig den mest velegnede metode.

STATENS OPFATTELSE AF NEDRUSTNING

Men hvordan ser staterne på nedrustning – og hvorledes anvender de begrebet? Præsident Eisenhower har givet udtryk for en opfattelse, som formentlig vil kunne få tilslutning fra de fleste stater i verden, idet en række stater er fremkommet med lignede udtalelser: at *nedrustning under gensidig tillid er et stadigt imperativ*. I en resolution fra De forenede Nationer i november 1965, som fik tilslutning fra alle FN-medlemsstater[3]) hedder det, at generalforsamlingen »bekræfter den altoverskyggende betydning, som nedrustningen vil have for vore dages verden, og den bydende nød-

[3]) Frankrig afholdt sig dog fra at stemme, og Formosa-Kina deltog ikke i afstemningen.

vendighed af at opnå dette mål«. Endvidere tror generalforsamlingen, »at det er bydende nødvendigt at udfolde yderligere bestræbelser henimod en aftale om almindelig og fuldstændig nedrustning under effektiv international kontrol med henblik på at skabe varig fred i verden«. Endelig er generalforsamlingen »overbevist om, at alle lande bør bidrage til gennemførelsen af nedrustning og samarbejde om at træffe øjeblikkelige foranstaltninger med henblik på at opnå fremskridt på dette område«[4]).

Med disse synspunkter skulle det se ud som om, en nedrustningsproces skulle være umiddelbart forestående. Er det da således, at der består en modsætning mellem staternes smukke målsætninger – som de kommer til orde i den citerede resolution – og den praktiske politik? Først skal man gøre sig klart, hvad staterne i virkeligheden har bundet sig til ved disse målsætninger. En nøje analyse af indholdet i staternes udtalelser viser, at de er affattet i meget generelle vendinger og med tilføjelser, som sætter ganske bestemte betingelser. Hele den amerikanske politik ligger f. eks. skjult i ordene »under gensidig tillid« i Eisenhowers udsagn.

De følgende eksempler skal antyde, at der ingen formel modsætning er mellem hvad staterne siger og hvad de gør på nedrustningsområdet. Det afgørende er, at betingelserne for og indholdet af begrebet nedrustning veksler fra stat til stat.

Det var nedrustning, da Tyskland efter første verdenskrig måtte demobilisere og kun måtte opretholde en hær på 100.000 mand. Det var nedrustning, da Sovjetunionen fra 11.3 millioner mand umiddelbart efter anden verdenskrig gik ned til 2,8 millioner i 1948. Og når man derefter – efter i den kolde krigs første år at have forøget troppestyrkerne til 5,7 millioner – atter nedskærer til 2,4 millioner mand[5]). Det betragtes ligeledes som nedrustning, at man enedes om at gennemføre atomprøvestoptraktaten og de øvrige aftaler på rustningsområdet i 1963–64.

Men lad os se nærmere på de enkelte eksempler. For Tysklands vedkommende viste det sig, at det lykkedes for de tyske myndigheder at skabe substitutter for den pålagte nedrustning, således at den ikke blev effektiv. I det sovjetiske eksempel er det karakteristisk, at da Khrushchev over for det øverste Sovjet skulle motivere nedskæringen af de væbnede styrker, var det med understregning af, at med missilernes indførelse i det sovjetiske forsvar ville Sovjetunionen kunne tillade sig denne reduktion. Man ville endda stå stærkere end før – både politisk og militært.

Atomprøvestoptraktaten var ikke nedrustning i egentlig forstand. Der blev ikke skåret ned på noget. Det, der var tale om, var snarere en art

[4]) Cit. fra Beretning til Udenrigsministeren om nedrustningsudvalgets virksomhed i 1965«, København, 1966, pag. 82.

[5]) De nævnte tal er opgivet fra sovjetisk side under nedrustningsforhandlingerne i Genève.

fastfrysning på en bestemt afgrænset form for våbenudvikling. De tre oprindelige atommagter mente hver for sig at have udført tilstrækkelige store kernevåbenforsøg – men forbeholdt sig ret til efter traktaten at videreføre de vanskeligere, mere avancerede forsøg i laboratorier og under jorden. Det er interessant at se, at de tre forhandlende stater – De forenede Stater, Sovjetunionen og Storbritannien alle lagde vægt på, at traktaten ikke betød nogen svækkelse i landets militære position, men at den tværtimod ville betyde en udvidelse på andre felter. Fastfrysningen på et område var således blevet til en udvikling på andre områder.

SELVFORSTÆRKENDE OPRUSTNING?

Er det da sådan, at vi, på trods af forsøgene på at regulere eller begrænse rustningerne lever i en stadig mere oprustet verden? At vi – som det udtrykkes af den svenske nedrustningsminister Alva Myrdal – skal lære at bremse menneskets egen ødelæggelseskraft i stedet for at være slave af en ekspansion for ekspansionens skyld på det våbentekniske område[6])? Tanken er, at vi bør standse den stigende rustningsspiral. Men findes en sådan? Hvis det er tilfældet, kan nedrustning opfattes som et relativt entydigt begreb – og ikke blot som et ord, der bruges af statsmændene som et middel til bevidst varetagelse af egne interesser og til markering af egne politiske mål. Kan man virkelig påvise en stadig accelererende, selvforstærkende spiralbevægelse opad mod så store rustninger, at det til slut vil bryde ud i det rene Ragnarok – kan man med rimelighed sætte nedrustning lig med standsning af rustningsspiralen – eller endnu videre – med foranstaltninger som tvinger den nedad.

Men spørgsmålet er, om denne rustningsspiral ikke blot er et vrængbillede af de hidtidige historiske erfaringer om oprustning, som er anvendeligt i forhandlingerne og i den politiske debat?

Kan man virkelig måle, at med f. eks. indførelsen af moderne masseødelæggelsesvåben, er rustningsudgifterne blevet større? Tager man et typisk eksempel som Frankrig, som har taget springet til at blive en selvstændig atommagt – uden den mindste hjælp udefra – skulle man forestille sig, at det ville være ensbetydende med helt fantastiske økonomiske ofre fra befolkningens side. Tallene viser imidlertid, at i procent af statsbudgettet er forsvarsudgifterne i perioden fra 1960 – hvor den første kernevåbensprængning fandt sted – til 1965 faldet med 10–15 pct. Frankrig havde tilmed betydelige projekter i gang i 1965. Der var skabt en luftbåren atomstyrke – og man var allerede i gang med den næste fase: oprettelsen af landbaser med mellemdistanceraketter anbragt i siloer under jorden.

[6]) *Alva Myrdal:* »Nedrustning, realitet eller utopi?« *Försvar i nutid,* 4. 1965, pag. 6 f.

Eksperimentelt arbejdedes med den tredie fase: skabelsen af en flåde af atomundervandsbåde udstyret med kernevåben. At militærudgifterne ikke desto mindre kan udvise denne nedgang skyldes bl. a. nedskæringen af de konventionelle styrker – samt den almindelige økonomiske fremgang i Frankrig[7]).

Tager man et almindeligt overblik over militærudgifterne efter anden verdenskrig er langtidsvurderingen den, at udgifterne er ret jævne. Der er stigninger op mod visse konfliktsituationer i den internationale politik, men derefter finder atter en udjævning sted. Stormagterne bruger stort set 9 pct. af nationalproduktet til militære udgifter, medens de mindre magter bruger omkring 5 pct. Med mindre afvigelser er disse tal overraksende stabile[8]).

Det vil altså være vanskeligt at påvise en rustningsspiral. Som situationen er for øjeblikket, vil det være rigtigere at sige, at vel sker der stadige ændringer i rustningerne, nye våben, nye systemer gennemprøves, de mange nye stater får i kraft af deres selvstændighed en national oprustning – men set i forhold til den økonomiske og tekniske udvikling i verden finder ingen forholdsvis stigning i rustningerne sted.

Kan man da heller ikke tale om kaprustning – hvis eneste rimelige og rationelle alternativ måtte være en standsning – og en nedrustning? Kaprustningen betyder oftest de store staters konkurrence på rustningsområdet, hvor det gælder om stadigvæk at overgå hinanden. Det er rigtigt, at parterne hver for sig forsøger at forfine, ændre og nyskabe deres militære apparatur og midler inden for alle de relevante sektorer. Hermed forsøges til stadighed at forbedre den militære status. I denne situation spiller forholdet til modpartens udvikling en betydelig rolle. Men denne udvikling vil foregå inden for visse rammer – den vil tilpasses de pågældende samfunds økonomiske og sociale struktur. Konkurrencen – om man vil kaprustningen – er i realiteten en del af rustningspolitikken og er normalt ikke ensbetydende med en total eller relativ forøgelse af rustningerne. Det er naturligvis fortsat muligt, at et land kan se sin interesse i at beslutte en voldsom og omfattende oprustning, så man når op på et langt højere udgiftsniveau, men sådan beslutning vil ikke nødvendigvis sætte en kædereaktion i gang. På længere sigt vil rustningsniveauet stabiliseres. En sådan ud-

---

[7]) *Bengt Ahslund–Kurt Samuelsson:* »Frankrikes kärnvapen: fakta, filosofi, finansiering«, *Strategisk Bulletin,* 1966, nr. 4.

[8]) *Adler:* »18-magtskonferencen«, pag. 206. Den nyeste større undersøgelse af militærudgifterne er »Worldwide Defence Expentitures and Selected Economic Data«, 1964, Arms Control and Disarmamant Agency, Washington, jan. 1966. Resultaterne er offentliggjort i *Bulletin of the Atomic Scientists,* Vol. XXII, number 7, September 1966, pag. 44–48. Skønnede opgivelser over de enkelte landes militære styrker og militærudgifter findes i den årlige publikation fra Institutet for strategiske studier i London, »The Military Balance«.

vikling ville endvidere lige så let kunne ske i en mere nedrustet verden, i en verden, hvor det samlede militære potentiel var mindre.

Når der fra mange sider tales om, at rustningen foregår med selvforstærkende virkning, må man i virkeligheden forestille sig, at der er kræfter i gang, som mennesket – og staterne ikke selv er herre over. Det ville være ensbetydende med, at tekniske og økonomiske kræfter ville drive staterne i en retning og ind i en udvikling, som de ikke ønsker. Det er rigtigt, at våbenfabrikanter og våbenindustri i nogle lande kan få betydelig indflydelse, og det er rigtigt, at den tekniske udvikling har ført i retning af totale våben – der dog ikke er mere totale, end at de har en meget hurtig forældelse. Men afgørende er den *politiske* beslutning – truffet af mennesker – i bevidst varetagelse af, hvad de mener er i deres interesse at gennemføre. Det er den politiske afgørelse, som medfører, at det og det våbensystem skal produceres og udvikles. Den tekniske udvikling er i sig selv afhængig af – og formes af de afgørelser, der træffes af de politiske beslutningstagere. Den er ikke et mystisk væsen, der driver os hid og did. Mennesket er herre over den tekniske udvikling, lige som man også er herre over den økonomiske. Udbryder økonomiske kriser – på grund af nedrustning – f. eks. efter en krig – vil de politisk ansvarlige myndigheder altid kunne gribe ind. En anden sag er, at det ikke er altid, at man ønsker eller rettere, at man kan nå til enighed om at foretage indgreb. Enhver politisk beslutning vil altid være til større fordel for visse grupper end for andre. Videre vil man til stadighed være afhængig af den politiske omverden – de omkringliggende lande. Denne afhængighed eksisterer på alle områder – først og fremmest økonomisk og politisk. Derfor kan rustningsprocenten set over en længere årrække være stabil.

RUSTNINGSGRADEN SOM POLITISK FAKTOR

Rustningerne er således en integreret del af et samfunds mønster – og ikke et fremmedelement. Ændringerne i rustningerne er betinget af de samme faktorer, som bevirker ændringer i andre dele af samfundsudviklingen. Hvilke ændringer kan der være tale om? Der kan være rent samfundsmæssige ændringer – som f. eks. overgangen fra professionelle hære – til værnepligtshære og omvendt. Der er tale om nye former for fremføringsmidler – biler, fly og raketter. Og der kan være tale om nye sprængladninger – som f. eks. udviklingslinien trotyl – atomladninger til brintvåben. Enhver ændring inden for den ene sektor vil medføre at de andre rustningssektorer må tilpasse sig den nye situation.

Vi kan foreløbig konkludere, at ligesom rustning – eller oprustning er politiske fænomener – således er nedrustning et politisk fænomen – og

samtidig et begreb, som er så værdiladet, at det er vanskeligt at operere med som begreb i den internationale politik.

Det er vigtigt, i hvert enkelt tilfælde at gøre sig klart, hvorledes det anvendes, idet nedrustningsbegrebet optræder som et politisk redskab, som benyttes af staterne til fremme af deres politik.

SELVFORSTÆRKENDE NEDRUSTNING

Hvorledes kan nedrustning iværksættes? Det er blevet fremhævet, at ligesom der kun skal en gnist til at antænde krudttønden – sætte verdensbranden igang, således skal der også kun en nedrustningsgnist til at sætte en afrustningsreaktion igang. Herved vil man kunne bryde oprustningens onde cirkel.

Her findes igen troen på en selvforstærkende virkning – som også har fundet udtryk på højt politisk plan – nemlig i de sovjetiske nedrustningsforslag. Her går man ud fra, at nedrustning i sig selv, når den gennemføres, skaber mindre spænding mellem staterne. Når denne afspænding bliver mere og mere mærkbar fører det til et mindre behov for militær kapacitet – altså en yderligere nedrustning. Denne virker tilbage igen – og processen vil medføre realiseringen af drømmen: almindelig og fuldstændig nedrustning.

Denne opfattelse – at bryde oprustningens onde cirkel og den selvforstærkende nedrustningsproces – er et forsøg på – i håb om politisk virkning – at påvirke i en bestemt retning. Men den svarer næppe til de virkelige forhold. Her er intet, som tyder på, at noget sådant vil kunne ske.

Det eneste tidspunkt, hvor nedrustningen kommer som en lavine, der tilsyneladende river alt med sig, er umiddelbart efter en krig. Aldrig har så omfattende en nedrustning – ensbetydende med en svækkelse af den direkte militære kapacitet – fundet sted, som efter anden verdenskrig. Men der var ikke tale om en automatik. Havde de enkelte lande ønsket det, kunne de have opretholdt det høje rustningsniveau. Men da den direkte årsag til dette niveau, krigshandlingerne, var ophørt, og da man måtte anse andre opgaver for mere påtrængende – fandt nedrustningen sted. Ikke traktatmæssigt efter internationale aftaler, men som en hensigtsmæssig foranstaltning ud fra hver enkelt stats aktuelle interesser. Den traktatmæssige nedrustning kom kun til at vedrøre de besejrede magter – for Tysklands vedkommende ved Potsdamaftalerne i 1945 og for de øvrige deltagere på aksemagternes side i Europa – ved egentlige traktater i Paris 1947.

ARMS CONTROL

De foranstaltninger, som er gennemført på baggrund af den nye situation i den internationale politik – med Sovjetunionen og De forenede Stater

som supermagter, som hver for sig forsøger at få andre lande til at understøtte deres politik – er af en ganske anden karakter. Her er tale om overenskomster på områder, som af disse magter ikke tillægges nogen betydning for deres sikkerhed. Her er tale om, at supermagterne over for omverdenen ønsker at demonstrere en vis interessefællesskab, som imidlertid i realiteten er meget spinkelt. Beslutningen om at sydpolarområdet – ved Ankarktistraktaten – skulle opretholdes som et demilitariseret område fra 1959 – er et sådant eksempel. Det gælder ligeledes Atomprøvestoptraktaten, beslutningen om ikke at anbringe masseødelæggelsesvåben i det ydre rum, den direkte telefonlinie mellem Moskva og Washington, reduktionen af produktionen af spalteligt materiale og nedskæringerne af militærbudgetterne, alle vedtaget i 1963–64. Her er ikke tale om en *svækkelse* af den samlede militære kapacitet, men om en *rustningskontrolforanstaltning* – i De forenede Stater kaldet arms control.

Efter forsøget på at indkredse begrebene nedrustning og militær kapacitet og deres anvendelse i den politiske proces vil det være interessant at se, hvorledes den politiske forskning behandler disse problemer.

III. *Studiet af nedrustning*[9])

BAGGRUNDEN

I lyset af staternes almindeligvis positive målsætninger med hensyn til ønsket om at gennemføre nedrustning, kan det ikke undre, at nedrustningsproblemet er genstand for megen debat og er studieobjekt for mange forskere. Hvad staterne ønsker at lægge i begrebet nedrustning – og hvilke betingelser de stiller er i denne forbindelse ikke afgørende. Det er karakteristisk, at særlig efter anden verdenskrig har studiet af nedrustningsproblemer taget et enormt opsving. Litteraturen om nedrustning var betydelig allerede i mellemkrigstiden, en periode, hvor det blev mere og mere almindeligt at forsøge på at analysere de internationale forhold. Men efter 1945 – efter afslutningen på den mest omfattende krig i historien og efter demonstrationen og anvendelsen af det dengang mest omfattende og effektive masseødelæggelsesvåben, er der startet en lavine af skrifter, der behandler freds- og nedrustningsproblematikken. Et fredsforskningsinstitut har således rapporteret, at det drejer sig om bøger, artikler, skrifter osv. i et antal af over 100.000.

[9]) Dette afsnit udgør i sammentrængt form dele af et foredrag om nedrustningsstudier holdt på Dansk Selskab for Statskundskabs årsmøde i Århus i november 1966.

GENEREL KARAKTERISTIK

Det er dog ikke umuligt at få et overblik over litteraturen. Man kan groft skelne mellem to måder at studere nedrustning på. To måder, som begge er målforskning, dvs. forskning som på forhånd stiller krav om ganske bestemte praktisk anvendelige resultater af undersøgelserne. Man kan tale om den forskning som har *nedrustning og fred* som umiddelbar målsætning, og om den forskning, der som mål har sikringen af eller maximeringen af den *nationale sikkerhed* for det pågældende land[10]).

Karakteristisk for disse former for forskning er, at man vil *løse* en række problemer: man vil generelt løse nedrustningsproblemet, løse spredningsproblemet, atomstopproblemet eller løse problemet ved overraskelsesangreb. Det er endvidere karakteristisk, at der i mange tilfælde er tale om »applied policy«, anvendt videnskab, det vil sige, at resultaterne er direkte anvendelige – og forskeren ønsker dem anvendt – i praktisk politik.

FREDS- OG NEDRUSTNINGSSTUDIER

Den førstnævnte målsætning – fred og nedrustning – er formuleret adskillige steder som det eneste rimelige udgangspunkt for enhver beskæftigelse med de aktuelle forhold i den internationale politik. I Arthur Herzogs bog, The War-Peace Establishment, hedder det således, at pligten til med al magt at arbejde i retning af fred, binder alle. Det er simpelthen fornuftens og moralens diktat[11]).

En anden forsker, John W. Burton, stiller endnu mere vidtgående krav i sin bog, Peace Theory. Her understreges ikke blot den moralske forpligtelse til fred. Han skriver, at med mindre videnskabsmanden, som beskæftiger sig med international politik, kan angive præcise mønstre for stabile betingelser for fred, med mindre politikeren kan blive præsenteret for et billede af en nedrustet verden, i hvilken der ikke vil være nogen tendenser til genoprustning, vil opnåelsen af fredelige relationer mellem staterne være fuldstændig tilfældig[12]).

Således kunne nævnes eksempel efter eksempel på forskning, som direkte

---

[10]) En oversigt over studiet af international politik, herunder nedrustningsproblemer, findes i »Forskning af international politik«, Nordisk udredningsserie, 1965 : 4, Stockholm 1965. Der henvises særlig til *Sven Henningsen:* »Memorandum angående studiet af international politik i Vesteuropa og De forenede Stater«, pag. 34–84.

[11]) *Arthur Herzog:* »The War-Peace Establishment«, New York, 1965, pag. IX.

[12]) *John W. Burton:* »Peace Theory. Precorditions for disarmament«, New York, 1962.

sigter mod fred og nedrustning[13]). Hovedtendensen er at vise vej til nedrustningsforanstaltninger – og dermed er underforstået, at nedrustning er en vej til fred mellem nationerne. Der arbejdes på at producere forslag til nye løsninger, der studeres tekniske og videnskabelige vilkår for at finde frem til kompromisser, som formodes at tilfredsstille de modstående parter – først og fremmest stormagterne – i nedrustningsforhandlingerne.

Formålet med disse publikationer er således at argumentere for – og overbevise opinionen og regeringerne om, at det ud fra den ene eller den anden opfattelse kan betale sig at nedruste eller afruste. Eller endnu videre: Verden går sin undergang i møde, hvis der ikke snart sker nogen fremgang på nedrustningsfronten. Hvis oprustningen fortsætter vil den accelerere mod Ragnarok.

Denne opfattelse har formentlig to hovedårsager – årsager, som først og fremmest skyldes anden verdenskrig og tiden umiddelbart efter. For det første blev oprindelsen og udbruddet af anden verdenskrig modtaget som et nederlag for den opfattelse, at det politisk handlende menneske var ledet af rationelle overvejelser. Derfor måtte en effektiv forhindring, f. eks. gennem en effektiv nedrustning, forekomme som en sikring mod en gentagelse af mellemkrigstidens og anden verdenskrigs irrationalitet. Udtrykt paradoksalt: I en irrationel verden måtte nedrustningen blive den eneste rationelle løsning. For det andet fremkaldte kernevåbnene en katastrofestemning, som bevirkede, at al krig herefter måtte opfattes som absurditet. Også i dette tilfælde måtte nedrustning blive et afgørende alternativ.

NATIONALE SIKKERHEDSSTUDIER

Den anden gruppe studier – sikkerhedsstudierne – arbejder ud fra en snævrere national synsvinkel. Mens freds- og nedrustningsstudierne

[13]) Til belysning af denne påstand kan eksempelvis anføres professor *Salvador Madariganas* berømte bog fra 1929: »Disarmament«. Han skriver, at bogen er skrevet for at give »suggestion and inspiration«. Forståelse for problemerne er, hævder han, vigtigere end viden, hvis nedrustningsproblemerne skal løses. En af de allernyeste fremstillinger *Jeremy J. Stones:* »Containing the Arms Race«, New York, 1966, har som målsætning – »to consider, from a technical point of wiew, how the United States and the Sovielt Union might reach various arms-control agreements«. Afgørende er opfattelsen, at »the chapters attempt to predict policies. It is impossible to study arms control without such predictions« (pag. 5). *Richard A. Falk* and *Richard J. Barnet* opstiller i deres bog »Security in Disarmament«, Princeton, 1965, spørgsmålet, på hvilke områder er der størst mulighed for nedrustningsforanstaltninger i de nærmest kommende år? som udgangspunkt. Hvad angår målsætningen »fred« er det udtrykt således i »An Editorial« i det første nr. af Journal of Peace Research (1, 1964), at GCD (General and complete disarmament) er en af vejene, som fører til GCP (General and Complete Peace).

Adler og Seidenfaden har i deres bog »Nedrustning« angivet den samme problemstilling i undertitlen: »Genvej eller blindvej til fred?«.

forestiller sig eller ønsker at fremkalde en universel bevidsthed og hermed en målsætning for verdenssamfundet, f. eks. at alle lande ønsker fred og nedrustning, har sikkerhedsstudierne først og fremmest til formål at sikre det pågældende lands integritet og selvstændighed. Hvordan kan det forenes med nedrustning? Sikkerhedsstudierne forsøger primært at indpasse nedrustningspolitikken som en del af udenrigspolitikken med det formål at tage stilling til, om disse eller hine nedrustningsforslag fremmer eller svækker det pågældende lands politik. Bliver resultatet af studiet, at foranstaltningerne svækker den totale sikkerhed, må de naturligvis forkastes. Der kan i studierne være afvigende opfattelser af, hvad statens interesser og målsætninger er. Nogle lægger vægt på stabile internationale omgivelser, andre på statens militære overlegenhed i forhold til andre staters, evt. i forbindelse med en såkaldt aktiv udenrigspolitik. Afgørende er det, at man forsøger at formulere og nå frem til det, en amerikansk forsker, David Singer, kalder en *syntese i national sikkerhedspolitik*[14]).

Denne problemstilling er mest fremherskende i De forenede Stater. Det har derfor været nødvendigt at skabe sig et udvidet begrebsapparat indenfor nedrustningsproblematikken. Udover nedrustning, disarmament, opereres med rustningskontrol, arms control, som en fast term i rustningsdebatten. Hermed menes hovedsagelig gennemførelse af foranstaltninger – mest i forbindelse med den militære sektor – som virker stabiliserende og krigsforebyggende, men som ikke nødvendigvis behøver at omfatte nedrustning. Udgangspunktet – den nationale sikkerhed – for disse nedrustningsstudier medfører, at de spørgsmål, som stilles, er sådanne som: Kan vi tillade nedrustning eller arms control i de nærmeste år? Hvilken form for nedrustning fremmer bedst de amerikanske udenrigspolitiske målsætninger? Hvordan vil den og den nedrustningsforanstaltning virke på det amerikanske system? Men, som omtalt, er der ikke enighed om, hvordan sagen skal gribes an, og hvad der er bedst for, i dette tilfælde De forenede Stater. Der er tværtimod tale om en forrygende debat mellem f. eks. armers og disarmers. Man opererer med betegnelser som høge og duer, afskrækkere, strateger, analytikere, realister, eksperimentalister, peacemovers og armscontrollers[15]).

FORSKNINGEN SOM FUNKTION AF SAMFUNDET

Det er ikke tilfældigt, at De forenede Stater er det land, som har produceret langt de fleste bøger, fremstillinger og studier på nedrustningsom-

[14]) *J. David Singer:* »Deterrence, Arms Control and Disarmament. Toward a Synthesis in National Security Policy«, Ohio, 1962.

[15]) Se f. eks. *Robert A. Livine:* »The Arms Debate«, Cambridge. Massachusetts, 1963.

rådet, både på det ene målforskningsområde, fred og nedrustning, og på det andet, den nationale sikkerhed. Det er nemlig i god overensstemmelse med den førte nedrustningspolitik og amerikansk tradition. Gang på gang har De forenede Stater i de internationale forhandlinger om nedrustningsproblemer fremført, at nedrustningen skulle starte med omfattende og indgående tekniske studier af nedrustningsproblemerne. Mens Sovjetunionen modsat har ønsket af fastlægge den endelige målsætning i en traktat, som man hurtigt skulle blive enige om, hvorefter man så senere kunne drøfte og studere enkelte detaljer, har man fra amerikansk side gjort gældende – som en nedrustningsforhandler fra De forenede Stater udtrykte det. At man må se pigen først og derefter gifte sig. Man kan ikke binde sig til noget, som ikke på alle måder er gennemforsket og debatteret. Daværende senator Humphrey har karakteriseret de to modstående – det sovjetiske og det amerikanske forslag om almindelig og fuldstændig nedrustning – ved at fremhæve, at det sovjetiske forslag indeholdt en række nedrustningsforanstaltninger, lidt kontrol og ingen studier, hvorimod det amerikanske bar præg af ønsket om en mængde studier, nogen kontrol og vage og ubestemte forestillinger om nedrustningsforanstaltninger.

Det vil således kunne fastslås at nedrustningsstudierne i De forenede Stater ikke alene er udtryk for et vist videnskabeligt, traditionelt ideologisk milieu, men også udtryk for den amerikanske politik over for omverdenen. Hvorledes det? Det forholder sig vel således, at for at en intensiv forskning skal kunne drives, det være sig mål- som grundforskning, skal mulighederne, faciliteterne, være til stede, først og fremmest de økonomiske. En meget stor del af forskningen i U.S.A. ved universiteterne og forskningsinstitutionerne baseres på kontrakter, enten fra privat side – ofte store firmaer med indflydelse i rustningsindustrien – eller fra regerings- og administrationsorganernes side. Eksempelvis er en af de førende atomstrategieksperter, Hermann Kahns, nyeste bog – om eskalation – således blevet til ved en kontrakt mellem Kahns institut, Hudsoninstituttet og fly- og rumforsningsafdelingen af Martin Marietta Corporationen. Det er betegnende, at Kahn i sit forord skriver, at firmaet på ingen måde influerede på værkets karakter, ligesom resultaterne ikke nødvendigvis repræsenterede firmaets opfattelser[16]).

Det er i øvrigt indlysende, at eksistensen af et så omfattende regeringsorgan som Arms Control and Disarmament Agency, afdelingen for rustningskontrol og nedrustning, med flere hundrede ansatte, må spille en rolle inden for nedrustningsstudierne. Afdelingen udfører selv en række forskningsopgaver, men har derudover en omfattende virksomhed som

[16]) *Herman Kahn:* »On Escalation«, Hudson, 1965. De anførte bemærkninger mht. forholdet til den financielle støtte til et forskningsprojekt er meget almindelige i de amerikanske studier.

forskningsfordeler, et slags forskningsråd, som direkte bortliciterer opgaver til forskningsinstitutioner i De forenede Stater. Sådanne forhold må nødvendigvis sætte sit præg på retningen og målsætningen for de amerikanske studier.

Det vil føre for vidt at komme ind på studierne i andre lande. Det skal blot fastslås, at kvantitativt ligger De forenede Stater ganske overlegent i spidsen. Det skal videre fastslås, at opfattelsen af, at studierne i f. eks. Sovjetunionen, skulle være betydeligt mere politiserende – ved at understøtte og argumentere for den eksisterende udenrigspolitik, herunder nedrustningspolitik, i forbindelse med ønsket om at påvirke udviklingen i en ganske bestemt retning, næppe er rigtig. I begge lande er forskningen af disse problemer stærkt præget af ønsket om at påvirke politisk og at overbevise andre. Forskellen er snarere den, at der i De forenede Stater eksisterer en politisk, social og økonomisk struktur, som så at sige indebærer, at studierne dels præges af en tendens til at understøtte den gældende nedrustningspolitik, men dels også opstiller alternative muligheder, som efter den ene eller den anden gruppes synspunkter bedre og mere effektivt og rigtigt varetager De forenede Staters interesser i den internationale politik. I Sovjetunionen står regeringspolitikken som det eneste udgangspunkt.

Med disse bemærkninger er det væsentlige problem ved beskæftigelsen med studier af denne art fastslået: Vanskeligheden ved at trænge igennem de moralsk-etisk-ideologisk argumenterende værdilag, som for mange stater synes politisk nødvendige, når man udtaler sig på nedrustningsområdet. At staternes regeringer er interesserede i at få en understøttelse på det videnskabelige plan i den førte politik er vel indlysende.

FORSKNINGSMETODER

Der er grund til nærmere at undersøge de foretagne studiers metode og fremgangsmåde. Nedrustningsstudierne er i vidt omfang blevet drevet interdisciplinært, dvs. man har forsøgt at nærme sig problemerne fra en række forskellige videnskabsgrene for at få de bedst mulige resultater. Matematiske, antropologiske, juridiske, økonomiske, psykologiske, sociologiske metoder tages i anvendelse, og ofte søger man at behandle det samme problem fra alle de nævnte sider[17]).

F. eks. kan dette spørgsmål stilles: Hvorledes er våbenkontrol og inspektion forenelig med det amerikanske samfund; er hele det amerikanske system med politi, retssystem og love indstillet på sådanne foranstaltninger? Resultatet bliver et lærd studie på flere hundrede sider, hvis konklusion

[17]) Her henvises særlig til tidsskriftet: *The Journal of Conflict Resolution.* A Quarterly for Research Related to War and Peace udgivet af The Center for Research on Conflict Resolution, The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, USA.

lyder: Hvis den amerikanske befolkning og ledelse viser tilstrækkelig initiativ, intelligens, fremsyn, mod og udholdenhed til at gøre det yderste for at opnå våbenkontrol, så vil rets- og lovsystemet også muliggøre det[18]). Eller problemet kan være at undersøge, hvorledes en almindelig og fuldstændig nedrustning vil virke på de økonomiske systemer i de enkelte lande: og resultatet er en række dybtgående studier, som i hovedsagen konkluderer, at heller ikke her synes der at være vanskeligheder som ikke kan overvindes. Matematiske og statistiske metoder kan anvendes til at konstruere modeller til at vise, hvorledes magtbalancen svinger under forskellige faser af en eventuel nedrustning. Man kan endvidere undersøge opinionen i de enkelte lande med henblik på deres stillingtagen til nedrustning. Anvendelsen af simulationsspil, hvor en række forsøgspersoner får til opgave at agere statsledere er også en mulighed. Man spiller et spil igennem, f. eks. den situation, at flere og flere lande får kernevåben, hvorefter man så aflæser reaktionen hos de agerende personer, og dermed håber man på at kunne få et fingerpeg i regning af, hvordan udviklingen vil gå i det internationale system[19]).

Således kan man fortsætte med at nævne eksempler på studier. Der er blandt visse forskere af international politik en tendens til at stemple mange af disse studier som irrelevante, ligegyldige eller forfejlede. Man må fastslå, at der ofte er tale om studier af meget høj intellektuel standard, studier, som ofte er udtryk for en meget avanceret tankegang og fremgangsmåde, der i mange tilfælde har kostet en meget stor materiel og personel indsats. Jeg vil mene, at man må stille sig åben over for alle muligheder og ikke uden videre afvise de mange forskelligartede forskningsresultater.

NEDRUSTNINGSSTUDIER OG INTERNATIONAL POLITIK

Når sagen at studere nedrustning skal gribes an, må valget imidlertid træffes: er udgangspunktet nedrustning for nedrustningens skyld, dikteret af ønsket om nedrustning eller fred, eller er udgangspunktet ønsket om at udvide erfaringsområdet m. h. t. hvorledes stater handler over for hinanden, hvorledes det internationale system fungerer, specielt på nedrustningens og nedrustningsforhandlingernes område. Er det sidste tilfældet, må udgangspunktet være den videnskabelige disciplin international politik. Inden for dette fags afgrænsninger, med dette fags begrebsapparat og metode,

[18]) *Lous Henkin:* »Arms Control and Inspection in American Law«. New York, 1958.
[19]) *Richard A. Brody:* »Some Systematic Effects of the Spread of Nuclear Weapons Technology: A Study Through Simulation of a Multi-Nuclear Future«. Unpublished Ph. D. dissertation, Northwestern University, USA, 1963.

om de er nok så uprøvede og ufuldstændige, må nedrustningsstudierne drives.

KRITIK AF MÅLFORSKNINGEN

Med dette udgangspunkt vil både de egentlige freds- og nedrustningsstudier og sikkerhedsstudier, der drives som målforskning ikke kunne være nogen egentlig støtte.

Sikkerhedsnedrustningsforskningen er i sit udgangspunkt national, men søger naturligvis at overføre det enkelte lands målsætning og interesser på hele det internationale system og vil hævde, at det internationale system vil være tjent med at følge den angivne politik. Det er klart, at sådanne studier, hvor værdifulde de end måtte være for de enkelte landes regeringer, ikke kan påberåbe sig at give større indsigt i, hvorledes staterne handler eller hvorledes det internationale system fungerer.

På samme måde med freds- og nedrustningsstudierne. I det øjeblik man f. eks. driver nedrustningsstudier med henblik på at undgå krig ved at angive muligheder og fremgangsmåder til at skabe en mere harmonisk verden, har man i virkeligheden påtaget sig en *politikers* rolle i ønsket om at lede udviklingen i en ganske bestemt retning. Man vil i højere grad overbevise end som forskeren, bevise. Man vil overbevise regeringerne og befolkningerne om, at fred og nedrustning er så elementære menneskelige mål, at alle stater bør prioritere dem højest.

En sådan fremgangsmåde er fuldt ud forsvarlig og forståelig; man må blot gøre sig klart, at man hermed er gået ud over rollen som forsker. Den videnskabelige opgave må være at iagttage, beskrive og analysere, hvad nedrustning og rustning er, hvorledes og hvorfor den iværksættes, forhandles og benyttes i den internationale politik. Endelig må studiernes udgangspunkt være, at der *ikke* kan påvises noget samstemmende universelt krav, ej heller ikke om fred og nedrustning udover det elementære krav om opretholdelse af klodens eksistens. Skønt alle lande officielt går ind for fred og nedrustning, er ingen lande parate til at ofre væsentlige nationale interesser for denne udtrykte fælles målsætning. De nationale stater er for øjeblikket ikke til sinds at indskrænke deres handlefrihed med henblik på rustningernes størrelse eller med mulighederne for at føre krig.

IV. *Nedrustning som en faktor i den internationale politik*

I de to foregående afsnit har det været forsøgt at vise, at det er uhensigtsmæssigt og lidet givende at se på nedrustning som et isoleret fænomen. Ligeledes er det blevet fremhævet, at nedrustning i sig selv er et meget værdiladet ord, som benyttes på højst forskellig måde og med højst for-

skelligt indhold. I dette afsluttende afsnit er det hensigten at anskueliggøre, hvilken rolle nedrustningen spiller, taget ud af isolatioenen og set som en faktor i den internationale politik. Hermed vil det kunne påvises, hvorledes staterne bruger nedrustningsdrøftelserne som redskaber for deres politik.

NEDRUSTNINGSFORHANDLINGER: EN NY FORM FOR DIPLOMATI

Hvorfor tillægges de internationale nedrustningsforhandlinger så relativ stor betydning? At forhandle om nedrustning er blevet en særlig del af det internationale diplomati. Det er i efterkrigstiden i højere grad end tidligere blevet en måde, hvorpå man over for sin modstander udtrykker sin politik og søger tilhængere til sine politiske målsætninger. Mens mellemkrigstiden lagde megen vægt på ikke-angrebs-, sikkerheds- og garantipagter, har tiden efter anden verdenskrig andre fremtrædelsesformer. Udviklingen af masseødelæggelsesvåben, først og fremmest i U.S.A. og Sovjetunionen har i disse lande skabt et ønske om at understrege disse våbens enorme ødelæggelseskraft og skæbnesvangre betydning. Hermed er også skabt et grundlag for det modsatte – disse våbens afskaffelse.

Det er interessant at se, at det første store forslag til en gennemgribende nedrustning, nemlig afskaffelse af kernevåben, kom fra De forenede Stater ved Baruchplanen fra 1946. Planen gik ud på, at atomhemmeligheden og al fremtidig udnyttelse af atomkraften skulle stilles til rådighed for et internationalt organ. At planen i realiteten for al fremtid ville monopolisere den amerikanske besiddelse af atombomben – U.S.A. ville få den afgørende faktiske indflydelse i det påtænkte internationale organ – undgik naturligvis ikke Sovjetunionens opmærksomhed. Man sagde nej til forslaget – også af den grund, at forslagets kontrolforanstaltninger ville være utænkelige i det sovjetiske samfund og i øvrigt straks standse den allerede fremskredne sovjetiske atomproduktion. Sovjetunionen fremsatte et modforslag, som var helt uacceptabelt for De forenede Stater. I dette mønster har forslagene tegnet nedrustningsforanstaltningernes historie efter anden verdenskrig til i dag. Når man stiller spørgsmålet, hvorfor forhandler staterne så ivrigt og intensivt, kan svaret være, at med de såkaldte absolutte våben ser stormagterne en interesse i at fremkomme med forslag, som nærmer sig absolutte løsninger. Hermed har man kunnet opnå at vise sin egen styrke, at demonstrere sin egen overlegenhed, men samtidig sin vilje til at give afkald på denne overlegenhed, men under betingelser, som man ved aldrig vil kunne accepteres af modparten. Er forhandlingerne da kun et skuespil, et spilfægteri, som dækker over, at staterne aldrig vil kunne enes?

Forhandlingerne er reel og praktisk politik. De store stater har skabt et billede af deres politik, som går ud på, at man i sidste instans ønsker fred

og nedrustning. Dette mønster må til stadighed følges op. Overfor de mindre stater må stormagterne søge at leve op til den forestilling, at når disse magter skriver sig for langt de største dele af den militære kapacitet i verden, må initiativet til nedrustning også komme derfra.

STORMAGTERNES NEDRUSTNINGSPOLITIK

Hvilke initiativer er der så kommet? Og hvorledes er forslagene? Begge supermagter har fremsat forslag om, hvorledes man skal nå frem til en almindelig og fuldstændig nedrustning. Der er enighed om, at nedrustningen skal foregå i tre faser, at den skal balancere, således at ingen af de deltagende parter på noget tidspunkt får fordele fremfor andre. Der er endvidere enighed om, at nedrustningen skal være kontrolleret. Men forlader man disse meget generelle udgangspunkter, er der naturligvis afgørende forskelle: F. eks. mener U.S.A., at der er tale om balance, når alle våben reduceres lige meget under alle tre faser, således at første fase f. eks. begynder med ødelæggelse af en trediedel af alle fremføringsmidler af kernevåben. For Sovjetunionen opfattes det som balance, når alle fremføringsmidler fjernes i første fase, bortset fra et ganske lille antal, som bevares, indtil hele nedrustningen er gennemført. Også kontrollen opfattes forskelligt. De forenede Stater kræver en kontrol, der efter Sovjetunionens opfattelse er så omfattende, at den må sidestilles med spionage. Mens Sovjetunionen kan acceptere kontrol med at de enkelte aftalte nedrustningsfaser gennemføres – således at det kontrolleres, at soldaterne hjemsendes og at kanoner og raketter fjernes og ødelægges – vil man ikke gå med til en yderligere kontrol, som efter amerikansk ønske også skal omfatte de *tiloversblevne* styrker og våben. De forenede Stater ønsker i realiteten at kunne kontrollere hele det sovjetiske samfund for at have en sikkerhed for, at en nedrustningsforanstaltning ikke efterfølges af en tilsvarende oprustning, som finder sted i hemmelighed. Modsat er det det sovjetiske standpunkt, at en sådan kontrol er absolut uforenelig med, hvad en suveræn stat kan acceptere.

Blot med disse få divergenser må det være klart, at det bliver vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at nå frem til en traktat, som fører frem til egentlig nedrustning. Spørgsmålet er jo også om det er det, staterne ønsker, når de forhandler og stiller forslag. Motiverne er vel mere, som tidligere nævnt, at *demonstrere* og *manifestere* sine politiske positioner og intentioner. Lad mig give nogle eksempler fra de såkaldte partielle foranstaltninger, forslag om nedrustning og rustningskontrol, som tænkes gennemført uafhængigt af andre forslag. Når De forende Stater foreslår at 480 bombefly af den amerikanske type B 47 og et lignende antal af den sovjetiske type TU 16 skal ødelægges, viser det bl. a., at De forenede Stater har mindre brug for disse bombefly, som for øvrigt nu er på vej ud af de operationelle flys rækker,

end Sovjetunionen, som samlet har et langt ringere antal strategiske bombefly. Man kunne nævne andre eksempler. Da det blev kendt, at De forenede Stater ville tilbyde samtlige NATO-magter raketter med atomsprænghoveder, som dog skulle forblive under amerikansk kontrol, fremkom en række forslag om atomfri zoner. Først og fremmest Rapackiplanen. Den var rettet mod Vesttysklands formodede accept af disse våben: De to Tysklande, samt Polen og Tjekkoslovakiet skulle være et atomfrit område. Dette ville være ensbetydende med, at vestmagterne gav afkald på deres plan og på en betydelig handlefrihed. Det østlige forsvar ville øjensynligt ikke blive berørt, idet de sovjetiske atomraketter rettet mod Vesteuropa befandt sig inden for den sovjetiske grænse. Planerne om et atomfrit Centraleuropa er siden med mellemrum blevet genfremsat i mange forskellige former. Men de forhandlende vestmagter har til stadighed stillet sig afvisende, da disse planer ville være ensbetydende med en svækkelse af den militære position over for Sovjetunionen. Det samme var f. eks. tilfældet med en sovjetisk plan for 1963, da de atomvåben, som var stationeret i Tyrkiet og Italien, blev fjernet, dels af strategiske, men også af politiske årsager. Planen var rettet mod de tre Polarisubåde, som skulle afløse de tidligere atombaser på land. Rimeligt nok gik den ud på at Middelhavet skulle anerkendes som atomfri zone[20]).

Vi ser af disse enkelte eksempler, at nedrustningsforhandlingerne ikke alene afspejler eller er en konstatering af den aktuelle politiske og strategiske situation, men at udvekslingen af forslag endvidere direkte er instrumenter for de pågældende lande til at fastslå og demonstrere deres stilling og forsøge at lede udviklingen i den retning, de ønsker.

ØNSKER STATERNE NEDRUSTNING?

Vil staterne overhovedet nedruste? Det turde være klart, at hvis forhandlingerne kun var propaganda og parade, ville de for længst være løbet ud i sandet. Hvis parterne, som forhandler, ikke mener, at der er noget væsentligt opnået ved at forhandle, hvis der ikke er væsentlige politiske fordele forbundet dermed, ville man ikke fortsætte. Et enkelt land har demonstrativt taget konsekvensen af sin opfattelse af forhandlingerne i Genève: Frankrig. Frankrig har tilkendegivet, at 18-magtskomiteen i Genève ikke er det rette forum til drøftelse og forhandling af disse problemer. Dermed er ikke sagt, at Frankrig er uinteresseret i nedrustningsforslag og forhandlinger. Det sker for Frankrigs vedkommende blot på andre måder, ad

[20]) Et forsøg på en vurdering af zonenedrustningsplanerne findes i *Bertel Heurlin:* »Nuclear-free Zones. An Attempt to Place Suggested and Established Nuclear-free Zones within the Framework of International Politics«, Cooperation and Conflict, vol. 1, nr. 2, pag. 11–30.

andre kanaler: f. eks. gennem bilaterale drøftelser, gennem De forende Nationer og gennem præsidentens regeringserklæringer.

Staterne vil gerne nedrustning, vel at mærke, hvis det sker på egne betingelser. Traktater på egne vilkår er velkomne, men det er på den anden side givet, at opfattelsen af, hvad modparten vil eller ikke vil accptere, spiller en rolle ved udformningen af forslagene og indlæggene i debatterne.

NEDRUSTNING SOM UDENRIGSPOLITIK

Når man skal vurdere nedrustningsforhandlingerne, har det mindre interesse hovedsagelig at spørge efter konkrete nedrustningsresultater, som skulle være udgået af forhandlingerne. Tilmed synes forhandlingsgangen at vise, at de få konkrete resultater udmærket kunne være blevet til uden det store, eksisterende nedrustningsapparatur. Atomprøvestoptraktaten blev f. eks. afsluttet helt uden for nedrustningskomiteens rammer. Spørgsmålet må snarere lyde: Hvad er baggrunden for betingelserne og betydningen af forhandlingerne i den konkrete politiske situation? Hvilke politiske problemer er afgørende i det øjeblikkelige politiske system og hvorledes kommer dette til udtryk, specielt i nedrustningsforhandlingerne? Forhandlingerne om nedrustning må opfattes som et udtryk for den udenrigspolitik, der føres. Det er i denne forbindelse væsentligt, at de fleste nedrustningsforhandlinger er offentlige, at forhandlingerne føres for åbent tæppe. Begrundelsen herfor ligger i den opfattelse, at målene menes at have en vis appel til offentligheden. Her er de bedste muligheder for utopiske forslag, her kan man for alverden tilkendegive sine yderste målsætninger.

Med offentligheden i forhandlingerne følger også, at der i drøftelserne fremdrages en række påstande, som skal underbygge det billede, det enkelte land ønsker at skabe af sin politik, både over for sin egen befolkning og de øvrige landes regeringer og befolkninger.

Men prøver man at se bag disse billeder, som staterne ønsker at give af sig selv, og prøver man at analysere den konkrete politik som føres, vil nedrustningspolitikken fremtræde i et ganske andet lys.

V. *Konklusioner*

VÅBEN OG POLITIK

Jeg skal forsøge kort at gøre rede for enkelte af de opfattelser, jeg er nået frem til.

Våbnene er politiske. Derfor er enhver tale om at anskaffe disse ligeledes politisk. Der er ingen automatik eller selvforstærkende virkning i våbenudviklingen eller i staternes anvendelse af disse våben. På lignende måde

er der ingen selvforstærkende nedrustningsvirkning. Staterne bestemmer selv deres rustningsgrad, naturligvis i stærk afhængighed af deres muligheder, herunder afhængigheden af omgivelserne, af de politiske systemer, de befinder sig i. Der eksisterer intet våbenkapløb i den forstand, at man driver hinanden op til vanvittige og urealistiske præstationer på rustningsområdet. Rustningsniveauet vil altid være en funktion af den politik, der føres. Spørgsmålet for staterne er, hvorledes kan *de* bedst sikre gennemførelsen af *deres* udenrigspolitik, i særlig grad over for de lande, som er deres modparter, dvs. de lande, som mest effektivt forhindrer dem i at føre den politik, de ønsker at føre. En overvejelse af alle disse faktorer, som spiller en rolle, herunder hensynet til statens indre struktur, fører til en fastlæggelse af rustningsniveauet. At denne fastlæggelse kan blive lavere end den umiddelbart foregående er naturligvis indlysende. I et sådant tilfælde er der altså tale om nedrustning.

STATERNES INTERESSER OG MÅL

For den enkelte statsmand er spørgsmålet ikke, hvorledes kan jeg bedst fremme nedrustningen i verden? men derimod hvorledes varetager jeg bedst de interesser, min stat har over for andre stater? For de fleste stater er udgangspunktet for disse interesser først og fremmest spørgsmålet om at bevare sin integritet, sin selvstændighed og sin indre sociale struktur samt sine ydre gevinstmuligheder. Føler staterne, at dette bedst sker gennem nedrustning, vil det blive gennemført. I en sådan beslutning vil naturligvis indgå en række andre faktorer, som kræver medindflydelse: de økonomiske, sociale og teknsike muligheder og endelig som det afgørende: mulighederne i det undersystem eller oversystem, staterne er bundet af og som de må operere i overensstemmelse med. Men formelt står hver enkelt stat fuldstændig frit. Khrushchev har engang udtalt: »Sovjetunionen vil aldrig give afkald på retten til at garantere sin sikkerhed. Vi anerkender at andre lande gør brug af denne uafhændelige ret«.

Ligesom staterne ikke, skønt de officielt giver udtryk for det, har nedrustning som vitalt mål, har de fleste stater ej heller fred som en målsætning, der afgørende dikterer deres politik. Staterne vil ikke give afkald på at bruge alle midler til fremme af deres politik, ej heller det yderste, hvis man ved en rationel overvejelse kommer til det resultat, at dette middel, krig, er anvendeligt.

DE NYE VÅBEN

Det er naturligvis givet, at masseødelæggelsesvåbnene i efterkrigstiden har skabt nye mønstre og fremgangsmåder for landenes udenrigspolitik,

men grundelementerne er de samme. De absolutte våben har skabt nye former i den internationale adfærd, og en af disse nye former er nedrustningsforhandlingerne. Disse forhandlinger er blevet institutionaliseret i endnu højere grad end tidligere. For stormagterne er dette et udtryk for ønsket om at understrege deres stilling som særligt ansvarlige og derved også med en særlig ret til at udforme udviklingen i det internationale system. For de mindre staters vedkommende er det et forsøg på at påvirke stormagterne til at føre en politik, som vil gavne disse mindre stater. F. eks. ville en nedrustning først og fremmest ramme stormagterne og de højst industrialiserede lande, idet langt den største del af verdens samlede militære potentiel findes netop i disse lande.

MINDSKER NEDRUSTNING MULIGHEDEN FOR KRIG?

Men selv de mindre stater har heller ingen forestilling om, at nedrustning i sig selv mindsker faren for krig. Opfattelsen af, at hvis blot alle våben afskaffes, vil krig være umulig, opfattes næppe af nogen stat som realistisk. I det store nedrustningsforslag, som Sovjetunionen fremsatte i 1959, hedder det, at de samme hænder, som er i stand til at skabe våbnene også kan ødelægge dem. Men en sådan ødelæggelse fører ikke nødvendigvis til, at de forskellige grupperinger af mennesker i verden står uden konflikter over for hinanden. Man kan ræsonnere tilbage igen: De hænder, som ødelagde våbnene, vil kunne skabe dem igen. Det er ikke våbnenes tilstedeværelse, som er krigens årsag, derimod er oprustning snarere et symptom på et modsætningsforhold. Man vil over for modparten tilkendegive, hvor stor vægt man lægger på den eller den politik. Og oprustning fører ikke nødvendigvis til krig. Man kunne som eksempel nævne situationen i sommeren 1961, som mundede ud i krisen i Berlin i august, hvor muren blev bygget. I disse måneder havde både Sovjetunionen og De forenede Stater foretaget betydelige ekstraindkaldelser og foretaget omfattende forøgelser i de militære beredskaber.

NEDRUSTNINGSFORHANDLINGERNES BETYDNING

Nedrustning får kun mening, når det sættes i relation til oprustning, som igen kun får mening, når det sættes i relation til den internationale politik. Nedrustning er et begreb, som bruges i politisk øjemed, som er vanskeligt anvendeligt i beskrivelsen og analysen af den politiske proces.

Men opfattet som en svækkelse af et lands militære kapacitet er nedrustning en proces, som har fundet sted i adskillige tilfælde og som også vil finde sted i fremtiden. Opfattet som en målsætning som alle lande bør stræbe mod for at nå frem til en afrustet verden, er nedrustningsbegrebet

blevet en appel, et krav til gennemførelse, som ikke umiddelbart synes at have nogen udsigt til virkeliggørelse. En anden sag er, at staternes udtrykte mål – nedrustning hvad der så end lægges i ordet – til en vis grad vil binde dem i politisk henseende. Der vil fremover være nedrustningsforhandlinger – og der vil under denne forhandlingsparaply være visse manøvremuligheder, muligheder for at forhandle sig gennem konflikter, muligheder for – konfronteret med modparten – at klargøre sig sin politik.

MULIGHEDER FOR NEDRUSTNING

Forhandlingerne føres i alle tilfælde af staterne for at opnå noget. Om dette også kan blive nedrustning, vil kun fremtiden kunne sige.

Med baggrunden i staternes politik over for hinanden – herunder alle de nedrustningsforhandlinger, som har fundet sted i tiden efter anden verdenskrig, er det næppe tænkeligt, at man i det nuværende internationale system kan enes om traktatmæssige foranstaltninger, som afgørende svækker den militære kapacitet. Så længe der eksisterer suveræne stater vil disse ikke – alene eller i alliance med andre – give afkald på i sidste instans at kunne fremme deres politiske mål ved krig eller ved trussel om krig. Til at give en sådan trussel eller aktion indhold er militær kapacitet fortsat det bedste middel.

Nedrustning er et virksomt politisk middel – men effektivt gennemført nedrustning ensbetydende med en afgørende svækkelse af den samlede militære kapacitet forudsætter ganske andre betingelser end dem, der eksisterer for det nuværende verdenssamfund.

BESLUTNINGSPROCESSEN SOM UDGANGSPUNKT FOR STUDIET AF INTERNATIONAL POLITIK

IB DAMGAARD PETERSEN

Studiet af beslutningsprocesser er ikke noget nyt. Begrebet er velkendt inden for studiet af administration og økonomi. Fra historieforskningen kender vi talrige eksempler på studier over vigtige beslutninger og deres forudsætninger.

Jeg skal i det følgende beskæftige mig med begrebet, således som det er blevet anvendt inden for studiet af international politik. Det adskiller sig her fra den historiske behandling i flere henseender.

For det første søger man inden for den politiske videnskab de generelle aspekter frem for de enestående, der er egne for historikernes synsvinkel. Det udtrykkes således af Erling Bjøl i hans disputats: »La France devant l'Europe«: »Hvor historikeren søger at fastlægge eller genskabe tidsfølgen, søger den politiske videnskab det typiske og strukturelle i ofte velkendte og til tider banale kendsgerninger. Den interesserer sig ikke for det enestående i begivenheden, men søger at afdække dens generelle aspekter. Den søger ikke at forstå begivenhedernes følge eller følgen i begivenheden, men det politiske systems funktion«[1]). Medens historikeren og den, der studerer politisk videnskab, således kan siges at have et stofområde fælles, stiller de hver for sig forskellige spørgsmål til stoffet og dermed forskellige krav om relevans.

I en vis forstand kan man sige, at historien for den politiske videnskab er en hjælpevidenskab på samme måde, som den politiske videnskab efterhånden vil blive en hjælpevidenskab for historikeren på linie med f. eks. økonomien.

En parallel kan hentes fra forholdet mellem diplomatikken og historien. Franskmanden Mabillon, der grundlagde videnskaben om middelalderdokumenters ægthed og tydning, interesserede sig for at kategorisere dokumenterne for derigennem at finde frem til typiske træk, der karak-

[1]) Erling Bjøl: La France devant l'Europe. Århus 1966, s. 12.

teriserede de forskellige perioders diplomer eller dokumenter. Historikeren benytter diplomerne i sin rekonstruktion af det historiske begivenhedsforløb og interesserer sig kun for de formelle træk for så vidt, som de kan hjælpe ham til at datere dokumentet nøjagtigt eller til at belyse dets ægthed. I denne forbindelse benytter historikeren diplomatikken som hjælpevidenskab.

Et andet forhold som karakteriserer studiet af beslutningsprocesser inden for den politiske videnskab, er aspektet. Beslutningstageren placeres som forskningens centrale objekt og forståelse søges gennem en systematisk iagttagelse af hans rolle i en situation, ikke med henblik på det enestående som oftest i historieforskningen, men under abstraktion fra dette med henblik på det generelle[2]).

Når der i den teoretiske oversigtslitteratur henvises til studiet af beslutningsprocesser i forbindelse med international politik, fremhæves ofte den amerikanske professor Richard C. Snyder som typisk repræsentant for denne retning.

Snyders banebrydende arbejde, der udførtes i samarbejde med Bruck og Sapin, udkom i Princeton University's monografiserie, »Foreign Policy Analysis Project Series«, i 1954 med titlen, »Decision Making as an Approach to the Study of International Politics«.

I en lidt ændret form er denne monografi optaget i »Foreign Policy Decision Making«, Glencoe 1962. I dette sidste arbejde findes en redegørelse for et forsøg på at anvende det af Snyder og hans medforfattere udviklede skema for analyse af beslutningsprocesser i international politik. Emnet er den amerikanske beslutning om at intervenere i Korea.

Snyders skema kan bedst betragtes som en social-psykologisk synsvinkel på studiet af international politik, der udnytter erfaringer fra en række videnskaber og discipliner, der har relevans til studiet af international politik. Foruden psykologi og social-psykologi udnyttes historie, informations- og kommunikations-teori og politisk videnskab.

Uden at gå i detailler vil jeg i det følgende give en kort gennemgang af hovedtrækkene i fremgangsmåden.

SNYDERS SKEMA

Richard Snyder definerer international politik som statsligt samvirke på regeringsplan. I forbindelse med statsbegrebet foretager forfatteren det metodiske valg at definere staten som værende lig dens officielle beslutningstagere. En stats handlinger er de handlinger, der udføres af dem, der handler på statens vegne. Stat x som handlende person »oversættes« til

[2]) Erik Rasmussen: Kompendium. Det politiske system II. S. 49.

beslutningstagerne som handlende personer. Dette metodiske valg er en praktisk forskningsmæssig fremgangsmåde, der bygger på den antagelse, at enhver afgørelse for at være autoritativ må passere statens officielle organer. Hvis man ikke vil godtage sysnpunktet, kan man imidlertid uden at ændre det grundlæggende i fremgangsmåden udvide kredsen af personer eller organer, som man ønsker at undersøge.

Genskabelsen af beslutningstagernes forestillingsverden, således som disse personligt opfattede den, er analysens primære formål. Herigennem vindes indsigt i, hvorledes og ud fra hvilke motiver staten førtes til at handle.

For at begrænse undersøgelsesfeltet søger man at isolere den organisatoriske enhed inden for hvilken beslutningsprocessen forløber og afgrænser her atter forløbet i tiden. Processen opdeles i et stadium før beslutningen, selve valget og udførelsen af beslutningen.

Den organisatoriske enhed, beslutningsenheden, ses som en del af et institutionelt hele, nemlig samtlige regeringsinstitutioner, ministerier m. v. Disse opfattes under ét som én stor informations- og hjælpetjeneste for enheden.

Omverdenen betragtes under synsvinklen »setting«, det vil sige samlingen af potentielt relevante faktorer, der kan tænkes at øve indflydelse på beslutningstagerne. (Udtrykket er vanskeligt at oversætte, men det af Erling Bjøl anvendte udtryk, »konjunkturer«, ligger ikke så langt fra meningen[3]). »The setting« defineres af beslutningstageren og består af de faktorer, som *han* finder relevante i den pågældende situation. (Det vil sige, at der er tale om »konjunkturerne« således som disse *opfattes* af beslutningstagerne). »Ydre setting« henfører til faktorer og betingende forhold uden for statens grænser såsom handlinger og reaktioner fra andre staters side, de samfund, de repræsenterer, og den fysiske verden. »Indre setting« regner med de fysiske forhold inden for statens grænser, samfundet, kultur og befolkning tillige med den sociale struktur[4]).

Beslutningstagernes forestillingsverden søges genskabt ved anvendelsen af følgende analytiske kategorier:

A. Beslutningstagernes udvælgelse og sammenstilling af målforestillinger, betingende forhold og andre handlende personer. – Med andre ord, forskellige ting perciperes[5]) eller forventes i en bestemt sammenhæng.

B. Eksistensen af, opstillingen af eller definition af målsætninger. Det vil sige, visse ting opstilles som ønskelige i den pågældende situation.

C. Afgørelse af hvilken betydning visse handlingsmåder skal tillægges i den pågældende situation ud fra et eller andet kriterium.

D. Anvendelsen af visse normer for accept som 1) indskrænker per-

[3]) Se Erling Bjøl: Kompendium. International Politik III. S. 78 ff.
[4]) Richard C. Snyder: Foreign Policy Decision Making. Glencoe 1962. S. 67–68, s. 72.
[5]) Ved perception forstås sanseindtryk, som man er sig bevidst.

ceptionsområdet 2) begrænser antallet af målforestillinger 3) begrænser antallet af alternativer[6]).

Til at forklare den form som perception, mål, midler og kriterier antager benytter Snyder tre grundlæggende bestemmende faktorer (såkaldte intervenerende variable), nemlig: Kompetencesfærer, kommunikation og information, motivation.

I. *Kompetence* defineres som samlingen af aktiviteter, der for beslutningstageren er nødvendige og betydningsfulde for opfyldelsen af det organisatoriske formål. Set fra den handlende persons side er der et sæt vejledende regler, der dels er udtrykkeligt foreskrevet, dels har udviklet sig af tradition. (Det er i denne forbindelse af vigtighed på hvilken måde den handlende person *opfatter* sin kompetence, om f. eks. den amerikanske præsident overlader de udenrigsministerielle sager fuldstændigt til udenrigsministeren eller selv tager ivrigt del i dem). Tilsammen udgør de to sæt regler, hvad Snyder kalder de formelle karakteristika ved organisationen.

II. *Kommunikation* opfattes i forbindelse med »beslutningssystemet« som et system, der udgør en del af enhedens struktur. Kommunikationssystemet består af kanaler, som er forbindelsesled imellem forskellige punkter i systemet. Den totale sum af kanalerne udgør et kommunikationsnet. Kommunikationsnettet udfører forskellige funktioner, således at underbygge og befæste autoritet, at muliggøre cirkulationen af ordrer og direktiver, at aktivere særlige mønstre for aktivitet før og efter at beslutningen er taget, samt at muliggøre *fælles definition af situationen* blandt beslutningstagerne.

Informationen er indholdet af kommunikationen. Der skelnes imellem information om omverdenen og information om igangværende projekter, endvidere mellem primær- og sekundær information. Den primære information er rå, ubearbejdet, medens den sekundære er klassificeret, bearbejdet.

Informationens karakter er af betydning for, hvilke beslutningstagere, der bliver involveret i processen (og måske, som vi senere skal se, for, hvorledes hele processen forløber[7]).

III. *Motivation* defineres som en særlig psykologisk tilstand hos den handlende person, hvorved energi aktiveres og rettes mod visse aspekter i omverdenen. Det empiriske grundlag for tilstedeværelsen af et motiv er konstateringen af en vis konstans i handlingsretningen i forbindelse med processens forløb.

Motiver kan have deres oprindelse fra mange kilder, der klassificeres således:

1. Funktioner og formål i hele den udenrigspolitiske struktur.

---

[6]) Snyder anf. a. s. 66.

[7]) Sst. s. 130 ff.

2. Normer og værdiforestillinger, der har deres oprindelse i sociale forhold, men som er egne for beslutningsenheden. (Særlig traditionel indstilling i et bestemt ministerium f. eks.).

3. Normer og værdiforestillinger, der har en social oprindelse uden for den særlige beslutningsstruktur og som er tilegnet af den enkelte beslutningstager.

4. Andre værdiforestillinger og materielle behov i samfundet, som ikke er tilegnet af beslutningstagerne.

5. Personlighedsfaktorer.

SAMMENFATNING AF SKEMAET

Idet staten som handlende person »oversættes« til beslutningstagerne som handlende personer udvælges disse i deres særlige organisatoriske og institutionelle sammenhæng til undersøgelse i forbindelse med en beslutning. Vi undersøger den måde, hvorpå de perciperer den foreliggende situation, de målsætninger, de opstiller, de midler, de udvælger og de kriterier, hvorefter der udvælges og bedømmes. Den form, som perception, mål, midler og kriterier antager, opfattes som bestemt af beslutningstagernes særlige kompetence, deres særlige stilling i kommunikationsnettet, den information, de modtager og de særlige motiver, som er egne for beslutningsenheden eller som tilføres gennem »the setting«. Snyders formelt videnskabelige definition udtrykkes således: »Decision Making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decisionmakers«[8]).

KRITIK AF SKEMAET

Det kan være praktisk først af alt at fastslå, at Snyders skema er udtryk for en *måde,* hvorpå studiet af international politik kan foregå. Der er ikke tale om nogen teori, men om opstillingen af en begrebsramme, der omfatter en række kategorier, som må undersøges, for at vi kan give en tilfredsstillende beskrivelse af den internationale politik. Vi har her fremdraget nogle af de vigtigste kategorier og begreber, men på ingen måde udtømt den begrebsramme, som Snyder har opstillet.

Fordelen ved skemaet skulle være den, at man ikke ved studiet af uden-

[8]) Anf. a. s. 90. Lidt mere menneskeligt udtrykker han sig i monografiserien: (citeret efter Stanley Hoffmann: Contemporary Theory in International Relations. 1960).

»Information is selectively perceived and evaluated in terms of the decisionmakers frame of reference. Choices are made on the basis of preferences which are in part situationally and in part biographically determined.«

rigspolitikken »kom til at glemme« vigtige forhold som f. eks., hvilken information regeringsmedlemmerne besad, da de tog deres beslutning[9]).

Værdien af et sådant skema må undersøges i praksis. Skemaet er samtidig det første tilløb til en teoridannelse ved at skabe en kategorisering og klassificering af fænomenerne. Man omtaler undertiden et sådant sæt af begreber som en *model*. I udtrykket model ligger imidlertid noget mere end en klassifikation. Der må være tale om visse hypoteser om sammenhæng mellem de enkelte kategorier. Der er hos Snyder tilløb hertil og i hans enkeltstudier, hvor han anvender sit skema på en beslutning, opstiller han en række empirisk afledede teser, der henviser til sammenhæng imellem de enkelte elementer i modellen. Ved afprøvning af disse teser på andre studier underbygger vi en hypotesedannelse, der viser frem til en fremtidig teoridannelse på området. (Vi kan i øvrigt med hensyn til skemaets kategorier sige, at Snyders anvendelse af skemaet i praksis kun på ét punkt har givet anledning til indførelse af en ny variabel, nemlig lederfunktionen.)

Snyders skema har vakt interesse, men samtidig provokeret en stærk kritik. Den vægtigste kritik er fremsat af Stanley Hoffmann i »Contemporary Theory in International Relations«[10]).

Hoffmann angriber en af de grundforestillinger, der ligger bag opstillingen af skemaet, nemlig den, at beslutningstageren i forbindelse med den politiske tilblivelsesproces foretager særdeles bevidste analyser og skaktræk på en sådan måde, at processen med held kan karakteriseres på den måde, skemaet antyder.

Hoffmanns tankegang er den, at en analyse efter så skarpt definerede kategorier forudsætter, at beslutningssituationen kan opfattes i spilteoretiske termer, hvilket efter hans opfattelse næppe er realistisk.

Det er almindeligt antaget, at spilteorien ikke har større anvendelsesmulighed på praktiske forhold. Den er essentielt et formalt område og selv i formel forstand fortrinsvis knyttet til spil med få deltagere.

Dette vil imidlertid ikke sige, at spilteoriens erfaringsmateriale ikke kan anvendes descriptivt eller eksperimentelt[11]). Vi kan ikke på forhånd afvise, at der findes situationer, der kan afbildes på dette formale område. Nordmanden Knut Midgaard bemærkede således i sin bog om strategisk tænkning: »Om et interaksjonsforhold er karakterisert ved at hver aktørs valg grunner sig på en stærk konsentrasjon om hva den andre spilleren kan komme til å

[9]) Snyder har i forbindelse med sin model opstillet et skema, der viser »state x as actor in a situation«, omfattende processforløbet. Dette skema er meget omfattende. Se: anf. a. s. 72.

[10]) Stanley Hoffmann: Contemporary Theory in International Relations, Prentice Hall 1960.

[11]) Et eksempel på eksperimentel anvendelse har vi for eks. i Malvern Lumsdens artikel i Journal of Peace Research. 3. 1966. M. L.: Perception and information in strategic thinking.

velge, idet dennes valg igjen antas å skje ut fra overveielser om den førstes valg, osv. så har vi, hva vi kan kalle et utpreget strategisk jeg/du forhold (interaksjonsforhold). I situasjoner der den klassiske spillteoris krav er oppfylt og der spillerne vites å ha gode forutsetninger for å analysere spillestrukturen, foreligger der et slikt interaksjonsforhold«[12]).

Midgaards opfattelse er den, at i visse nærmere bestemte situationer vil virkeligheden kunne afbildes ved hjælp af den eksisterende strategiske teori, men at vi må udvide vor erfaring ganske betydeligt for efterhånden at kunne nå frem til formal beskrivelse af andre situationer i spilteoretiske termer. Midgaard peger her særligt på betydningen af flere studier over præferencer og perception.

Hoffmanns kritik bør følgelig ikke føre til forkastelse af skemaet, men til opstillingen af en beslutningstypologi. Hvilke konsekvenser, dette vil få for den videre udbygning af modellen, er det endnu for tidligt at udtale sig om. Det er dog på forhånd klart, at en lang række beslutninger af mere triviel karakter, der bygger på præcedens og vane, ikke er underkastet en så bevidst analyse, som antydet af Snyder, ligesom analogiløsninger selv på mere avancerede beslutningstrin kan spille en betydelig rolle. Hele dette felt må endnu siges at være temmeligt uopdyrket, men er dog berørt mere indgående i Erling Bjøls bog, hvad angår bestemte enkelttyper.

Foruden at angribe dette, peger Stanley Hoffmann på et andet centralt punkt, nemlig spørgsmålet om præferencer og måling af præferencer. Udtrykket dækker over den værdi forskellige ting tillægges frem for andre og henviser til en metode, der har givet visse resultater i retning af at give et mål for den værdi, alternativer tillægges. I en handlingssituation foreligger to muligheder. Den ene foretrækkes frem for en anden. Vi bliver i kraft af denne handlemåde i stand til at angive en relativ præference. En ting foretrækkes frem for en anden.

Hoffmann skriver her: »Jeg er ikke sikker på ... at handlinger uden videre kan isoleres i tiden, sættes på nåle som sommerfugle og deles op i klart adskilte elementer, der kan sammenlignes, som om måling af alternativer og præferencer var blevet opfundet i politik«[13]).

Problemet er ikke blevet behandlet mere indgående af Snyder. Han er tilfreds med at kunne konstatere tilstedeværelsen af motiver, normer og værdier igennem en fænomenologisk analyse og igennem observationen af en vis konstans i handlingsretningen. Hans særlige interesse er *lokaliseringen* og *klassificeringen* af motivationen.

Vi kan ikke sige, at problemet om måling er løst tilfredsstillende, hverken inden for faget international politik eller inden for en række af de viden-

[12]) Knut Midgaard: Strategisk tenkning. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. 1965.
[13]) Anf. a. s. 52.

skaber, som Snyder støtter sig til. På den anden side er der nu gået over 12 år siden Snyder foretog sine undersøgelser. I mellemtiden er der sket betydelige fremskridt inden for social-psykologien og psykologien, der med fordel vil kunne anvendes på det plan, hvor Snyder arbejder. Disse resultater vil i nogen måde kunne afhjælpe denne mangel på måling af en af de vigtigste variable i skemaet, dersom de indarbejdes i modellen. Problemet er imidlertid stadigt et af de mest intrikate inden for socialvidenskaben og en række fremskridt inden for teoridannelsen i international politik er formentlig afhængige af det omfang, i hvilket vi kan gøre denne videnskab til en målevidenskab[14]).

Et tredie punkt, som Hoffmann kritiserer, er den begrænsning, som ligger i modellen.

Han skriver: » . . . postulatet udelader alt i international politik, der ikke er en blot sammenlægning af adskilte beslutninger foretaget af forskellige enheder. Mange mønstre og regler i verdenspolitik, såsom magtbalancen eller international ret, er kun delvis et bevidst resultat af statsmænds vilje. For en del er magtbalancen en bred automatisk mekanisme og international ret udtryk for sædvaner, der ikke kan forklares af Mr. Snyders »fænomenologiske« beskrivelsesmåde. Teoriens tyngdepunkt kan måske være anvendeligt for en analyse af udenrigspolitik, men er ikke anvendeligt for resten af de internationale relationer. Generalisationer, der baseres på komparative studier af beslutninger vil være misvisende, hvis den internationale sammenhæng, som betinger enhedernes handlemåde ikke studeres på en mere udtømmende måde. Dette vil ikke sige, at beslutningsprocessen ikke er et højst værdifuldt analytisk redskab. Snyders skema er faktisk imponerende, men det er imponerende i sin anvendelse ved en detailleret analyse af beslutninger, ikke ved sin anvendelse i analysen af internationale forhold som helhed«[15]).

Andre forfattere støtter Hoffmanns opfattelse her. Erling Bjøl skriver således: »Selv om en beslutningstagersynsvinkel fører til en fænomenologisk model, behøver den ikke at udelukke en ikke-fænomenologisk betragtning. Problemstillingen er velkendt for historikere, der på den ene side søger at genskabe verden »som beslutningstagerne så den«, på den anden side som »den faktisk var«. Om den ene eller den anden opgave er mest genstridig for historikeren er et kildespørgsmål«[16]).

Erling Bjøl hefter sig særligt ved det fænomenologiske kontra det ikke-fænomenologiske. Det samme gør Joseph Frankel, der ved siden af det

[14]) Se for eks. G. C. Homans: Social Behavior. London 1961. Iven Reventlow: Psykologisk adfærdsanalyse ved hjælp af statistisk-ethologiske studier af fisk. Upubliceret afhandling. Psykologisk laboratorium, København. 1967.

[15]) Anf. a. s. 53.

[16]) Erling Bjøl: Kompendium III s. 72.

fænomenologisk bestemte setting-begreb hos Snyder indfører et »objektivt« milieu, defineret som det billede en i princippet alvidende observant ville have af forholdene[17]).

Alle fire forfattere føler således et behov for at udvide modellen, i realiteten for at udvide synsvinklen.

Der synes imidlertid at være ringe forståelse for, at problemet ikke blot er et spørgsmål om at supplere den social-psykologiske synsvinkel, men tillige et spørgsmål om at lægge flere plan eller niveauer ind i undersøgelsen, hvis fremgangsmåden skal være anvendelig for studiet af international politik.

Om den social-psykologiske fremgangsmåde ved studiet af international politik hedder det hos Herbert Kelman: »Vi har at gøre med et undersøgelsesfelt, der på en gang er bredere og snævrere end studiet af international politik. Det er bredere, fordi det inkluderer ikke alene studiet af international politik, men også, hvad vi har kaldt ... studiet af individers internationale adfærd ... Vort område er mindre end det der omfattes af international politik, således at forstå, at en social-psykologisk analyse, hvor den vedrører spørgsmål om international politik, kun kan beskæftige sig med en del af billedet. Den kan bidrage til studiet af international politik sammen med andre analytiske fremgangsmåder, men den kan aldrig *være* studiet af international politik ... med andre ord, en social-psykologisk fremgangsmåde er ikke en fuldstændig fremgangsmåde ... som kan tjene som stedfortræder for andre fremgangsmåder. Den er tværtimod en del af en total fremgangsmåde, hvortil den kan bidrage, når relevante anvendelsesområder er blevet identificeret«[18]).

Kelman går videre i sin analyse og rejser en vigtig problemstilling. Han skriver: »Ideelt set ville det bedste være at have et bredt anvendeligt begrebsapparat til brug for studiet af interstatslig adfærd. En sådan ramme ville medvirke til at stille de spørgsmål, der skal besvares, og ville hjælpe os til at afsløre de problemer, der bedst kan løses under anvendelse af en social-psykologisk fremgangsmåde«.

Kelmans synsvinkel er anvendeligheden af social-psykologiske synsmåder på studiet af international politik. Han peger imidlertid herigennem meget klart på nødvendigheden af, at denne synsmåde indbygges i en helhedsopfattelse, der omfatter andre synsmåder (som for eks. den strukturelt-funktionalistiske).

For mig at se må beslutningsprocessens mikroplan suppleres med undersøgelser på andre plan. På det nationale plan med baggrund i statskundskab

17) Joseph Frankel: Political Studies 7. 1959.
18) Herbert C. Kelman ed. International Behavior. A social-psychological Analysis. New York 1965. S. 31.

og sociologi og på det internationale plan med baggrund i vor rudimentære viden om det internationale statssystem. Samtidig må den social-psykologiske synsvinkel generaliseres til brug på disse plan. Først en udtømmende beskrivelse på alle tre plan vil give os mulighed for opstillingen af generalisationer om international politik af nogen rækkevidde, hvis vi vel at mærke ønsker at benytte det udgangspunkt, som her er taget.

Kravene til en sådan beskrivelse er imidlertid store og kan formentlig kun opfyldes af forskerhold, der sættes ind på koncentreret beskrivelse af samvirket imellem en lang række *beslutningssystemer* i relation til et bestemt internationalt problem. I mellemtiden må vor beskedne indsats være rettet imod at lægge grunden til et mere omfattende begrebsapparat, der med fordel kan sammenbygges med beslutningsmodellens trods alt frugtbare udgangspunkt.

Opgaven må være at finde frem til variable på det internationale – det nationale – og beslutningsplanet, der kan hjælpe os til at integrere resultater fra alle tre plan.

Det ideelle ville være anvendelsen af samme variable på alle plan. Kelman giver, hvad han kalder et meget foreløbigt og rudimentært forslag til opstillingen af et begrebsapparat, bygget på: »Samfundsvariable« (societal variables), »holdningsvariable« (attitudinal variables) og »strukturelle variable«[19]).

Morton Kaplan opstiller i sin system-analyse en række variable, der ligeledes anses for anvendelige på alle plan i undersøgelsen, nemlig: Information, kapacitet, strukturelle karakteristika, transformationsregler og funktionsregler[20]).

Både Kelman og Kaplan bygger i temmelig høj grad på et spekulativt grundlag. Der kan derfor være grund til at afveje deres opfattelser mod de erfaringer, der kan uddrages af enkeltstudier over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces.

Efter mit vidende findes der endnu ikke systematiske studier over samvirket imellem en flerhed af beslutningssystemer på det internationale plan, der er anvendelige i denne forbindelse. Jeg vil derfor i det følgende koncentrere mig om at udvide beslutningsmodellen med det »nationale plan«, hvori beslutningstagerne kun er én af mange variable.

Der findes ikke mange enkeltstudier af systematisk karakter over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces og endnu færre, der kan sammenlignes, således at vi får mulighed for at akkumulere erfaring om de anvendte modeller.

---

[19]) Sst. s. 32.

[20]) Morton Kaplan: System and Process in International Politics. New York 1957. S. 3–20.

To studier, der er blevet til med 10 års mellemrum, synes dog at byde på så store ligheder og være af en sådan betydning, at det vil betale sig at forsøge en sammenligning. Det drejer sig om Bernhard C. Cohens studie over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces i Amerika og Erling Bjøls tidligere nævnte disputats om den udenrigspolitiske tilblivelsesproces i den IV republik i Frankrig. Begge søger ud fra en model med mange indbyrdes ligheder at undersøge det politiske mønster, at analysere og beskrive de enkelte elementer igennem klassifikation og at undersøge deres indbyrdes sammenhæng.

BERNHARD C. COHEN: THE POLITICAL PROCESS AND FOREIGN POLICY. THE MAKING OF THE JAPANESE PEACE SETTLEMENT. Princeton 1957.

Man vil bemærke, at denne studie ligesom Snyders stammer fra Princeton universitetet, hvor den var et led i et teamwork, der tog sigte på beskrivelse af den udenrigspolitiske tilblivelsesproces under indsamling af materiale samtidig med begivenhederne. Forfatterens udgangspunkt er opfattelsen af, at det ikke vil være metodisk heldigt på forhånd at udvælge enkelte elementer som særligt betydningsfulde og koncentrere undersøgelsen om dem. I stedet ønsker han at undersøge et bredt udsnit af de politiske faktorer, hvorefter undersøgelsen kan vise, hvilke elementer, der spillede en særlig rolle. Fordelen ved den sidste fremgangsmåde er den, at man herved får en mulighed for at undersøge det politiske mønster som en funktion af forskellige politiske problemstillinger. En af de helt væsentlige iagttagelser i forbindelse med undersøgelsen er den virkning, som selve det udenrigspolitiske problems karakter har på den politiske proces.

De elementer, som Cohen udvælger til undersøgelse i deres samspil omkring udformningen af en udenrigspolitisk handlemåde er følgende:

1. Den amorfe opinion (folkestemningen).
2. Grupper og privatpersoner, der fremsætter udtalelser i sagen eller som involveres politisk på anden måde.
3. Massekommunikationens medier.
4. Særlige repræsentanter og myndigheder, henhørende under den udøvende magt.
5. Særlige komiteer i kongressen.
6. Uformelle politiske grupperinger i kongressen.
7. Senatet og repræsentanternes hus.

Vejen til en fredstraktat med Japan blev spærret af uoverensstemmelser med Sovjet så tidligt som i 1947. Da problemet to år senere blev taget op igen, var det politiske klima skiftet i så høj grad, at en fredstraktat med

Japan sås som led i den amerikanske sikkerhedspolitik i det Fjerne Østen.

I 1950 udnævntes J. F. Dulles som rådgiver for udenrigsministeren i denne særlige sag i et forsøg på at skabe samarbejde mellem den demokratiske administration og det republikanske parti, som Dulles tilhørte. I løbet af to år lykkedes det J. F. Dulles med megen dygtighed at gennemføre traktaten, der involverede en forsvarspagt med Philippinerne, en sikkerhedstraktat med Australien og New-Zealand, en lignende med Japan, en særlig traktat om amerikanske baser og en fiskerikonvention med Canada og Japan foruden samtykke og ratifikation fra talrige magter over hele kloden. Traktaten pålagde ikke Japan skadeserstatninger af betydning, men afståelsen af næsten alle tidligere besiddelser uden for de japanske øer. Traktatens ratifikation i det amerikanske senat skete i marts 1952.

Cohen skelner imellem to former for offentlig mening, der kan trænge ind i politikernes cirkler og påvirke politikkens udformning.

For det første folkestemningen (den amorfe opinion), som ved at give indtryk af offentlighedens holdning eller ved at være en del af politikernes omgivelser eller kulturelle milieu, påvirker hans holdning.

Den anden type opinion er den, der dannes af det aktive politiske udtryk hos enkelte individer og organiserede grupper, inklusive kommunikationsmedierne. Det er disse aktive politiske udtryk for følelser og stræben hos forskellige udsnit af offentligheden, der har en »operationel« mening for politikerne. Betydningsfulde træk fra folkestemningen kan genspejles i den aktive opinion, men efter forfatterens iagttagelse ikke på nogen fuldstændig repræsentativ måde.

Muligheden for at danne sig en forestilling om den amorfe opinion skabes af en slags gallup for hele Amerika »the National Cross-Section Survey« Disse opinionsundersøgelser underkastes en undersøgelse over en 10-års periode med henblik på vurderingen af Japan.

Indtrykket af den almene opinion er, at den svinger under indtryk af verdensbegivenhederne (konjunkturerne for at benytte et udtryk fra Erling Bjøl), således at Japan omkring afslutningen af selve fredstraktaten stod som noget nær en venligtsindet magt, med hvilken man var i alliance mod den kommunistiske trussel. Cohen strukturerer materialet ved at klassificere efter alder, køn, opdragelse, social klasse og regionalt tilhørsforhold. De vigtigste iagttagelser, han gør i denne forbindelse, er, at klassen, kvinder, røber større animositet end klassen, mænd, samt at den store skillelinie i materialet går mellem folk med højere uddannelse og de med almindelig folkeskoleuddannelse. Collegeuddannede folk var generelt bedre informerede, mere tolerante og liberale i deres indstilling end folk, der var gået ud af 8. klasse. Landets gennemsnit svarede nogenlunde til den mellemliggende high-school uddannelsesklasse.

Bernhard Cohen undersøger endvidere den interesse, det kendskab og

den stabilitet, der var knyttet til opinionen. Han viser, at den var af mindre stabil karakter og mener, at det skyldes, at Japan har været »tabula rasa« for amerikanerne, medens for eks. opinionen med hensyn til Tyskland, der havde en lang tradition bag sig, imodsætning hertil var betydeligt mere stabil og informeret.

Den aktive, »artikulerede« opinion, der fremsættes af grupper og enkeltpersoner, struktureres af Cohen efter en række kriterier. Han inddeler først grupperne efter indholdet af deres udtalelser for og imod traktatens vedtagelse. Dernæst slår han ned på en række karakteristika, der er af betydning for den rolle, opinionen kommer til at spille for den politiske proces, således: dens omfang, repræsentative karakter, nøjagtigheden i forståelsen og udtalelsernes relevans til emnet. Han fortsætter med at klassificere efter formål og struktur. (Arbejder- og arbejdsgiverorganisationer, religiøse grupper, store løse grupper og små fasttømrede for eks.).

Endelig klassificerer forfatteren de forskellige kommunikationsmetoder, som grupperne benytter sig af, og hvorigennem de involveres i den politiske proces. Sådanne typiske kommunikationsmetoder er: artikler, udtalelser, breve, telegrammer, telefonsamtaler eller personlig kontakt.

Der er afgørende forskel på små interessegrupper og de store løse organisationer. De sidste dækker over en uhyre varieret tilhængerskare med meget forskellige værdiforestillinger. Før sådanne grupper kan gribe direkte ind i den politiske proces og formulere en politik, må der dannes en vis fællesopfattelse af problemet. Disse store grupper gør derfor deres indflydelse gældende, særligt i form af artikler og udtalelser, der dels er beregnet på at skabe en fællesindstilling hos deres medlemmer, dels er beregnet på et stort almindeligt publikum uden for deres rækker, der kan nås igennem massekommunikationen.

De mindre interesseorganisationer eller grupper, der har en høj grad af fælles værdiforestillinger, og som er langt mindre heterogene, behøver ikke at engagere sig i en proces for at skabe en fællesfront hos deres medlemmer. De anvender deres energi til at påvirke folk i administration og lovgivning. De benytter hertil direkte og private kommunikationsmetoder, breve, telefonsamtaler eller personlig kontakt.

Materialet viser, at jo mere specifikke interesser en gruppe varetager, des flere kommunikationsmetoder bringer den i anvendelse. De specifikt orienterede grupper er hurtigere i deres kommunikation og griber tidligere ind i den politiske proces.

Ser vi på retningen af den kommunikation, der rettes mod det politiske centrum, kongressen og administrationen, ser vi, at grupperne med uhåndgribelige interesser foretrækker kongressen, medens de øvrige foretrækker administrationen. Endelig synes det, som om kongressen opfattes som et mere taknemligt forum end den udøvende magt, især hvor der er tale om

oppositionsgrupper. Det følger heraf, at der er forskel i det indtryk, som de to grene af statsmagten får af opinionen. Foruden forskel i værdiforestillinger er der desuden forskel i de problemer, som opinionen påtrykker de to former for statsmagt. Som konklusion kan det siges, at forskellige typer af interessegrupper griber ind i den politiske proces på forskellig måde, på forskellige tidspunkter og på forskellige punkter.

Denne *direkte* kommunikation er imidlertid ikke den eneste. Massemedierne er et betydningsfuldt middel for både administration og kongres til at lodde den almindelige stemning. Dette gælder særligt aviserne.

Pressens behandling af fredstraktatens tilblivelse analyseres ved hjælp af indholdsanalytiske metoder.

Stoffet inddeles i et forholdsvis lille antal kategorier, der derefter udmåles i centimeter spalteplads. Først foretages en generel kvantitativ bestemmelse af stofmængden og dens variation for to avisers vedkommende igennem den betragtede periode. Derefter opdeles stoffet i fire arter af avisstof: nyhedsstof, spalter, ledere og andet. Dette materiale inddeles efter placering, forsidestof og andet stof. Endelig udvælges tre emner til nærmere betragtning, kongressen, administrationen og Foster Dulles person. Det antal gange, hvor disse emner omtales, udmåles i centimeter spalteplads. Bernhard Cohen konkluderer på gennemgangen, at forbindelsen mellem pressens dækning af arbejdet med fredstraktaten på den ene side og karakteren af den offentlige mening på den anden side synes at have været bemærkelsesværdig intim. Den informationsvirksomhed, der udgik fra pressen, var ikke tilstrækkelig til at skabe eller fremkalde en omfattende interesse for sagen. Samtidig gav den ringe interesse i offentligheden pressen tilstrækkelig retfærdiggørelse for en overfladisk behandling. Dette forøgede nødvendigheden og vigtigheden af at benytte private kontakter for de få personer og grupper med særlig interesse i fredstraktaten, men betød også, at de budskaber, der formidledes igennem disse kontakter, manglede den politiske ressonnans, som et bredt og opmærksomt publikum ville have været.

John Foster Dulles situation som politiker og juridisk ekspert, udvalgt til at lede udformningen af fredstraktaten, var favorabel på grund af den særlige stilling han fik inden for administrationen og den støtte, som præsidenten og administrationen gav ham.

Dulles synspunkter domineredes af »læren fra Versailles«, det vil sige nødvendigheden af ikke at skabe spiren til ny konflikt gennem en hård fredstraktat. Desuden domineredes hans tankegang af den uheldige medfart, Versaillestraktaten havde fået i kongressen, således at han sørgede for at have støtte i begge partier for sin udformning af traktaten.

Hans opfattelse af problemet var således enkel, og han gik utraditionelle veje for at løse det. Ganske særligt undgik han at blive involveret i State

Departments komplicerede maskine og de bjerge af betænkninger, dokumenter og udkast til paragraffer i traktaten, som allerede forelå.

I høj grad medvirkende til hans succes var den autoritet, der var knyttet til hans person. Denne var en følge af hans særstilling, hans evne til at spille de mange roller, som opgaven krævede, hans forbindelser som tidligere senator og hans særlige informationspolitik omkring traktaten. Herved forstås de sider af traktaten, som han valgte at trække frem i taler og artikler som særligt betydningsfulde. Ved at lægge forskellig vægt på forskellige værdiforestillinger over for varierende publikum lykkedes det ham at skabe billedet af en tilsyneladende harmoni omkring involverede værdiforestillinger. Denne særlige evne til at påvirke de interesserede parter på en for dem tilpasset måde var i høj grad medvirkende til at få forhandlingerne til at glide.

Et vigtigt led i den politiske proces var kongressens særlige udenrigspolitiske komité og dens underkomité for fjernøstlige anliggender. Et gennemgående træk i traktatens historie er J. F. Dulles samarbejde med disse komiteer. Samarbejdet, der foregik på alle trin af tilblivelsen, havde den tydelige funktion på forhånd at imødekomme kongressens indvendinger, hvor det var muligt. Med hensyn til den saglige behandling af emnet viste det sig, at der igennem komiteens høring af interesserede parter kom mange problemer frem, som Dulles i sin information var gået let henover. Senatsdebatten syntes at være mere yderligtgående i sine standpunkter end al tidligere debat om emnet. Herigennem tilførtes atter den offentlige debat en række synspunkter, som ikke tidligere var blevet fremsat, selv om ikke alt var lige relevant. Debatten tenderede mod at blive tilsløret af retorik. I forbindelse med den voksende modstand, som traktaten mødte under debatten, voksede det antal aspekter i den, som blev inddraget i diskussionen. Undersøgelsen viser, at en række indvendinger og kritik imod traktaten først blev fremført på et så sent tidspunkt, at det var umuligt at tage hensyn til dem ved traktatens udformning.

De faktorer, der øvede indflydelse på senatorernes stillingtagen, var dels partifarven, dels deres regionale tilhørsforhold. Der var således tydelige forskelle i opfattelsen hos senatorerne fra forskellige egne af landet. Disse opfattelser svarede imidlertid ikke fuldstændigt til de forskelle i opinionen, som gallup-undersøgelser for de samme egne afslørede. Senatorerne gav således ikke uden videre udtryk for den lokale fremherskende mening.

I forbindelse med fredstraktaten afsluttedes en flersidet fiskerikonvention. Den politiske proces, der førte til skabelsen af denne konvention, er et glimrende eksempel på, hvorledes en interessegruppe (fiskeri-kredse) forstår at gøre sig gældende, hvilke metoder den benytter sig af, og hvorledes det politiske pres fra fiskeindustriens side omformes i et konstruktivt samarbejde med administrationen. I denne forbindelse spillede en lille

gruppe senatorer en afgørende rolle, udsat for pres fra fiskeindustriens side. Dette eksempel er medtaget af Cohen for at vise samspillet mellem opinionen og det politiske centrum under forskellige forhold.

Fra alle sider anerkendtes den ringe interesse, som traktatens afslutning vakte. Denne ringe opmærksomhed var medvirkende til at skabe større handlefrihed hos administrationen. Denne forsøgte at bevare den gunstige situation ved at undgå at skabe opmærksomhed omkring traktaten og ved i sin informationspolitik at understrege, at det gik glat med traktatarbejdet. I al almindelighed øvede den aktive opinion ikke større indflydelse undtagen, hvor det gjaldt fiskeindustrien, der kunne mobilisere en hel gruppe senatorer for sine synspunkter.

Cohen understreger forskellen i de to situationer: »Fordi dimensionerne i den offentlige mening ændredes, fandt der ændringer sted på regeringsplanet. Tilstedeværelsen af en aktiv offentlig opinion omkring fiskeripolitikken udelukkede den frihed, der havde eksisteret for regeringen med hensyn til fredstraktaten. Under de nye omstændigheder fik den offentlige mening virkelig indflydelse igennem en række kongresfolks interesse for sagen og igennem tilstedeværelsen af en halv-officiel repræsentation for industrien ved selve politikkens udformning i State Department.«

Fremhævelsen af den offentlige opinions indflydelse i det sidste tilfælde udelukker ikke, at den offentlige opinion spillede en rolle i det første tilfælde. I det første tilfælde var der for at benytte et udtryk hos Erling Bjøl tale om en indre »lejlighedskonjunktur« i det andet om en indre »tvangskonjunktur«.

ERLING BJØL: LA FRANCE DEVANT L'EUROPE. Århus 1966.

Erling Bjøls enkeltstudie kan i adskillige henseender sammenlignes med Bernhard Cohens. Kronologisk behandler begge studier emner fra samme periode. (Cohen perioden 1950–52, Bjøl 1950–57). Begge er studier over den udenrigspolitiske tilblivelsesproces i relation til traktater. Elementerne i de modeller af det politiske system, som de to forfattere opstiller, har meget tilfælles. Der er dog dybtgående forskelle. Medens Cohen koncentrerer interessen omkring den japanske fredstraktat, spreder Bjøl sig over en længere periode og samler erfaringsmateriale fra flere store udenrigspolitiske begivenheder. (Kul- og Ståunionen, Europahæren, Fællesmarkedet, Euratom og Pariseraftalerne). Følgen er, at forløbet i processen, således som det kan følges i materialet, ikke kommer så stærkt frem hos Bjøl som hos Cohen. Bjøl er imidlertid langt mere eksplicit, for så vidt angår processen, idet han her støtter sig på andre teoretikere som for eks. Duroselle og Richard Snyder. Det processuelle forløb anskues under synsvinklen, beslutningsproces. Herved indføres et forklarende princip, som

ikke på samme måde kommer til orde hos Cohen, der indskrænker sig til at ville undersøge struktur og funktion i en politisk proces, der former sig som et politisk mønster. Bjøl forsøger at kombinere elementer af en strukturelt-funktionalistisk beskrivelsesmåde med beslutningsprocessens social-psykologiske synsvinkel.

Dette social-psykologiske aspekt afspejles i hele den opbygning, som disputatsen har fået. For Bjøl er »udformningen af udenrigspolitikken en bestandig konfrontation imellem en indre og ydre konjunktur og et regerende milieus aspirationer«[21]). Den indre og ydre konjunktur vedrører de begrænsninger (eller muligheder), som situationen indebærer for realisationen af de aspirationer, der er egne for beslutningstagerne. »Enhver politik er svaret på en konjunktur. Den står under indflydelse af den opfattelse, som den politiske aktør har af denne konjunktur og af den værdidom, som han fælder over det, han tror at vide . . .«[22]).

Eftersom disse billeder og visioner af fremtiden er de afgørende kræfter, der virker i den politiske proces, bliver det af særlig interesse at undersøge deres tilblivelse. Erling Bjøl opfatter det her således, at visioner og fremtidsbilleder først og fremmest påvirkes af politikernes måde at opfatte omverdenen på og af de særlige interesser, værdier, aspirationer m. v., som kendetegner de enkelte aktører.

Måden at opfatte verden på, perceptions-mønsteret, som vi kunne kalde det, sammenlignes af Erling Bjøl med en slags »optik«. Enhver har et sæt briller, som gør, at vedkommende opfatter verden på en ganske bestemt måde. Visse typiske måder at opfatte problemerne på har deres oprindelse i placeringen i den politiske struktur. Erling Bjøl skelner her imellem:

Ansvarsoptik, støtteoptik, pressionsoptik, oppositionsoptik eller tilskueroptik.

Et andet element, der påvirker opfattelsen af problemerne, er fortidens erfaringer. Opfattelsen af dette fortidsbillede er imidlertid igen afhængigt af de værdier, som er egne for den enkelte. Afgørende for, hvilke *værdier* der af den enkelte bringes ind i den politiske proces, er visse psykologiske faktorer:

I. Tilhørsforhold til visse geografiske områder.
II. Indtrykket af en lederpersonlighed.
III. Forkærlighed for visse lande i den internationale politik.
IV. Det politiske idésystems indflydelse.
V. En erfaringsbegrundet eller dogmatisk begrundet holdning til problemerne.

---

[21]) Anf. a. s. 295.
[22]) Sst. s. 84.

VI. Holdningen til ikke alene regering eller politik, men til hele det politiske system.

VII. Aktørens særlige temperament.

VIII. Prestigehensyn.

IX. Særinteresser.

Den proces hvorved en politik eller en holdning bliver til, som vi i det foregående har betragtet på mikro-planet hos Snyder, er af Erling Bjøl blevet generaliseret til at omfatte *hele* det politiske system. Det bliver derfor af interesse på dette mere omfattende plan at undersøge de samme faktorer, der gjorde sig gældende på mikro-planet, nemlig valg af alternativ (her holdning) som et produkt af konjunkturer (setting, kommunikation og information) og aspirationer (motivation). På det praktiske plan drejer opgaven sig om at undersøge de holdninger, de forskellige grupper indtager, de begrænsninger de er underkastet og de værdisystemer, der karakteriserer dem. Erling Bjøl ønsker imidlertid at trænge ned under overfladen og at finde frem til de *strukturelle* elementer i holdninger, der gør sig gældende over en periode. Det hedder således: »Hvis man vil forlade øjebliksssynsvinklen, bliver studiet af den politiske beslutning studiet af grundholdninger i de grupper, der påvirker beslutningen«[23]). Disse grupper er først og fremmest:

1. Beslutningstagerne.
2. En gruppe af eksperter eller rådgivere, der takket være deres centrale placering kommer til at udøve en betydelig indflydelse.
3. De politiske partier og grupper i parlamentet.
4. Interessegrupper og pressionsgrupper.
5. Den amorfe opinion.

Denne definition af det politiske system afviger ikke så forfærdeligt meget fra den række elementer, som Cohen opstiller. (Bortset fra en behændig bortoperation af massemedierne, der næppe er fuldt berettiget). Disse grupper undersøges sideordnet. Analysen er fænomenologisk med henblik på fastslåen af strukturelle træk i gruppernes holdning og holdningsdannelse.

Som omtalt er udformningen af udenrigspolitikken for Bjøl resultatet af et møde mellem indre- og ydre betingede faktorer og en række aspirationer i et beslutningsmilieu. (Bjøl går her over til at betragte beslutningsmilieuet som afhængig variabel). De indre begrænsninger (eller muligheder) er snævert forbundet med de holdninger, der indtages af grupper, der er relevante for udenrigspolitikkens vedtagelse og udformning. »Den politiske beslutningstager er hele tiden tvunget til at være informeret om mulighederne

[23]) Sst. s. 12.

for en realisering af sin politik . . . han må holde regnskab med de politiske kræfter, hvis aspirationer favoriserer beslutningen og med de, hvis ønsker går i modsat retning«[24]).

Samvirket imellem beslutningstagerne og det indre milieu kendetegnes følgelig af to modgående strømme i forbindelse med den udenrigspolitiske tilblivelsesproces. En »realisationscirkel«, hvis samtykke bestemmer vedtagelsen af en given handlemåde og en »oppositionscirkel«, der kan indskrænke »realisationscirklen« i en sådan grad, at virkeliggørelsen af en politik bliver umulig[25]). For så vidt angår parlamentet, der danner tyngdepunktet i det politiske system, således som det fremgår af undersøgelsen, kan disse to strømninger iagttages som grupperet omkring seks forskellige typer af henholdsvis »realisations- eller oppositionsgrupper.«

Realisationsgrupper:
I. Præget af regeringssolidaritet.
II. Præget af støtte i det foreliggende tilfælde, men af opposition i andre politiske spørgsmål.
III. Præget af forventning på andre områder til et samarbejde med regeringen.

Oppositionsgrupper:
I. Præget af ubetinget opposition.
II. Præget af accept af den foreliggende politik, men af opposition mod regeringen.
III. Præget af opposition i det foreliggende spørgsmål, men af støtte til regeringen i andre politiske spørgsmål.

Virkeliggørelsen af en politik sker i kraft af en fælles indstilling blandt de politiske aktører:

». . . der findes fremtidsbilleder og visioner, der er tilstrækkeligt almindelige til at bestemme, hvilken politik, der vælges«[26]). Ved fremtidsbillede forstås fremtiden, som man regner med, at den vil forme sig under de øjeblikkelige forudsætninger. Ved vision forstås fremtiden, som man *ønsker* den skal være.

Tankegangen bag denne opfattelse er dels den for det politiske milieu gældende afgørelsesnorm, der af Bjøl udtrykkes således: »For at en stor option (politisk beslutning) i udenrigspolitikken kan virkeliggøres, kræves tilslutning fra et politisk flertal, en realiseringsgruppe . . .«[27]), dels den i det foregående nævnte fællesindstilling, der andet sted udtrykkes på følgende måde: »På tværs af syndromerne (værdisystemerne) udkrystalliseres

[24]) Sst. s. 12–13.
[25]) Sst.
[26]) Sst. s. 85.
[27]) Sst. s. 447.

fælles fremtidsbilleder og visioner, som muliggør en regeringsbeslutning«[28]).

(Der er utvivlsomt stor analytisk interesse knyttet til denne hovedtese i disputatsen. På den anden side har Bjøl efter min mening ikke tydeligt nok fremhævet, at hverken billedet eller visionen nødvendigvis behøver at være identiske for alle parter, der giver udtryk for en fællesholdning.

Jo mere vi nærmer os den konkrete udformning af politikken på topplanet, jo større behov er der for en fælles definition af situationen, det vil sige, både hvad angår forestillingen om det sandsynlige udviklingsforløb, og hvad angår de involverede værdiforestillinger. På et plan, der er mindre homogent, som for eks. parlamentsplanet, træder dette knapt så stærkt frem. Det afgørende er, hvilke værdier hver enkelt part ser realiseret gennem den førte politik. Den samme situation kan indeholde elementer, der er værdifulde for én part, men uvedkommende for en anden part, som til gengæld kompenseres ved et andet element i politikken, der er betydningsfuldt for ham. Omvendt kan en fællesholdning også dække over en mangfoldighed af nuancer i fremtidsbilledet. Dette gælder særligt på et plan, hvor informationsniveauet er lavt. Et eksempel på fællesholdning, som dækker over en mangfoldighed af forestillinger, er store vælgerskarers støtte til general Boulanger i firsernes Frankrig. Boulangers program var tilstrækkeligt vagt til, at en lang række fremtidsbilleder lod sig forene i en fællesholdning, der udtrykte vælgerstøtte, men derfor ikke dækkede over nogen identitet imellem de enkelte parters forestilling om, hvad Boulangers regime skulle bringe.

Selv hvor informationsniveauet er højt, og hvor der som følge heraf eksisterer en udbredt fælles opfattelse af fremtidsbilledet, situationens sandsynlige udvikling, er der ingen sikkerhed for, at *fremtidsvisionerne* har noget til fælles. Visionerne kan divergere stærkt, men den fremtid, som et handlingsalternativ skitserer, kan indeholde elementer, der svarer til realiseringen af værdier i vidt forskellige fremtidsvisioner. Den foretrukne handlemåde kan være et skridt på vejen til realiseringen af helt forskellige politiske aspirationer, der i deres konsekvens kan være divergerende i en sådan grad, at fællesskabet ved den næste politiske udvikling ophører.

Fællesholdningerne udkrystalliserer sig således næppe »på tværs af værdisyndromerne«. De udkrystalliserer sig tværtimod, *fordi værdisyndromerne lader sig forene i en fælles handlemåde.* Det er på den anden side klart, at der må være en øvre grænse for divergensen i fremtidsbillede

[28]) Sst. s. 429. Denne bemærkning knytter sig ganske vist til *valget,* som hos Bjøl nærmest ses i relation til mikroplanet d. v. s. beslutningstagerne. På den anden side må den konsekvente gennemførelse af generalisationsprincippet også gøre denne bemærkning generel, det vil sige omfattende også de politiske partier og alle politiske betydningsfulde grupper i det hele taget. Fremtidsbilledet og visionen af fremtiden genfinder vi som elementer i Richard Snyders »definition af situationen«.

og vision. Et handlingsalternativ er en handlingsnorm og må således være i overensstemmelse med det almene normsystem i et vist omfang).

Et af undersøgelsens resultater er, at en politiks oprindelse (genese) tilsyneladende er at finde i et særligt regeringen nærtstående ekspertmilieu, der udformer en opfattelse af den foreliggende situation og den måde, hvorpå der bør handles ud fra denne.

Dette milieu i forbindelse med beslutningstagerne opfattes som værende særligt knyttet til *udformningen* af en politik.

Realiseringen af en politik inddrager imidlertid hele det politiske system, hvori parlamentet for Erling Bjøl indtager den væsentligste plads.

Det understreges, at ekspertmilieuet ikke synes at være blevet særlig influeret af den almindelige opinion, men selv udtrykker den opinion, der er virkeligt relevant og betydningsfuld for politikerne på topplanet[29]). Opinionen uden for dette milieu tillægges ikke større betydning i forbindelse med udformningen af politikken. Dette gælder parlamentet, og det gælder de forskellige pressionsgrupper, selv om Bjøl indrømmer muligheden af, at enkeltpunkter i udformningen af politikken kan ske under hensyntagen til særinteresser, og i bredere forstand åbner muligheden for ændringer i forbindelse med vedtagelsesproceduren.

Tendensen er imidlertid at tillægge de centrale dele af det politiske system forholdsvis stor betydning og reducere de perifere dele. Denne opfattelse kan give udtryk for de faktiske forhold, men den kan også være udtryk for en misforståelse. Vi kan ikke på det foreliggende grundlag afgøre sagen. Bjøl har givet en fænomenologisk analyse af eksperters og topolitikeres udsagn om det indtryk, de har haft af begivenhederne. Han har imidlertid ikke undersøgt, hvilken information de modtog, hvorledes den var struktureret, ad hvilke veje denne information nåede dem, kort sagt ikke virkeligt undersøgt *interaktionen* imellem elementerne i modellen. Både hvad angår kommunikationsmetoder og intensitetsdimensioner er Bjøl i modsætning til Cohen kun lidt meddelsom. Det mest udprægede eksempel på, at disse vigtige bestanddele i den funktionelle sammenhæng ofres ringe opmærksomhed, er Bjøls udelukkelse af massekommunikationens medier af modellen. Som vi har set, benytter Cohen pressens behandling af det betragtede emne til at undersøge intensiteten i den offentlige interesse. Bjøl behandler alene pressen som udtryk for en kommunikation af holdninger imellem grupper, hvis opinion han mere grundigt undersøger på anden måde. Som selvstændig faktor opfattes pressen som udtryk for en særlig kritisk holdning, der hverken giver politikeren nogen nøjagtig besked om, hvor langt opinionen vil følge ham, eller hvorledes de forskellige gruppers holdning er. I stedet fremsætter Bjøl den hypotese, at politikeren dan-

[29]) Anf. a. s. 114, s. 288–89.

ner sig en forestilling om disse spørgsmål ad talrige for os delvis ukendte veje.

Det kan være rigtigt, men det er en misforståelse af kommunikationens betydning i en funktionel sammenhæng at ville afvise de væsentligste kommunikationsfaktorer som led i den politiske proces. Undersøgelsen af den måde, hvorpå de strukturelle elementer i meningsdannelsen kommunikeres til beslutningstageren må være essentiel for forståelsen af politikkens udformning, ligesom undersøgelsen af interaktionen imellem de enkelte elementer.

Den måde, hvorpå den politiske magtkamp foregår, er det ligeledes nødvendigt at få belyst ud over, hvad der i bogen er sagt om forholdet mellem den udøvende og den lovgivende myndighed.

I forholdet mellem regering og parlament skelner Bjøl imellem fire interaktionsformer:

I. Den logiske overtalelse.
II. Indrømmelser fra den udøvende magt til parlamentet.
III. Indrømmelser fra et emnefremmed område til en bestemt gruppe.
IV. Indrømmelser i udlægningen af de fremlagte lovforslag.

I denne forbindelse nævner Erling Bjøl, »at de parlamentariske debatter ikke alene er debatter, hvori man søger at overbevise hinanden logisk, men også styrkeprøver imellem de politiske kræfter.« Bjøl peger her på den magtkamp, der foregår i forbindelse med den politiske proces. Det er i kraft af politisk indflydelse direkte igennem parlamentet eller indirekte gennem udbredt støtte fra store befolkningsgrupper, at forskellige grupper får mulighed for at gøre sig gældende. Dog kan det være tilstrækkeligt, at visse særinteresser opfattes som en national interesse af beslutningstagerne. Der er hos Bjøl gjort meget lidt rede for dette magtproblem i teoretisk henseende. Det inddrages kun lidt i disputatsens helhedsopfattelse. Det tillægges imidlertid værdi, som det fremgår af tesen om fællesholdningernes udformning[30]).

Dette, at der i undersøgelsens sammenhæng ikke har været mulighed for at trække interaktionsforholdet mere frem er måske også årsagen til, at der visse steder efter min mening ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til, at modellens elementer er gensidigt afhængige variable. Det kommer frem i forbindelse med omtalen af forholdet mellem den amorfe opinion og politikeren, men det kommer ikke tilstrækkeligt frem i undersøgelsen af eksperterne og deres forhold til politikkens oprindelse. Man får uvilkårligt det indtryk af ekspertmilieuet, at »her begynder politikken«, det vil sige, her fattes

[30]) Sst. s. 37–38.

de oprindelige planer, der præsenteres på et gunstigt tidspunkt og derigennem virkeliggøres[31]).

Jeg mener, at vi må præcisere disse eksperters rolle således, at de var instrumentale i løsningen af problemer, der følte som problemer på det politiske plan, men at de aldrig havde kunnet handle på den måde, de gjorde, under andre konjunkturer. Det er den indre og ydre konjunktur, der betinger deres indsats. Herved reduceres deres rolle til at give løsninger, svar på konjunkturerne, men inden for en ramme, som er udstukket af et politisk mandat eller af den foreliggende situation[32]). De er katalysatorer og vigtige elementer i processen, men vi må understrege, at alle elementer i denne proces samvirker. Det er formentlig ikke nogen tilfældighed, at netop disse rådgivere står til disposition. De er selv et produkt af udviklingen. Under andre konjunkturer, der krævede andre løsninger, med andre værdiforestillinger involveret, ville de simpelthen være uden indflydelse. Det er udmærket at eftervise baggrunden for deres tanker og trække linier tilbage til 1. verdenskrig, men det giver ingen forklaring på, hvorfor netop disse personer med disse anskuelser kom til at spille en rolle. Denne forklaring må vi finde i selve det politiske systems virkemåde. Disse personers placering i det politiske system er udtryk for dettes virkemåde.

Bjøls opfattelse af en meget begrænset kreds som delagtig i politikkens udformning tilslører efter min mening den politiske proces indhold.

Analysen af eksperternes planer viser os det mest specifikke led i udformningen af politikken. Det mest generelle aspekt finder vi i det bredeste medium, den amorfe opinion. Man finder her løse bredt formulerede værdiopfattelser som for eks. ønsket om europæisk samarbejde. Denne amorfe opinion sætter visse grænser for politikernes valgmuligheder[33]). I den aktive opinion blandt de større politisk relevante grupper, som vi kan identificere, finder vi disse værdiforestillinger eller nogle af dem mere konkret udformet i forslag til realisering af disse værdiforestillinger[34]). Hermed sættes nye grænser i realisationsmilieuet for beslutningstagerne og eksperterne, men mere specificerede end dem, vi har iagttaget i den amorfe opinion[35]). I beslutnings- og ekspertmilieuet må der inden for de rammer, der afstikkes af det politiske pres, udformes en praktisk, teknisk og politisk realiserbar løsning. Her udformes politikken på den mest specifikke måde. Det er imidlertid at fortegne billedet noget at sige, at opinionen i dens forskellige led ikke har medvirket i udformningen af politikken enten ved at åbne eller indsnævre grænserne for politikernes handlefrihed. Vi kan i yderste konse-

[31]) Sst. s. 432 og særligt s. 297. Ligeledes s. 122 og 127.
[32]) Sst. s. 105.
[33]) Sst. s. 274–75, s. 282.
[34]) Sst. s. 289.
[35]) Sst. s. 120.

kvens forestille os, at en opinion var så kraftig, at valgfriheden for politikeren var nul. Denne opfattelse ligger egentlig heller ikke i Erling Bjøls definition af politikken som et møde mellem en konjunktur og en række aspirationer, men den ligger i nogle uheldige formuleringer, der grænser op til en anden opfattelse[36]).

Vi kan konkludere, at Bjøls disputats er et forsøg på at udvide beslutningsprocessens social-psykologiske synsvinkel fra mikroplanet til et plan, der omfatter hele det politiske system. I forbindelse hermed er det teoretiske område blevet udvidet med elementer fra en strukturel funktionalistisk beskrivelsesmåde. Belysningen af strukturerne er mere dybtgående end beskrivelsen af deres funktionelle aspekter. Der er forholdsvis få generalisationer om kommunikationsmetoder, intensitet og interaktion. Det magtpolitiske aspekt er ikke i egentlig forstand assimileret i det teoretiske område. Bogen har en meget stor værdi ved at have opstillet hypoteser om sammenhæng mellem holdninger og værdier afledet af psykologiske determinanter og ved at have fremhævet disse holdningers betydning i processen.

Metoden har været induktiv, byggende på repræsentative eksempler. Dette særlige metodiske problem, generalisation ud fra repræsentative eksempler frem for statistisk analyse, er ikke gjort eksplicit, hvilket kan siges at være en alvorlig anke, da vi ikke gøres bekendt med, hvor repræsentativt det anvendte materiale er. Ved en sammenligning med Cohen må vi indskrænke os til de strukturelle og nogle funktionelle aspekter, hvor vi vil akkumulere erfaring på basis af flere undersøgelser om bestemte forhold. (Hvis vi vil opstille en mere detailleret model for den udenrigspolitiske tilblivelsesproces, hører sammenligningen imidlertid ikke op hermed, idet de to (tre) arbejder på væsentlige punkter supplerer hinanden).

SAMMENLIGNING MELLEM DE TO STUDIER

Uden at gå i detailler kan vi generelt sige, at de strukturer, der anvendes i de to studier, det vil sige de elementer, hvorover undersøgelsen opbygges, i det store og hele stemmer overens og synes at være anvendelige for en analyse af den politiske proces. Elementerne grupperer sig på tre plan, et plan, der omfatter samtlige individer, og som kommer til udtryk i form af »den amorfe opinion«, et mellemplan omfattende mindre, mere fast strukturerede grupper og endelig mikroplanet, beslutningstagerne.

Begge forfattere er enige om, at den amorfe opinion har den funktion at sætte visse grænser for statsmændenes handlinger[37]). Cohen skriver:

---

[36]) Sst. s. 297.

[37]) Udtrykket den amorfe opinion forekommer hos Cohen i denne forbindelse: »a general and somewhat amorphous climate of public opinion«. Cohen s. 6.

»Isolationismen i trediverne var udtryk for denne type af offentlig mening. Alle vinde blæste så stærkt mod land, at politikerne næppe ville kunne være gået pludseligt imod dem, hvis de havde villet«[38]). Bjøl støtter sig her på Duroselle: »Man kan ikke gå mod en stærk offentlig mening og heller ikke imod særligt udbredte indstillinger i den kollektive nationale personlighed.« Bjøl gør dog den tilføjelse, at det ikke er opinionen som sådan, der har politisk relevans, men politikernes *opfattelse* af den. Relationen mellem politikeren og den offentlige mening opfattes af Bjøl under henvisning til Sorensen som meget kompliceret og delvis unddraget vor efterforskning[39]). Ved at sammenligne en fænomenologisk analyse af politikernes opfattelse af den almindelige opinion med en statistisk analyse af de faktiske holdninger i den amorfe opinion når han til at fastslå en betydelig overensstemmelse på generelle punkter.

På samme måde, som Cohen viser en udvikling i opinionen omkring Japan som en funktion af den internationale krise i forholdet til Sovjet, synes den franske opinion omkring Europatanken i høj grad at fluktuere med de internationale konjunkturer. De laveste positive tal findes i 1955, hvor afspændingen imellem Sovjet og den vestlige verden topper. Det højeste tal falder sammen med Sovjets opsendelse af den første Sputnik.

Begge studier peger på uddannelsesfaktoren som afgørende for informationsniveauet. Forskel imellem den procent, der tager stilling til problemerne og informationsniveauet, får Bjøl til at anstille den betragtning, at logisk irrelevante faktorer spiller ind. Han følger her Duroselle ved at opstille den hypotese, at opinionen følger visse politiske ledere i deres stillingtagen. I denne forbindelse er det interessant, at Bjøl fremsætter den formodning, at kommunister og kristelige demokrater har den største frihed i deres indenrigspolitiske holdning, fordi de baserer sig på to af de mindst informerede grupper, de fattige og kvinderne. Det er blandt politikerne fra disse partier, at man finder den største konstans i holdningen til udenrigspolitikken. (Denne påvisning på det laveste plan i den udenrigspolitiske tilblivelsesproces af en faktor, som jeg vil kalde en »politisk kapital« for visse ledere, bygget på prestige, tillid, dogmatisk holdning el. l. er betydningsfuld. Der er for mig ingen tvivl om, at undersøgelser på dette felt vil kunne bidrage til vor forståelse af en række problemer i den politiske proces).

Duroselle konstaterer sammenhæng mellem den politiske leders prestige og hans initiativ på det udenrigspolitiske felt. Bjøl supplerer her ved at understrege, at selve politikkens indhold betyder mindre end den leder, der fremsætter den. Jeg vil her gøre en yderligere tilføjelse ved at tillægge hele

[38]) Anf. a. s. 29.
[39]) Sst. s. 276.

den *sammenhæng*, hvori politikken fremsættes, betydning, det vil sige dels lederen, dels de konjunkturer, der karakteriserer helhedsbilledet.

Ved at indføje statslige organisationer, endog grupper inden for administrationen blandt interesse- og pressionsgrupperne udvider Bjøl efter min mening på heldig måde det spektrum, som omfattes af de politisk relevante grupper og den aktive opinion. Bjøl lægger her vægt på den snævre sammenhæng mellem visse fagministerier og de særinteresser, der knytter sig til deres ressort. Både de politiske partier og særinteresserne struktureres hos Bjøl efter et regionalt princip, således som Cohen gør det for senatorerne og i mindre grad for grupperne. Begge finder overenstemmelser mellem holdninger og regionalt tilhørsforhold. Med udgangspunkt i denne analyse når Bjøl den interessante konklusion, »at et geografisk område ikke nødvendigvis er et geografisk eller økonomisk fænomen heller ikke et kulturelt, men måske først og fremmest et historisk fænomen.« Medens Cohen ikke går dybere i sin analyse af de holdninger, der karakteriserer grupperne, angiver Bjøl som anført i det foregående en hel serie af psykologisk bestemmende faktorer. Det historiske milieu og aktørernes oplevede fortid synes at være et betydningsfuldt element blandt disse både ved struktueringen af de fremtidige begivenheder og i holdningen[40]). Den samme grundlæggende faktor kan iagttages i Cohens enkeltstudie i Dulles holdning til traktaten. (I øvrigt på samme måde hos en række andre amerikanske statsmænd fra Roosevelt til McNamara.)

Begge forfattere er enige om, at grupperne når frem til indflydelse i kraft af deres styrke inden for det politiske normkompleks, enten direkte gennem parlamentet eller indirekte gennem støtte blandt betydende befolkningsudsnit.

Når vi kommer til beslutningsplanet eller mikroplanet er den sammenligning vi kan drage begrænset til ekspertmilieuet hos Bjøl og Foster Dulles i Cohens studie.

Erling Bjøls kapitel om eksperterne er måske det mest interessante afsnit i afhandlingen. Bjøl peger på, at eksperterne, der kom til at spille en rolle, er a-typiske for administrationen som helhed. Det er ikke typiske funktionærer, men folk med en broget baggrund og særligt kendskab til international politik og administration. Erling Bjøl sporer udformningen af deres særlige syn på Europapolitikken tilbage gennem tiden til et internationalt ekspertmilieu i samarbejdet mellem England og Frankrig under

[40]) Jvf. Morton Kaplan: »Information has a peculiar relation to the past. History creates a predisposition to aim at certain objectives although other objectives might satisfy needs just as well. More specifically, past promises, actions, goals etc. exercise restraints on future actions, even in situations in which objective analysis would indicate equally valuable objectives that are easier to attain«. Anf. a. under specification of the variables.

første verdenskrig. Ved at citere repræsentative bøger og udsagn fra dette milieu giver han en overbevisende fremstilling af, hvorledes disse tanker udformedes og igennem mange år forfulgtes af disse personer for at slå igennem i efterkrigstidens europæiske samlingsbestræbelser. Bjøl skriver: »de leverer ikke blot de tekniske underlag for beslutningerne, men har en bestemt politisk målsætning. De optræder ikke blot som inspiratorer, men også som forhandlere, der skal realisere de ideer, hvori de selv har engageret sig«[41]). Disse træk stiller denne type af eksperter på linie med John Foster Dulles, der mere eller mindre selv var ophavsmand til, at han blev udvalgt til at repræsentere udenrigsministeriet ved afslutningen af traktaten. Han havde sine egne tanker om, hvorledes traktatsystemet skulle udarbejdes og førte disse tanker igennem med stor succes. Således som traktaten blev udformet var den i høj grad et produkt af hans egen skabende indsats. Dulles var endvidere i sin karriere ikke langt fra at kunne sammenlignes med en franskmand som Monnet. Det meste af hans liv kan betragtes som en slags forberedelse til overtagelsen af posten som Secretary of State, som hans bedstefader havde haft før ham.

Vi har set, at Dulles blev særligt udvalgt til at løse et påtrængende problem, som hidtil ikke havde kunnet løses. Omstændighederne favoriserede hans løsning af det foreliggende problem. Han var eksperten, forhandleren og politikeren, der fik sagen til at glide. Bjøl omtaler, at denne rolle i forbindelse med forhandlingerne udførtes snart af eksperter, snart af franske statsmænd. Denne udlægning er formentlig den mest rammende. Der er tale om en funktion, der er instrumental og nødvendig. Det redskab der anvendes, skal ikke alene opfylde visse krav i retning af kompetence, men også ved sin person garantere for holdninger og værdiforestillinger, der er involveret i den foreliggende situation. Ved at give eksperterne deres støtte i forhandlingerne gav statsmændene dem del i deres »politiske kapital« og forsynede dem med den prestige, der var nødvendig for opgavernes løsning. Hvor statsmændene selv optrådte i denne særlige rolle, bestående af en række forskellige funktioner, medbragte de deres egen prestige, der essentielt var et spørgsmål om politisk magt, evne til at bevæge det politiske legeme og skaffe sig råderum i den politiske proces. Løsningen på problemet ligger inden for visse rammer udstukket af den politiske situation. Interessant er Dulles forsøg på at påvirke grænserne for den politiske handlefrihed, han havde, igennem en særlig informationspolitik. (Dette punkt vil det være vigtigt at få trukket frem i andre studier, idet vi her utvivlsomt støder på en meget væsentlig faktor i interaktionen mellem de enkelte elementer i den politiske proces).

Medens Cohen specificerer en række sammenhænge imellem de enkelte

41) Anf. a. s. 432.

elementer i forbindelse med den politiske proces, generaliserer Bjøl snarere ved at lægge vægt på realisations- og oppositionsmilieuet som to modgående strømme. Begge parter understreger betydningen af opinionen som begrænsende faktor. Cohen er imidlertid næsten alene om at påvise sammenhængen imellem et problems karakter og processens forløb. Bjøl giver en antydning af det i forbindelse med den amorfe opinion og nævner, at intensiteten i opinionen har forbindelse med de værdiforestillinger, der aktiveres i den politiske proces.

KONKLUSION

Hvorledes forholder nu de erfaringer, som vi har gjort med de to modeller, sig til de kategorier af variable, som Kelman og Kaplan har opstillet for studiet af politiske forhold og systemer, herunder det internationale system.

Jeg vil foretrække at starte med Kaplans strukturelle variable. Det hedder om disse: »De variable, der klassificerer de handlende enheder specificerer strukturelle karakteristika ved disse. Disse karakteristika modificerer adfærden. F. eks. er udtrykkene »nation«, »stat«, »alliance« og »international organisation« betegnende for handlende enheder, hvis adfærd vil variere som en konsekvens af strukturelle karakteristika. Hvis nationalstater blev opdelt i autoritære og demokratiske ville også dette have konsekvenser for deres adfærd. Strukturen i et handlingssystem frembringer behov, der er karakteristiske for denne art af organisation og som derfor adskiller dens adfærd fra andre handlende enheders«[42]). (Jeg skal ikke gå ind på Kaplans afhængighed af Talcott Parsons handlingsteori, men i almindelighed henlede opmærksomheden på Parsons indflydelse på en lang række teoretikere. Blandt de her behandlede er således både Snyder og Kaplan stærkt påvirket af ham[43])).

Kaplans strukturelle variable svarer til Kelmans kategori »structural variables«.

Ser vi på erfaringsmaterialet her, er det tydeligt, at elementerne delvist er fremgået af brugen af to variable, der tillader en klassificering, nemlig gruppernes omfang og gruppernes normsystem eller værdisystem undersøgt efter en skala, der i det ene yderpunkt omfatter normsystemer, der indeholder en mangfoldighed af forskellige værdier, der er inhomogene, inkonsistente og kun lidt integrerede, i det andet yderpunkt, normsystemer,

---

[42]) Morton Kaplan: System and Process i International Politics – her citeret fra Hoffmann s. 116.

[43]) Talcott Parsons a. Edward Shils eds. Toward a General Theory of Action. Cambridge, Mass. 1951.

der indeholder et fåtal af værdier, er homogene, konsistente og stærkt integrerede.

Cohen har først og fremmest studeret disse normsystemer ud fra en fænomenologisk analyse. Det samme er tilfældet for Bjøl. Hvis vi vil gennemføre Parsons handlingsteori konsekvent, kan vi imidlertid med fuld ret opfatte disse normsystemer som udtryk for forskellige interaktionsmønstre. En sådan opfattelse ligger implicit i Cohens behandling af stoffet. Den fænomenologiske undersøgelse repræsenterer imidlertid forskningsmæssigt set en praktisk genvej i undersøgelsen. Benyttelsen af normsystemerne som klassificerende variabel er i fuld overensstemmelse med Parsons[44]). Denne klassifikation giver imidlertid ikke alene en tilfredsstillende inddeling. Der er mange små homogent sammensatte grupper i et samfund, og ingen siger, at den gruppe, der konstituerer beslutningstagerne, vil udmærke sig særligt efter en klassificering af denne art.

Vi må derfor klassificere yderligere, således som det indirekte er sket i de to betragtede studier. – Teoretisk set står der med Kaplans skema flere muligheder åbne for videre klassificering. Kaplan henviser således til funktionsreglerne, der nærmest svarer til Kelmans samfundsvariable.

Disse defineres således: »Systemets grundregler er de regler, der beskriver generelle forhold imellem de handlende i systemet eller som giver bestemte rolle-funktioner til de handlende enheder uafhængigt af benævnelsen af disse«[45]). Kaplan benytter her et eksempel, nemlig det tarquinske kongedømme i Rom. Set fra vort synspunkt er det vigtigere at få fastslået, hvilken rolle kongen spillede i forholdet til befolkning og aristokrati end at få fastslået navnet på den familie, der udfyldte rollen. Disse rolle-funktioner er selvfølgelig ikke absolutte, således at forstå, at de ikke varierer blandt andet med de personer, der indtager rollen. De er imidlertid retningsgivende for en bestemmelse af forholdet mellem de handlende enheder indbyrdes.

Både Bjøl og Cohen tager sådanne funktioner for givne og finder det ikke i undersøgelsens sammenhæng nødvendigt at komme ind på disse. At »kongen giver og landet tager ved« er en trivialitet. Hvis vi tildeler de grupper, som vi har isoleret gennem brugen af vore klassificerende variable sådanne roller, beskriver vi et nyt system, et nyt adfærdssystem med egne normer.

Vi kan således ikke sige, at der her foreligger noget nyt i forhold til den tidligere operation, blot specificerer vi her et adfærdsmønster, det politiske normkompleks. Vi kan igennem denne klassifikation afgrænse vort forsk-

[44]) Se Roland Young: Approaches to the Study of Politics. North Western Univ. Press 1958. S. 287 ff.

[45]) Hoffmann s. 115.

ningsområde til at omfatte grupper, der har en funktion inden for dette normkompleks, for så vidt som der er tale om politiske roller[46]).

En anden måde at klassificere på kunne være at sammenholde gruppernes karakteristika med deres kapacitet. Kaplan definerer kapacitetsvariablen som en variabel, »der specificerer en handlende enheds fysiske mulighed for at udføre bestemte former for handlinger under nærmere bestemte forudsætninger. Disse variable udtrykker ikke almindelig evne til at handle, men derimod en relationsbestemmelse imellem visse former for handling og bestemte omstændigheder, hvorunder der handles. Forskellige faktorer er indicerende for kapacitetsniveauet. Territorium, befolkning, industriel kapacitet, indsigt og teknisk dygtighed, militær styrke, transport- og kommunikationssystemets udvikling, viljen til at anvende fysiske præstationer og evne til at mobilisere støtte fra andre«.

Hele dette kapacitetsproblem, det vil sige magtproblemet i snævrere forstand, behandles ikke særligt meget af de to forfattere, der i almindelighed synes at have følt, at de implicite forudsætninger, at visse grupper som regering og parlament udøvede magt i overensstemmelse med underforståede regler, var tilstrækkeligt.

Benytter vi kapacitet som inddelingskriterium får vi en tredie variabel, der vil tillade os at fremhæve f. eks. regeringen på bekostning af andre grupper i klassificeringen, idet vi her finder en lille gruppe med et højt kapacitetsniveau. En klassifikation af grupperne efter de tre opstillede kriterier vil kunne danne en »profil« af samfundet i politisk forstand, som vil karakterisere det i forhold til andre. Spørgsmålet er om denne profil vil svare til de regler, som eksisterer for det politiske system. Dette vil igen afhænge af på hvilken måde, vi bestemmer disse funktionsregler. Hvis vi benytter forfatningens formelle kriterium vil vi næppe finde overensstemmelse. Hvis vi definerer reglerne ud fra de faktiske interaktionsforhold der strukturerer det politiske system ville vi nærme os stærkt forudsat, at vi beskæftigede os med systemet over en længere periode.

Vi mangler i høj grad at udbygge modellerne med en mere systematisk analyse af magtproblemet som en funktion af interaktion. Vi kan også stille os selv det spørgsmål om ikke den klassifikationsvariabel, som vi anvendte i det foregående, nemlig størrelsen og omfanget af gruppen ikke i virkeligheden er en kapacitetsvariabel, således at vi kan reducere vort klassifikationsskema til at gælde kapacitet og værdisystemer. Vi kan drive reduktionen endnu videre ved at hævde, at værdisystemer er udtryk for adfærdsmønstre, det vil sige bestemte interaktionssammenhænge, og at kapacitet er en funktion af interaktion. Herved ville vore variable blive bestemt

[46]) Om definition af politik se bl. a. David Easton: The Political System, New York 1965.

ved en kvalitativ inddeling og en kvantitativ måling af interaktion. (Idet undersøgelsen omfatter både enhederne selv og forholdet mellem dem.) En sådan reduktion ville stemme overens med Parsons handlingsteori[47]).

Cohens undersøgelse er interessant ved at påvise forskellige ikke tidligere påagtede detailler i det politiske mønster. Herigennem kommer han imidlertid til at arbejde med intensitetsdimensioner i den offentlige mening og viser, hvorledes det politiske mønster varierer som en funktion af fluktuationer i intensiteten i den offentlige mening. I realiteten kan vi sige, at der er tale om måling af interaktionsniveauer og bestemmelse af interaktionssammenhæng under forskellige omstændigheder, der er givet med det problem, der betragtes.

Her rører han ved et beslægtet problem, nemlig under hvilke omstændigheder en gruppes kapacitet mobiliseres og under hvilke omstændigheder det ikke sker. Den uafhængige variabel er her informationen, det vil sige det omhandlede problem.

Snyder fastslår, at informationen er bestemmende for hvilke organer, beslutningsenheder, der bliver involveret i processen på mikroplanet. Cohens undersøgelse giver os mulighed for at supplere denne tese. Vi kan generalisere ved at sige, at informationen ikke alene er afgørende for hvilke organer på mikroplanet, der involveres i processen, men også for hvilke grupper, organisationer m. v., der involveres og *i hvilket omfang dette sker.*

Der er med andre ord tale om et samvirke imellem informationen og værdisystemerne, (således som også Bjøl bemærker), der kommer til udtryk i holdninger, der gør sig gældende med forskellig intensitet. Vi kan da forestille os det politiske system som et elektrisk system, hvor de enkelte enheder er karakteriseret ved komplicerede grupper af modstande, der reagerer forskelligt på en strøm, der sendes gennem systemet og hvor modstanden varierer, når vi flytter rundt på elektroderne, der forbinder modstandene med strømmen. Når systemet er undersøgt for en hel mængde tilstande svarende til en række problemer, får vi et billede af dets art og virkemåde. Denne relation imellem information og system svarer til det Kaplan betegner transformationsregler, Bjøl et møde mellem konjunkturer og aspirationer og Kelman holdningsvariable.

Andre uafhængige variable i systemet er den række af psykologiske determinanter, som Bjøl har påvist som afgørende for konstitutionen af værdisystemerne. Her må vi imidlertid være opmærksom på, at vi har at gøre med en tidsdimension og et dynamisk system. Set i et længere tidsperspektiv må disse parametre indgå i systemet som en funktion af transformationsreglerne.

---

[47]) Roland Young. S. 283. Om magtproblemet som et integrerende led i interaktionsforhold se Edmund Dahlström i Acta Sociologica 1966.

En vigtig faktor, som særlig Bjøl er opmærksom på, er perceptionsproblemet, der igen er en funktion af værdisystemerne og forskellige fysiske forhold.

Skulle vi kort opsummere måtte vi lægge vægt på *interaktion* som en fundamental variabel. Specifikation af former for interaktion og dimensioner, både udstrækning og intensitet, vil sætte os i stand til (måske) at definere andre variable som *kapacitet* og adfærdsmønstre opfattet som *værdisystemer*. Informationen må struktureres i de samme kategorier, kapacitet og værdier. Perception kan opfattes som et interaktionsmønster, der karakteriserer forholdet mellem person og omverden. Systemets *dynamik* udtrykkes i form af ændringsrater i interaktionsmønstre og dimensioner.

Måske kan vi da sige, at en eventuel model af mere generelt tilsnit må bero på noget meget elementært, nemlig en analyse af systemer som udtryk for *interaktionssystemer*.

TANKER OM FUNKTIONS- OG UDGIFTSDELING MELLEM STAT OG KOMMUNE

OLE ASMUSSEN

INDLEDNING

Den 17. maj 1966 afgav kommunallovskommissionen sin betænkning, der resulterede i 2 lovforslag, et om den kommunale inddeling og et om kommunernes styrelse. Kommissionen blev nedsat i december 1958 og havde som hovedopgave at udarbejde forslag til ny lovgivning om kommunernes styrelse. Det viste sig imidlertid hurtigt, at arbejdet med inddelingsproblemerne blev kommissionens væsentligste, idet der på dette felt, ligesom det også havde været tilfældet i Norge og Sverige, var en meget væsentlig uoverensstemmelse mellem de foreliggende samfundsopgaver og kommunestrukturen.

Den kommunale inddeling er imidlertid uløseligt forbundet med de kommunale opgaver og med de kommunale opgavers finansiering, så det kunne ikke undgås, at kommunallovskommissionen i noget af sit arbejde kom ind på disse meget omfattende problemkredse.

Baggrunden for det meget påtrængende behov for ændringer i kommunernes grænser og i opgave- og byrdefordeling mellem stat og kommune må søges i industrialismens gennembrud i landet, som har ført til en stærk centralisering. Transportmidlernes forbedring har gjort de geografiske afstande mindre, og det dynamiske samfunds problemer har i meget videre omfang krævet offentlig medvirken og har ofte bevirket, at opgaver og funktioner, der tidligere var lokale af karakter, i dag er af almen interesse og således har gjort det naturligt, at statsmagtens indflydelse er steget, medens mange af de opgaver, som kommer frem ved overgang til et moderne samfund, hvor det offentlige griber ind på et større og større område, er af udpræget lokal karakter. Opgave- og byrdefordeling har imidlertid, ligesom inddeligsforholdene, været underkastet deres egen historiske inerti, så der ville selv uden ændringer i den kommunale inddeling være god grund til reformer på disse områder.

Reformarbejdet med den nuværende opgave- og byrdefordeling er allerede i et vist omfang sat i gang. Et af økonomiministeriet nedsat byrde-

fordelingsudvalg arbejder med byrdefordelingen mellem stat og kommune, socialreformkommissionen arbejder med tanker om en ny administrativ struktur for de sociale opgaver, og administrationsrådet har ved en henvendelse til økonomiministeren understreget, at det faldt naturligt, at spørgsmål vedrørende decentralisering eller dekoncentration af den offentlige forvaltning hørte ind under en omorganisering af centraladministrationen, hvorfor rådet indtrængende opfordrede regeringen til at søge arbejdet med kommunalreformen fremmet mest muligt. Endelig skal det nævnes, at regeringen har dannet et ministerudvalg, som skulle overveje byrde- og opgavefordelingen mellem stat og kommune, og som ifølge indenrigsministerens udtalelser under »tredie førstebehandling« af lovforslagene om den kommunale inddeling ville tage fat på arbejdet med den omtalte problemkreds, når byrdefordelingsudvalget har afgivet sin beretning.

Nedsættelsen af regeringsudvalget må ses på baggrund af, at der fra politisk side har været en vis kritik af, at forslag til en inddelingsreform fremsættes, uden at der er taget stilling til opgave- og byrdefordeling mellem stat og kommune. Fra kommunallovskommissionens side har synspunktet imidlertid været, at det var nødvendigt at begynde et sted, og at man skulle kunne nå en tilnærmelsesvis samlet løsning på problemerne, hvis man benyttede tiden indtil kommunalreformens ikrafttræden til en revision af opgave- og byrdefordelingen. Hvad enten dette eller hint synspunkt er rigtigt, er det dog givet, at man i fremtiden må forvente en ret kraftig debat om opgave- og byrdefordeling mellem stat og kommune, og det er denne artikels formål at fremhæve nogle synspunkter vedrørende opgave- og funktionsdeling mellem stat og kommune og den virkning, disse forhold kan få på tilrettelæggelsen af udgiftsfordelingen, medens der med hensyn til udligningsbestræbelserne må henvises til »Økonomi og Politik«, nr. 4, 1965: Finansielle perspektiver i den fremtidige kommunalreform.

FORUDSÆTNINGER FOR EN ÆNDRET OPGAVEFORDELING

Inddelingsreformen bygger på tre hovedprincipper.

1. Der etableres nye amtskommuner (sekundærkommuner) omfattende såvel sognekommuner som købstadkommuner, og amtskommunernes grænser reguleres i fornødent omfang.

2. Byernes grænser reguleres, således at de befolknings- og erhvervsmæssigt samhørende bysamfund normalt kommer til at udgøre én kommune.

3. Der skabes større og mere bærekraftige primærkommuner.

For opgavefordelingen mellem stat og kommuner får inddelingsrefor-

men en række konsekvenser. De større og mere bærekraftige kommuner fører til et bedre administrativt apparat, der i videre omfang er egnet til at løse såvel kommunale opgaver som decentraliserede statsopgaver. Når et bysamfund normalt bliver en kommune, vil en række modsætningsforhold mellem de forskellige kommuner inden for samme bysamfund ophøre og med dem behovet for samarbejdsaftaler og påtvungne samarbejdsorganer, og dannelsen af de nye amtskommuner vil medføre en væsentlig større mulighed for decentralisering, fordi der skabes et administrativt, folkevalgt organ, som er velegnet til at varetage de funktioner, hvortil der knytter sig egns- eller regionsinteresser.

Denne ændring i den kommunale inddeling bør som omtalt i sig selv føre til, at opgavefordeling og byrdefordeling tages op til fornyede overvejelser, idet de utidssvarende administrative enheder har gjort det naturligt at oprette lokale statslige eller af statsmagten nedsatte organer til at varetage de opgaver, som, hvis de skulle løses i kommunalt regie, krævede en tidssvarende og funktionel administrativ inddeling. Blandt disse kan f. eks. nævnes byudviklingsudvalg, arbejdsanvisningskontorer og revalideringscentre. Endvidere har det været nødvendigt, at staten selv overtog opgaver, som kommunerne naturligt havde en vis medindflydelse på, f. eks. udbygning af motorveje og hovedlandeveje.

Det er imidlertid næppe hensigtsmæssigt at betragte hele opgaver som f. eks. skolevæsen og sygehusvæsen under ét, idet opgaverne ofte kan opdeles i en lang række funktioner, hvis placering som statslige eller kommunale må undersøges, hvis man ønsker at få en rationel funktionsdeling. Denne funktionsdeling mellem stat, primær- og sekundærkommune bør naturligvis ske under hensyntagen til, hvilke funktioner de forskellige enheder er egnet til at varetage. Det er f. eks. klart, at visse opgaver som forsvars- og udenrigspolitik må sortere under staten. Derudover er der en lang række opgaver, som man må stille krav til en vis standard for, f. eks. skolevæsen og socialvæsen, hvis opfyldelse må varetages af staten, men som samtidig naturligt indeholder en række muligheder for individuelle forskelle i de forskellige områder af landet, hvorfor kommunerne må være velegnede til at sørge for denne tilpasning, og endelig er der en række opgaver som f. eks. sportspladser, parkanlæg, som især vedrører en lokal kreds af mennesker, og som kommunerne derfor egner sig til at varetage selvstændigt. Det er klart, at der er tale om en meget glidende overgang fra de rene statsopgaver over de opgaver, som kan deles i statslige og kommunale funktioner, til de opgaver, som kan kaldes rent kommunale, men som en grov regel kan man sige, at staten i særlig grad bør varetage de offentlige opgaver eller funktioner, som tjener samtlige landets indbyggeres interesser, sekundærkommunen de offentlige opgaver eller funktioner, der tjener en egns eller regions indbyggeres interesser og primærkommunen de offentlige opgaver

eller funktioner, der vedrører det lokale samfunds, eventuelt bysamfunds, interesser.

DEN KOMMUNALE OFFENTLIGE FORVALTNING

Det er et grundlæggende princip i dansk kommunestyre, at der overlades de lokale råd en betydelig indflydelse på de forhold, som er af lokal interesse, samtidig med, at de udgifter, som på denne vis påføres samfundet, dækkes af kommunens indbyggere over skatteudskrivningen. Dette princip tillader, at en række afgørelser overlades til de lokale råd som politisk må stå til ansvar for befolkningen, der vil bedømme kommunalbestyrelsen efter hvor store kommunale ydelser, der stilles til rådighed for befolkningen til hvilken skat.

Fordelene ved en opdeling af løsningen af de offentlige opgaver i funktioner, der varetages af staten, og funktioner, der varetages af kommunerne, er først og fremmest, at det giver befolkningen mulighed for lokale forskelle i den måde, hvorpå de offentlige ydelser stilles til rådighed.

For at belyse disse fordele skal følgende eksempler fremhæves: Hvis der i en kommune er politisk flertal for, at man gerne vil have et tårn på kommunens rådhus, særligt velindrettede faglokaler og moderne undervisningsmateriale i skolen, firsporede, lokale veje, små sygeværelser på hospitalet, beskæftigelsesterapi på alderdomshjemmet etc., skal det naturligvis være muligt for kommunens indbyggere at tilvejebringe en sådan yderligere kommunal service, hvis de er rede til at betale den skat, som sådanne foranstaltninger fordrer. Dette gøres lettest ved at overlade afgørelsen af disse forhold til kommunen.

Dette bliver især afgørende for et samfund i udvikling, hvor de forskellige egne af landet står på forskellige udviklingstrin, og hvor kravene til de offentlige ydelser følgelig er forskelligartede. Det er imidlertid ikke alene for det enkelte lokalsamfund, at kommunestyret giver specielle muligheder, idet friheden for kommunerne til selv at tage samfundsopgaver op giver mulighed for at afprøve nye former for offentlige foranstaltninger på lokale forhold, inden opgaven indføres generelt. På denne måde er en række offentlige foranstaltninger opstået i enkelte fremskridtsvenlige kommuner og har bredt sig til mange kommuner for at ende som obligatoriske. Kommunernes selvstændige mulighed for at udvise initiativ kan derved vække den lovgivende myndigheds interesse.

Som eksempel på en offentlig ydelse, der har gennemgået en sådan udvikling, kan nævnes folkebiblioteker og spædbørnssundhedspleje. Modsat kan næves skolefrokoster, som viste sig ikke at blive den forventede succes, men hvor afprøvning i visse af landets kommuner belyste eksperimentets svage sider.

En anden vigtig fordel ved det lokale selvstyres princip er, at det giver mulighed for en demokratisk kontrol med mange flere detailler, fordi alle de forhold, som er af lokal karakter, gøres til genstand for en meget mere overskuelig bedømmelse. Dette er ikke blot en demokratisk dyd, men fører til en rationel økonomisk forvaltning med de offentlige resourcer.

En tredie, meget væsentlig fordel ved det lokale selvstyres deltagelse i den offentlige forvaltning er den koordinering af offentlig forvaltning, som kan ske lokalt. I det moderne samfund, hvor det offentliges indgreb for at sikre væsentlige samfundsinteresser er blevet så almindelige en foreteelse som i dag, er det meget væsentligt, at det offentliges indgreb koordineres. Denne koordination foregår trægt, om overhovedet, i den store, ofte bureaukratiske statsadministration med sagområderne delt ud på en række administrative organer, ministerier og direktorater, som ganske naturligt er vænnet til at se på sagerne hovedsageligt ud fra de hensyn, som disse sagligt er blevet sat til at varetage.

Som eksempel på behov for koordination kan næves revalideringsbestræbelserne, hvor delingen af området på arbejdsanvisning, sygehuse, socialkontorer, sygekasser, revalideringsinstitutioner etc. har gjort det vanskeligt at nå frem til de resultater, som revalideringslovens fædre forudså, fordi det for revalideringsarbejdet er så væsentligt, at revalidentens gang fra institution til institution og forsørgelsesproblemet løses, uden at revalideringsbestræbelserne på noget felt afbrydes på grund af administrative koordineringsproblemer.

Som eksempel på den kommunale koordination kan nævnes byplanlægningen, hvor der er mulighed for jordpolitik, institutionsbyggeri, boligbyggeri, sanering og byggeri for mindre bemidlede, vejplanlægning og skoleplanlægning kombineres på det lokale plan. Det må tilføjes, at det især er de kommunale funktioner på de nævnte områder, der kan blive tale om at forfølge, idet kommunen, ved at forfølge egne formål, hvis statsmagten har angivet de formål, som bør forfølges, let kommer i strid med synspunktet om organisatorisk magtfordrejning[1]).

Det fjerde argument bygger, ligesom det foregående, på den eksisterende statsadministrations manglende evne til at løse visse opgaver. Sager, der skal behandles hurtigt og rutinemæssigt, men som eventuelt kræver lokalkendskab hos administrator eller personlig kontakt med borgeren, som f. eks. meddelelse af byggetilladelse og undersøgelse af, om andre bygningsmæssige forskrifter er opfyldt, løses i langt de fleste tilfælde let af kommunens administration, som i den slags sager nærmest kan betragtes som statslig forvaltningskontor, eller sager, hvor personlig kontakt med borgeren eller hans familie er af betydning, som ved udbetaling af forskellige former

[1]) Jfr. Poul Andersen, Dansk forvaltningsret, pg. 359 ff, især pg. 364–65.

for socialhjælp. Begrundelsen for, at den statslige lokalforvaltning således varetages af kommunerne, må især søges i, at der meget ofte vil være statslige og kommunale interesser blandet sammen i samme forvaltningsakt, og at administrationen kommer til at stå nærmere ved den politiske ansvarlighed både for såvidt angår forvaltningen indhold og form.

Endelig kan som femte argument for lokalt selvstyre nævnes det rent tekniske, at der findes en række offentlige institutioner, som kræver et vist befolkningsunderlag. F. eks. vuggestuer, børnehaver, skoler, sportspladser, alderdomshjem, sygehuse etc., som der er stærk lokal interesse knyttet til, og som følgelig for en række funktioners vedkommende bør være lokale og alt andet lige bør omfatte så få af disse enheder som muligt.

Nogle af disse funktioner kræver et større befolkningsgrundlag, andre et mindre. I den almindelige strukturdebat har der efter mit skøn været en al for stærk tendens til at hænge sig i bestemte befolkningsunderlag. Det væsentlige er at opbygge et administrativt apparat, inden for hvilket den offentlige administration og planlægning koordineres i administrative områder, der i videst muligt omfang er knyttet sammen i interessefællesskaber.

ØKONOMISKE MÅDER AT FORFØLGE DE STATSLIGE INTERESSER I LOKALFORVALTNINGEN

I det moderne samfund er det væsentligt lettere umiddelbart at få øje på de statslige funktioner end på de lokale, og der findes vel næsten ingen offentlige opgaver, hvortil der ikke er knyttet interesser for hele samfundet.

Der findes visse offentlige opgaver, som kræver en ensartet løsning for hele landet, hvor det lokale element nærmest kun skyldes, at administrationen derved kan knyttes til en lokal administration. Som eksempler kan nævnes civilforsvar og bekæmpelse af epidemiske sygdomme.

Inden for en lang række offentlige opgaver har staten en betydelig interesse i at sikre et vist ydelsesniveau og en vis minimumsstandard, medens fordelen ved den kommunale forvaltnings medvirken som allerede fremhævet er, at kommunerne individuelt kan foretrække at give borgerne en bedre service.

Statsmagten pålægger kommunerne at sørge for en lang række opgaver og giver mere eller mindre specificerede detailler for opgavernes løsning. Dette kan teoretisk set begrunde, at staten enten betaler kommunerne for løsningen af opgaverne indtil de påbudte minimumstandarder eller begrunde en fuldstændig skattegrundlags- og indtægtsbehovsudligning[2]) for

[2]) Ved fuldstændig skattegrundlagsudligning forstås et udligningssystem, der medfører, at en udgiftskrone i enhver kommune får samme virkning på beskatningsprocenten, og ved fuldstændig udgiftsbehovsudligning forstås et udligningssystem, der giver enhver kommune samme udgift pr. indbygger til et bestemt formål.

de udgifter, der svarer til minimumstanradens opfyldelse, hvorefter kommunerne kan udskrive de resterende beløb som skatter på det udlignede skattegrundlag.

Skattegrundlagsudligning kræver en effektiv ligning eller i det mindste en ligning, som sikrer, at der ikke knytter sig særlig mistro til ligningens effektvitet i kommuner med mange selvstændigt næringsdrivende. Begge metoder støder på den praktiske vanskelighed, at det i en række tilfælde vil være umuligt at konkretisere minimumstandarderne på anden måde end ved at yde dækning for beregnede minimumomkostninger. Hvis man tænker sig udgiftsbehovsudligningen foretaget for samtlige obligatoriske udgifter under et, kan denne formentlig indskrænkes væsentligt, da behovene for obligatoriske udgifter under ét er væsentligt mindre varierende fra kommune til kommune end for de enkelte forvaltningsgrene. F. eks. har kommuner med relativt mange gamle ofte forholdsvis få udgifter til børn, kommuner med bymæssige bebyggelser få udgifter som følge af et stort areal etc. De to metoder kan blive beskatningsmæssigt identiske for borgerne selvom den sidste betyder større kommunal finasiering af de offentlige udgifter. Den tilsyneladende forskel, som består i, at statens og kommunernes beskatningsprocenter og principper er forskellige, lader sig helt neutralisere, hvis det betragtes som en statsopgave at sørge for den udligning af befolkningens disponible indtægter, som den politiske kombination i folketinget finder rimelig.

Derudover er der en række områder, hvor kommunerne har frit spillerum, i det mindste til at yde mere end de fastsatte minima. Forudsat samme kommunale behov gælder det, at kommuner med gode skattegrundlag ved anvendelse af lavere skatteprocenter kan stille samme ydelser til rådighed for befolkningen, som kommuner med dårligere skattegrundlag og høje udskrivningsprocenter. Er man derfor af den opfattelse, at staten bør sørge for lige muligheder for disse offentlige opgaver, er en generel skattegrundlagsudligning nærliggende.

Visse af de kommunale udgifter inden for det frie område knytter sig, således som det allerede er omtalt, for de bundne områder til en bestemt behovskonstitution i kommunen, hvilket kan begrunde en statsudligning af udgiftsbehovet, som måtte fastsættes efter minimumsstandarder på samme måde som for de lovbundne udgifters vedkommende.

Udover den interesse statsmagten kan have i en udligning, der naturligvis kan variere i grad, men som må angribe skattegrundlag og objektivt konstaterbart behov, hvis det lokale selvstyres fortrin skal bevares, findes der en række især nye opgaver, som staten kan have interesse i at fremme. På disse områder egner procenttilskud efter en almindelig skattegrundlagsudligning sig til at give kommunerne en ensartet tilskyndelse, medens der uden almindelig skattegrundlagsudligning for at opnå en ligelig til-

skyndelse må anvendes skattegrundlagsgraduerede, specielle tilskud, der tilsigter, at den kommunale skatteudskrivningsprocent pr. ydet enhed bliver ensartet i alle kommuner. På områder, hvor det er en samfundsinteresse, at der ydes en ekstra indsats, man kunne f. eks. tænke sig særlige indkøb af skolemateriel, indretning af biblioteker med omfattende bogbestand etc., kunne tilskuddet ydes som en procentdel eller et skattegrundlagsgraduceret tilskud til udgifter ud over en vis kommunal basisudgift.

Disse muligheder for at tilgodese de samfundsmæssige hensyn uden at sætte de principielle fordele ved kommunestyret over styr er langt fra til fulde udnyttet i den offentlige forvaltning, og de decentraliseringsbestræbelser, som længe har været i gang, og som kommunalreformen vil accentuere, må opbygges på en sådan måde, at de statslige interesser i videst muligt omfang bliver tilgodeset ved en rigtig funktionsdeling båret af et tilskudssystem, der hele tiden sørger for, at den aktuelle samfundspolitiske målsætning forfølges. Det er hensigten i det følgende ved nogle eksempler at skitsere, hvorledes de generelle (statens) interesser kan tilgodeses med så små indgreb i kommunestyret som muligt.

KOMMUNERNE OG KONJUNKTURPOLITIKKEN

Den almindelige økonomiske politik er en opgave, som vedrører hele samfundet, og ansvaret for denne hviler klart på regering og folketing. Et væsentligt konjunkturpolitisk middel er styring af de offentlige investeringer på en sådan måde, at de offentlige investeringer forceres i lavkonjunkturerne og beskæres i højkonjunkturerne. De offentlige investeringer udgør godt 25 pct. af de totale bruttoinvesteringer, og af disse har staten kun umiddelbar dispositionsret over de statslige investeringer, som udgør ca. 10 pct. af de totale investeringer. Det er umiddelbart indlysende, at det må være i samfundets interesse, at konjunkturreguleringen sker over så bred en front som muligt, da nedskæring såvel som forcering derved bedre lader sig placere på de områder, hvor rentabiliteten af de offentlige anlæg forstyrres mindst ved indgrebene.

Imidlertid kan statsmagten ikke frit bestemme kommunernes investering uden at gøre vold på den væsentlige idé med det kommunale selvstyre, som netop er, at en over for den lokale befolkning ansvarlig politisk myndighed træffer beslutning om investeringer til netop det formål, som trænger sig mest på for det lokale samfund.

Når det i de senere år har været nødvendigt at styre kommunernes investeringer, hænger det sammen med, at kommunernes interesser i aktiv medvirken i konjunkturpolitikken er væsentligt mindre i en højkonjunktur,

som har kendetegnet 1960-erne end i perioder med arbejdsløshed, som kendetegnede mellemkrigstiden og 1950-erne.

I lavkonjunkturer er stat såvel som kommune interesserede i ekspansion. Under højkonjunkturer vil kommunernes mål imidlertid også være stigning i befolkningstal og indkomster, og ydelse af bedre service, hvilket mål de relativt høje skatteindtægter giver specielt gode muligheder for at tilstræbe, medens statens almindelige økonomiske politik vil gå i retning af en afdæmpning af aktiviteten.

Statsmagten har anvendt følgende metoder til reguleringen af de kommunale investeringer:

Regeringen har ved cirkulærer anmodet de kommunale myndigheder om at vise tilbageholdenhed med de kommunale investeringer, idet man har påpeget, at der ellers ville ske indgreb i kommunernes dispositionsfrihed. Sådanne henstillinger, der bygger på tanken om en vis solidaritet mellem stat og kommuner vedrørende den almindelige økonomiske politik, har naturligvis kun begrænsede virkninger ikke mindst som følge af, at de lokale råds politiske flertal ikke altid er lige forsonligt stemt over for den siddende regering. Der er også tale om en uheldig tilskyndelse til kommunerne om ikke at handle kommunaløkonomisk rationelt, hvilket er undergravende for kommunesystemet, idet vælgerne herved får et forkert bedømmelsesgrundlag.

Ved tilsynet med kommunernes låneoptagelser er der en anden mulighed for at begrænse den kommunale investeringsaktivitet. I højkonjunkturer sætter indenrigsministerium og amtsråd sådanne krav til lånenes effektive rente, at kommunerne har vanskeligt ved at klare sig i konkurrencen på lånemarkedet. Imidlertid kan kun de investeringer, som ikke finansieres af kommunernes frie fonds reguleres på denne måde, og kommunernes evne til at få billige lån, er formentlig afhængig af meget andet end investeringernes hensigtsmæssighed og geografiske placering i det konjunkturpolitisk set mest hensigtsmæssige område af landet. I forslaget til en ny styrelseslov for kommunerne overtages tilsynet med alle andre kommuner end amtskommunerne af lokalt valgte tilsynsråd, men ministeren gives en instruktionsbeføjelse, der forhåbentlig fører til ensartede krav over for kommunerne låneoptagelser, omend lånekontrollen som led i den økonomiske politik, som allerede antydet, næppe kan undgå at føre til en række vilkårligheder.

Endelig kontrollerer staten det kommunale byggeri med igangsættelsestilladelser, hvilket reelt betyder, at de forskellige ministerier får en bestemt kvote at fordele. Dette sker i vidt omfang efter princippet, at de kommuner, som har haft ansøgning inde i længst tid, får først tilladelse. Konjunkturpolitisk er det en fordel på den måde at vide nøjagtig, hvor meget kommu-

nalt byggeri, der sættes i gang, men det er naturligvis meget hæmmende for hele det kommunale selvstyres ide, at der på denne vis gribes ind i selvbestemmelsesretten med forvridninger af de kommunale udgifter til følge, såvel mellem drifts- og anlægsudgifter som mellem de forskellige investeringer. Derudover bliver lokale forskelle i konjunkturerne ikke udjævnet på den omtalte vis, idet de enkelte ministerier ikke gennem tilladelserne tager hensyn til lokale forskelle i konjunkturerne.

Ønsker man at indpasse de kommunale investeringer i den offentlige konjunkturpolitik, synes det naturligt at anvende midler, som i højere grad tager hensyn til kommunernes evne til at handle økonomisk rationelt set ud fra en kommunaløkonomisk synsvinkel.

Det nuværende statstilskudssystem er hovedsagelig et tilskud til driftsudgifter, men en omlægning i retning af anlægstilskud ville give staten et konjunkturpolitisk intrument, idet tilskudsprocenterne kunne afpasses efter de konjunkturpolitiske forhold på en sådan måde, at de kommunale investeringer blev holdt på det tilsigtede niveau, uden at der sker en utilsigtet forvridning i den kommunale investeringsstruktur. Således ville en nedsættelse af anlægstilskud under en højkonjunktur virke dæmpende på aktiviteten, og en forhøjelse af anlægstilskud under en lavkonjunktur kunne stimulere ekspansion. Et system som det skitserede ville støde på et problem i kommunernes forskellige ekspansionstempi, som bevirker, at behovet for investeringer er meget forskelligt de forskellige kommuner imellem. Ekspansionskommunerne befinder sig i en særlig følsom situation, idet disse er nødsaget til hele tiden at investere for blot at holde den samme kommunale standard. Sammenlægningerne af et bysamfund til én kommune vil ganske vist give muligheder for en bedre tilpasning af de kommunale investeringer til en konjunkturpolitik som den skitserede, men da der vil være såvel ekspanderende bysamfund som stagnerende bysamfund, og da navnlig det københavnske problem ikke er omfattet af inddelingsloven, må en ordning med variable anlægstilskud formentlig udformes på en sådan måde, at de særligt ekspanderende kommuner sikres et nogenlunde fast anlægstilskud til de investeringer, som tilstræber at sætte kommunerne i stand til at yde borgerne en vis mindsteservice.

Anlægstilskuddene kunne endvidere differentieres efter investeringsformål på en sådan måde, at de kommunale investeringer, som havde en stor samfundsmæssig prioritet, fik højere anlægstilskud end andre anlæg, ligesom en vis geografisk differentiering efter beskæftigelsessituationen de forskellige steder i landet vil kunne komme på tale.

En begunstigelse af visse områder i form af særligt høje anlægstilskud burde imidlertid kun tilsigte at imødegå konjunkturbestemt arbejdsløshed af kortere varighed inden for særlige geografiske områder, idet særlige anlægstilskud til visse geografiske områder, som uden særlig støtte til kommunal-

aktivitet ville være evigt ramte af arbejdsløshed, kunne modvirke en naturlig tilpasning af samfundsstrukturen til ændrede efterspørgselsforhold efter arbejdskraft og i sidste instans kunne føre til overforsyning med kommunale faciliteter.

DEN SOCIALE FORVALTNING

Den sociale forsorg har lige siden kommunernes dannelse været blandt kommunernes vigtigste arbejdsfelter. Udviklingen på socoalpolitikken område er gået fra skønsmæssige understøttelser til lovregulerede ydelser og fra understøttelse til forebyggelse, behandling og revalidering. Med indførelse af retsprincippet for understøttelse er den kommunale funktion i virkeligheden ophørt, og kommunerne optræder, for de sociale pensioners vedkommende, nærmest som statslige udbetalingskontorer, hvilket da også har medført, at udgifterne til disse dækkes af staten eller det mellemkommunale refusionsforbund.

Hvis forslaget til en ny kommunal styrelseslov gennemføres, får man med dannelsen af en klart afgrænset statslig amtsadministration et velegnet lokalt statsorgan med saglig kompetence til at tage sig af problemerne omkring tvister og klager vedrørende borgernes ret til ydelser.

Inden for de skønsmæssige kontantydelser og naturalydelserne er der imidlertid klare kommunale funktioner.

Når lovgivningen åbner mulighed for frit skøn med hensyn til ydelsernes størrelse, er det hensigtsmæssigt med en nær finansiel ansvarlighed for at ydelsen kan få den rette størrelse i forhold til de omkostninger, der påføres den kommunale enhed. Dette behøver på ingen måde af føre til for lave skønsmæssige ydelser, idet det er en klar statsopgave hele tiden at sætte minima under hensyn til den samfundspolitiske interesse. Ydelserne indtil disse minima bør finansieres ensartet, hvilket vil sige enten statsligt eller ved fuldstændig skattegrundlags- og udgiftsbehovsudligning. For det overskydende må der tages stilling til, om staten er interesseret i tilskyndelse, og hvis det er tilfældet i hvilket omfang tilskyndelsen skal gives. For den skønsmæssige del af beløbet vil en almindelig skattegrundlagsudligning tjene til at give de dårligere stillede kommuner bedre muligheder for at yde tillæg til mindsteydelsen.

Plads på pleje- eller alderdomshjem er kommunerne pligtige at skaffe de af kommunernes beboere, som ikke længere kan klare sig selv. Også her er et tydeligt eksempel på en funktionsdeling, idet statsmagten udover pålægget til kommunerne om at skaffe de ældre pleje- eller alderdomshjemsplads giver visse generelle forskrifter for hjemmenes sundheds- og bygningsmæssige forhold. Det har været lidt uklart, og måske hæmmende for udbygningen af plejehjemmene i landkommunerne, om opgaven sorterer

under amts- eller sognekommunerne, men da plejehjemsområdet kræver koordination mellem sygehusvæsen, hjemmehjælp og udbygning af folkepensionistboliger, kunne man tænke sig, at pligten til at skaffe plejehjemsplads pålagdes de nye amtskommuner med købstæderne, men at de kommuner, som selv ville have et plejehjem, hvor dette ikke var stridende mod de samlede planer for plejehjem i amtskommunen, mod betaling af en amtskommunal normaludgift selv kunne dække dette behov. Derved ville der skabes mulighed for, at kommuner, som ønsker en anden plejehjemsstandard end i den øvrige del af amtskommunen, kunne realisere dette, og der kunne på denne måde skabes et dobbelt initiativ, der om ønskeligt kunne fremskyndes ved hjælp af tilskyndelsestilskud.

Den nære kontakt mellem befolkning og social administration må naturligvis foregå mellem socialkontor, som alle kommuner med mindst 5–6.000 indbyggere vil få, og forbrugeren af de sociale goder, men da en kommunestørrelse på 5–6.000 indbyggere ikke giver mulighed for ansættelse af den specialiststab, som et moderne socialvæsen kræver, må der være mulighed for henvisning til et højere plan, som bør kunne koordinere den sociale service samtidig med koordination med arbejdsmarked og sundhedsvæsen, hvorfor amtsplanet synes velegnet. Med købstæderne i amtskommunen og disse afgrænset på en sådan måde, at de i videre omfang dækker områder, der står i nær kommunikativ forbindelse, synes der at kunne skabes mulighed for en fælles social sundheds- og arbejdsmarkedsadministration, som giver mulighed for en amtskommunal overtagelse af en række sociale funktioner, der i dag varetages af staten og selvstændige institutioner, eller som kun findes i visse af landets kommuner og derfor kun kommer en begrænset befolkningskreds til gode. Der tænkes her på f. eks. mødrehjælpsinstitutioner, revalideringscentre, børneværnskonsulenter, arbejdsanvisning, børnepsykiatriske rådgivningsklinikker og familievejlednng.

PLANLÆGNING INDEN FOR DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Det er ikke underligt, at planlægning er blevet et modebegreb i de senere år. De meget store offentlige investeringsprogrammer, som et samfund i udvikling står overfor, kræver politisk stillingtagen til en lang række fremtidige behov, som det ifølge selve det demokratiske systems natur er vanskeligt for politikerne at tage stilling til, idet den nære valgdag af naturlige grunde vil spille en større rolle end den fjerne fremtid.

Det er meget væsentligt, at den sektorplanlægning, som i dag foregår inden for de forskellige forvaltningsorganer som et almindeligt led i den daglige administration, bliver koordineret, hvilket bl. a. vil sige, at så få kompentente organer som muligt, repræsenterende relevante hensyn, bærer ansvaret for, at de planer, som vedtages, føres ud i livet.

Det er statens opgave at lægge de generelle retningsliner for de forskellige egnes udvikling. Heri kan indgå økonomiske, nationalpolitiske, sociale, erhvervspolitiske og mange andre betragtninger.

Den måde, som disse mål kan forfølges på, må gribe så lidt som muligt ind i den private og den kommunale sektors stræben efter at økonomisere med resourcerne.

Dette gøres for det første ved, at de statslige institutioner placeres i overensstemmelse med de mål, som staten har sat sig, eventuelt på den måde, at investeringerne ikke af staten placeres på et bestemt sted, men i en bestemt amtskommune, hvorefter amtsrådet placerer institutionen i en kommune, og kommunen finder det egnede sted.

For det andet gælder det om i en tid, hvor kravene til den offentlige service er stadigt stigende, i videst muligt omfang at finde frem til et afgift- og tilskudssystem, der inddrager også de offentlige omkostninger i videste forstand ved virksomhedernes placeringer i disses kalkulationer over den mest hensigtsmæssige placering.

Endelig gælder det om at styre de kommunale investeringer på en sådan måde, at den prioritet, som de forskellige formål er blevet tillagt ud fra en samlet samfundsmæssig betragtning, tilgodeses ved tilskudssystemer, der begunstiger de foretrukne formål. F. eks. højere anlægstilskud til skoler end til sygehuse, hvis man måtte have ønsker om en kraftigere ekspansion i skolevæsen end i sygehusvæsen generelt eller større tilskud til anskaffelse af fysikrekvisitter end til det øvrige skolevæsen, hvis man nærer ønsker om at afhjælpe mangler på dette område. Det er klart, at et tilskuds- eller afgiftssystem som det skitserede hele tiden måtte afpasses efter den generelle målsætning, og at udgangspunktet for overvejelserne måtte være en neutral politik over for de forskellige formål, samt at det administrativt hensigtsmæssige ville sætte visse grænser for de detailler, som de generelle retningslinier vil kunne angive.

Med sådanne generelle retningslinier skulle der være gode muligheder for at decentralisere dele af planlægningskompetencen til de kommuner, amts- eller primærkommuner, hvorunder det pågældende forvaltningsområde sorterer, med den nye amtskommune som koordinerende ved vejledende og eventuelt restriktivt bindende planlægning over for primærkommunerne.

KONKLUSION

Den offentlige forvaltning vil i fremtiden blive delt op på tre forskellige planer, stat, sekundærkommuner og primærkommuner. Primærkommunale sammenlægninger og dannelse af nye amtskommuner med købstæderne inddraget giver nye muligheder for at anvende kommunerne som led i den offentlige forvaltning. Ved disse bestræbelser gælder det om at finde frem

til, hvilke funktioner i forvaltningen, som bedst tilgodeses på de forskellige planer.

Staten er egnet til at lægge generelle retningslinier og kan ved generelle påbud bl. a. krav om minimumydelser og -standarder få tilgodeset de samlede samfundsinteresser, og har derudover en hidtil kun svagt anvendt mulighed for ved statstilskud at styre de økonomiske følsomme kommuner i den retning, som man i folketinget og hos regeringen finder hensigtsmæssigt.

En sådan metode har frem for alt den fordel, at den betjener sig af kommunernes evne til at handle kommunaløkonomisk rationelt, hvorved man kan sikre borgerne den størst mulige nytte af de offentlige foranstaltninger.

Litteraturfortegnelse

Litteraturfortegnelsen dækker udover denne artikel ligeledes min artikel i Økonomi og Politik nr. 4, 1965»

1. Danske betænkninger m. v.
Betænkning afgivet af hovedstadskommissionen, Kbh. 1948.
Skattelovskommissionens betænkning, I. del, Kbh. 1948, II. del, Kbh. 1950.
Redegørelse for arbejdsfordelingen mellem staten og kommunerne og for regler for statstilskud til kommunerne i nogle andre lande. (Skattelovskommissionens materialesamling ved K. Philip) 1946.
Forslag til indførelse af et statsfinansieret bloktilskud til kommunerne til erstatning for det mellemkommunale refusionsforbund og den fælleskommunale udligningsfond (Skattelovskommissionens materialesamling ved K. Philip). 1947.
Motorafgiftskommissionens betænkning, I. del, Kbh. 1954.
De bymæssige kommuner, Kbh. 1956.
Købstadkommunernes fremtidige grænser, Den danske Købstadforening, 1965.
Kommuner og kommunestyre, Kbh. 1966.

2. Norske betænkninger m. v.
Innstilling V. fra Skatteutjämningskomitéen. Om inntekts-, utgifts- og funksjonsfordeling mellem staten og kommunerne, Oslo 1956.
Retningslinjer for skattepolitikken. St. meld. nr. 54 (1960/61).
Retningslinjer for skatteutjämningen. St. meld. nr. 40 (1961/62).

3. Svenske betænkninger.
S. O. U. 1964 : 19 *Kommunal skatteutjämning,* Stockholm 1964.
S. O. U. 1965 : 54 *Forfatningsfrågan och det kommunala sambandet,* Stockholm 1965.

4. Alm. litteratur.
D. N. Chester: Central and Local government London 1951.
Jørgen S. Dich. Socialpolitikkens teori, især I. del kapitel IV. Kbh. 1964.
Erik Harder: De kommunale opgaver – kommunalfuldmagten, Kbh. 1965.
Kjeld Philip: Intergovernmental fiscal relations, Kbh. 1954.

5. Tidsskriftartikler.
Økonomi og Politik.
Nr. 1, 1963, *Gunnar Klavsen: Fra egnsudvikling til landsplanlægning.*
Nr. 1, 1964, *Oluf Ingvartsen: Kommunestrukturen og byplanlægningen.*
Nr. 4, 1965, *Ole Asmussen: Finansielle perspektiver i den foreslåede danske kommunalreform.*
Nr. 4, 1966, *Erik Tjørnehøj: De offentlige opgavers fordeling mellem staten og kommunerne.*

Nordisk administrativt tidsskrift.

Nr. 1, 1966, *Tyge Haarløv: Rids af slesvig-holstensk kommunalret.*
Nr. 2, 1966, *Ejler Koch: Kommunalreformen og dens konsekvenser.*
Nr. 4, *Johan Garde: 27 slags planer og kommunalreformen.*

Danske Økonomer nr. 12, 1966.

H. P. Myrup: Forudsætninger for decentralisering af de offentlige investeringer og disses planlægning.

Endvidere de senere årgange af: Købstadforeningens tidsskrift. Svenska Stadsforbundets tidskrift. Kommunalt tidsskrift. (Norge).

DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

Den økonomiske situation i de nordiske lande

NORGE

1. I 50'erne voksede Norges nationalprodukt væsentlig langsommere, end det var normalt i de industrialiserede lande. Omkring 1960 begyndte en periode med kraftig vækst, og siden er nationalproduktet gennemsnitlig vokset med over 5 pct. om året, det vil sige mere end i de fleste andre lande. Denne udvikling hang bl. a. sammen med, at arbejdsstyrken, der havde været omtrent stabil i 50'erne, begyndte at vokse, samtidig med at aldersfordelingen m. v. blev gunstigere.

Den kraftige vækst kunne frem til 1965 gennemføres, uden at økonomien kom ud af balance. Priser og lønninger var naturligvis stigende, men ikke mere end i de fleste andre lande, og underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kunne holdes inden for rimelige grænser, således at der ikke var vanskeligheder ved at dække det ved låntagning i udlandet.

2. Udviklingen i 1966 har været lidt mindre gunstig. Væksten i nationalproduktet blev kun godt 4 pct., og samtidig opstod der tendenser til et efterspørgselspres. Arbejdsmarkedet var meget stramt. Antallet af arbejdsløse faldt, og antallet af anmeldte ledige stillinger voksede (jfr. tabel 1). Samtidig arbejdede de fleste virksomheder med praktisk taget fuld kapacitetsudnyttelse.

TABEL 1

Norge: beskæftigelse

	1964		1965				1966			
	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
	tusinde personer									
Beskæftigede i industri m.v..	351	349	348	354	357	355	355	360	363	362
Arbejdsløse, sæsonudj. ...	17,6	15,0	13,7	12,8	12,9	13,0	14,3	11,5	9,5	9,2
Ledige stillinger, sæsonudj. ...	4,6	5,1	5,4	5,5	5,8	7,0	7,0	7,4	7,9	8,4

Kilde: OECD: Main Economic Indicators, March 1967.

Ved lønforhandlingerne i 1966 gennemførtes med virkning fra 1. juli 1966 lønforhøjelser på godt 5 pct. Disse forhøjelser gav sig udslag i en stigning i forbruget i andet halvår, ligesom de var en medvirkende årsag til en stigning i priserne. Forbrugerpristallet steg i løbet af 1966 med ca. 4 pct., og der var udsigt til, at prisstigningen ville fortsætte i 1967.

En af grundene til efterspørgselspresset var den kraftige vækst i investeringerne. Disse har i mange år udgjort en meget høj andel af nationalindkomsten i forhold til andre lande. I 1966 steg de med yderligere godt 10 pct. (målt i løbende priser). Det er blevet foreslået – bl. a. af Norges Bank – at begrænse investeringerne noget for at afdæmpe efterspørgselspresset.

3. Norges betalingsbalance er præget af skibsfartens store betydning. Handelsflådens løbende nettoindtægter andrager 4½–5 milliarder n.kr. om året og er dermed i stand til at dække størstedelen af underskuddet på handelsbalancen. Skibsfarten giver sig også udslag i en meget stor nettoimport af skibe – i de senere år for omkring 1½ milliard n.kr. om året. En stor del af denne import finansieres dog sædvanligvis ved, at de norske redere optage lån og kreditter i udlandet.

I første halvår 1966 voksede eksporten lidt hurtigere end importen, men i andet halvår steg importen meget kraftigere end eksporten. Underskuddet på handelsbalancen voksede derfor stærkt fra 1965 til 1966, og betalingsbalancens løbende poster viste et underskud på omtrent 1200 mill. kr. mod knap 800 mill. kr. i 1965. Næsten hele 1966's underskud fremkom i fjerde kvartal. Jfr. i øvrigt tabel 2.

Norge har i mange år baseret sin betalingsbalancepolitik på optagelse af lån i udlandet. Som følge af de meget vanskelige forhold på det internationale kapitalmarked blev der i 1966 i modsætning til tidligere ikke emitteret offentlige lån i udlandet, og de samlede kapitalindtægter faldt kraftigt i forhold til 1965. Alligevel var nettokapitalimporten tilstrækkelig stor til fuldt ud at dække underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, således at valutareserverne forøgedes lidt. En stor del af kapitalimporten havde dog form af en forøgelse af den kortfristede udenlandske gæld.

4. Det er bemærkelsesværdigt, at den økonomiske politik ikke er undergået mærkbare ændringer i Norge, til trods for at arbejderpartiregeringen i slutningen af 1965 blev afløst af en borgerlig samlingsregering. Den nye regering gennemførte således det af den gamle regering fremsatte finanslovforslag. Dette forslag viste omtrent balance på drifts- og anlægsbudgettet, men arbejdede med store kapitaludgifter, navnlig til udlån gennem statsbankerne.

Finanspolitikken blev strammet noget fra midten af 1966. Med henblik på at modvirke den stigning i efterspørgslen, som lønforhøjelserne ville med-

TABEL 2

Norges betalingsbalance

	1963	1964	1965	1966				
				I alt	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
	Millioner n. kr.							
Varer, ekskl. skibe								
Eksport, fob	7266	8639	9473	10401	2575	2559	2520	2747
Import, cif	10866	12312	13368	14932	3610	3615	3542	4165
Netto	−3600	−3673	−3895	−4531	−1035	−1056	−1022	−1418
Skibe, netto	−1767	−1353	−1687	−1556	−306	−257	−231	−762
Handelsbalance ...	−5367	−5026	−5582	−6087	−1341	−1313	−1253	−2180
Nettoindt. fra skibsfart	3775	4255	4620	4760	1240	1195	1145	1160
Andre løbende betalinger	306	239	187	157	6	43	193	−85
Løbende balance ..	−1286	−532	−775	−1170	−95	−75	85	−1085
Kapitalbetalinger:								
Offentlige, netto.	360	398	270	−54	−23	14	7	−52
I forbindelse med skibe, netto	1098	344	712	469	67	−110	−154	666
Andre, netto ...	141	474	869	826	33	244	155	394
I alt	1599	1216	1851	1241	77	148	8	1008
Fejl og udeladelser.	42	−158	227	145	−166	51	40	220
Ændring i valuta-reserver	355	526	1303	216	−184	124	133	143

Kilde: Norges Bank: Economic Bulletin, 1967, No. 1.

føre, gennemførtes en forhøjelse af afgifterne på benzin, drikkevarer og tobak, ligesom regeringen besluttede at søge de offentlige udgifter begrænset.

Alt i alt var finanspolitikken frem til sommeren 1966 ikke særlig stram. Begrænsningen af det opstående efterspørgselspres var derfor stort set overladt til pengepolitikken.

5. I de ti år frem til 1965 var grundlaget for pengepolitikken en aftale mellem på den ene side Norges Bank og på den anden side forretningsbankerne, sparekasserne og livsforsikringsselskaberne. I henhold til denne aftale blev der fastsat overgrænser for pengeinstitutternes udlånsforøgelse, regler om køb af statsobligationer m. v.

På basis af en kommissionsbetænkning fremsatte arbejderpartiregeringen forslag om en penge- og kreditpolitisk lov. Denne lov blev vedtaget i 1965 mod oppositionens stemmer. Efter lovens vedtagelse afslog bankerne at for-

længe aftalerne med Norges Bank. Loven trådte derefter i kraft den 1. januar 1966, men inden da var arbejderpartiregeringen blevet afløst af en borgerlig samlingsregering. Som et led i pengepolitikken ønskede myndighederne at begrænse de private bankers udlånsstigning til ca. 6 pct. i 1966. Til at begynde med benyttede regeringen sig kun af reglen om fastsættelse af likviditetsreserver for bankerne, og disse reserver blev sat forholdsvis lavt (5 pct.). Allerede få måneder senere måtte de forhøjes til 8 pct., da det viste sig, at de private bankers udlån voksede langt hurtigere end forudset. Denne forhøjelse synes heller ikke at have haft større virkning på bankernes udlån og i august lå udlånene 1 milliard kr. højere end året før.

En af grundene til, at fastsættelse af likviditetsreserver ikke virkede, har tilsyneladende været, at bankerne nok har efterkommet lovens bogstav, dvs. at de har opfyldt kravet om likviditetsreserver den sidste dag i måneden. De har derimod ikke efterlevet lovens ånd, idet de ofte kun har skaffet dækning ved optagelse af korte lån i Norges Bank ved månedens slutning, medens de resten af måneden har haft væsentlig lavere likviditet.

I den foreliggende økonomiske situation anså myndighederne det for nødvendigt at hindre, at udlånsforøgelsen tog yderligere fart. Med virkning fra september 1966 blev den penge- og kreditpolitiske lovs bestemmelser om tillægsreserver på udlånsstigning sat i kraft. Det var denne bestemmelse i loven, som de borgerlige partier i sin tid var gået kraftigst imod. I henhold til bestemmelsen blev det fastsat, at banker, hvis udlån i september 1966 lå mere end 10 pct. over udlånene i den tilsvarende måned året før, skulle deponere et beløb, svarende til halvdelen af det overskydende udlån på en ikke-forrentet konto i Norges Bank. For oktober og november 1966 blev den frit tilladte udlånsstigning sat ned til henholdsvis 9 og 8 pct.

Bestemmelsen viste sig at være ret effektiv, for så vidt som bankerne reducerede deres udlån i årets sidste måneder. Bankerne var meget utilfredse med bestemmelsen, idet den ikke blot reducerede deres likviditet, men også formindskede deres indtjeningsevne.

6. Da det kunne forventes, at likviditeten i 1967 ville blive forøget væsentligt, bl. a. i forbindelse med indførelse af folkepension fra 1. januar 1967, måtte det forudses, at den penge- og kreditpolitiske lovs bestemmelser måtte strammes endnu mere. Dette ønskede regeringen ikke, og da bankerne også ville foretrække at regulere deres udlån m. v. på en mindre byrdefuld måde, blev der i marts 1967 indgået en aftale mellem finansministeriet, Norges Bank og den norske bankforening om begrænsning af bankernes udlånsstigning i 1967. Ifølge aftalen må bankernes udlån måned for måned ikke overstige udlånene et år før med mere end 700 mill. kr. svarende til en stigning på 6–7 pct. Bankerne lovede desuden at ville give høj prioritet til finansiering af eksport, boligbyggeri og den nødvendige omstillingsproces inden

TABEL 3

Norge: produktion, priser m. m.

1960=100	1964		1965				1966			
	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
Industriproduktion, sæsonudj. ...	127	128	132	134	135	136	138	139	140	144
Timeløn i industrien	131	133	135	142	142	145	144	150	156	
Forbrugerpriser.	119	119	121	122	123	123	124	125	127	128
Engrospriser, forbrugsvarer ..	113	112	112	113	113	112	113	113	115	115

Kilde: OECD: Main Economic Indicators, March 1967.

for erhvervslivet samt at begrænse lån til finansiering af forbrug mest muligt. Til gengæld blev bestemmelsen om tillægsreserver på udlånsstigning sat ud af kraft, så længe aftalen løber.

Det er bemærkelsesværdigt, at den sidste tids stramme pengepolitik ikke har medført nogen ændring i den traditionelle norske lavrentepolitik, idet flere af de borgerlige partier deler arbejderpartiets ønske om at holde renten så lav som mulig. Det må dog bemærkes, at den norske diskonto, som gennem mange år har været 3½ pct. og dermed en af verdens laveste, ikke længere har nogen væsentlig direkte betydning for renteniveauet. Selv bankernes låntagning i Norges Bank sker kun til denne sats, når der er tale om helt kortfristet likviditetsstøtte. I øvrigt anvender Norges Bank siden 1965 et system med stigende rentesatser for at hindre, at bankerne udnytter lånemulighederne i Norges Bank som basis for en kreditekspansion.

7. Der skete ikke nogen stramning af finanspolitikken ved gennemførelse af finansloven for 1967. Der regnedes med nogenlunde balance på drifts- og anlægsbudgettet, men den meget store udlånsvirksomhed gennem de statsejede banker tænktes kun delvis finansieret ved optagelse af nye indenlandske statslån, dvs. at staten planlagde at trække nogle hundrede millioner på sit indestående i Norges Bank, hvad der naturligvis ville være ensbetydende med en tilsvarende likviditetsforøgelse for bankerne m. fl.

Allerede den 8. marts 1967, kun et par måneder efter finansårets begyndelse, gav regeringen imidlertid meddelelse om en række dæmpende foranstaltninger, som den agtede at gennemføre. Det drejede sig bl. a. om udsættelse af visse offentlige byggeprojekter, nedsættelse af statsbankernes udlån med 50 pct., foreløbig i første halvår 1967, stramning af byggerestriktionerne, stramning af reglerne for afbetalingshandel og ændringer i skatteloven med henblik på at fremme opsparingen i form af livsforsikringspræ-

mier eller bankindskud samt et forslag om tilskyndelse til udsættelse af investeringer.

Baggrunden for disse foranstaltninger var, at det i de sidste måneder stadig tydeligere havde vist sig, at økonomien var ved at komme ud af balance. Det var ikke så meget betalingsbalanceudviklingen, som virkede foruroligende, selv om man i begyndelsen af 1967 skønnede, at den løbende balance ville vise et rekordunderskud på omkring 2 milliarder kr. Stigningen i underskuddet ville nemlig skyldes en usædvanlig stor import af skibe, som stort set var sikret finansiering i udlandet og derfor ikke vil påvirke valutareserverne. Derimod var der flere indenlandske tegn på overophedning. Priserne var således steget for kraftigt i 1966, og de måtte antages at ville stige mindst lige så meget i 1967. Til trods for en betydelig stigning i arbejdsstyrken var arbejdsløsheden faldet kraftigt og var – årstiden taget i betragtning – lavere end nogensinde siden 1962.

For at mindske efterspørgselspresset og dermed bl. a. bremse prisstigningstendenserne var økonomisk-politiske indgreb nødvendige. Den norske finansminister fremhævede imidlertid, at der ikke var grund til panik, og at regeringen anså de omtalte forholdsregler for tilstrækkelige i den foreliggende situation.

SVERIGE

8. I årene indtil 1964 var den økonomiske udvikling i Sverige meget tilfredsstillende. Nationalproduktet voksede med ca. 5 pct. om året, samtidig med at stigningen i priser og lønninger holdt sig inden for rimelige grænser, og betalingsbalancen stort set var i ligevægt.

Allerede i 1963 kunne man dog spore tegn på et efterspørgselspres. Denne udvikling fortsatte i 1964, men først i 1965 tog den for alvor fart.

Arbejdslønnen har været kraftigt stigende i de senere år. Som følge af knaphed på arbejdskraft er der foregået en kraftig lønglidning. De samlede lønomkostninger pr. time i industrien steg med ca. 9 pct. om året i 1962–64, omtrent 12 pct. i 1965 og over 9 pct. i 1966. I foråret 1966 blev der afsluttet en tre-årig lønaftale, der gav lønforhøjelser på 4–5 pct. om året i 1966 og 1967 og 3 pct. i 1968.

Som følge af lønforhøjelserne steg arbejdsomkostningerne pr. enhed med 4–5 pct. om året i 1965 og 1966. Det er kraftige stigninger i forhold til de fleste andre lande. Bl. a. som følge af omkostningsstigningerne er priserne også steget stærkere end før. Forbrugerpriserne steg således 5 pct. i 1965 og omtrent 6½ pct. i 1966. Ca. 1 pct. af stigningen i begge år skyldtes dog højere afgifter.

9. Efterspørgselspresset bevirkede yderligere et betydeligt underskud på betalingsbalancen. Betalingsbalancen var omtrent i ligevægt i årene 1960–

TABEL 4

Sveriges betalingsbalance

	1963	1964	1965	1966
	Millioner US-$			
Eksport, fob	3203	3675	3971	4273
Import, cif	3393	3856	4377	4574
Handelsbalance	−190	−181	−406	−301
Andre løbende betalinger	170	155	114	75
Løbende betalinger i alt	−20	−16	−292	−226
Kapitalbetaling	−34	69	106	52
Fejl og udeladelser	31	144	209	241
Ændr. i valutareserver	−23	197	23	67

Kilde: OECD: Sweden, March 1967.

64, men som anført i tabel 4 var der forholdsvis store underskud i 1965 og 1966, henholdsvis 292 og 226 mill. $. Posten »Fejl og udeladelser« omfatter dog antagelig en del løbende indtægter, således at det reelle løbende underskud har været noget mindre. I forhold til udenrigsomsætningens størrelse – og i forhold til valutareserverne – er underskuddet derfor ikke så stort endda. Til en vis grad skyldes underskuddet vel nok den svagere efterspørgsel i visse lande, bl. a. England og Tyskland, men der kan også være mere permanente årsager, bl. a. dårligere internationale markedsforhold for visse svenske eksportvarer, en forøgelse af de løbende usynlige udgifter bl. a. til turisme, og en relativ kraftig stigning i omkostningsniveauet i Sverige. Den bedre balance i økonomien bidrog til, at betalingsbalanceunderskuddet faldt fra 1965 til 1966, men bl. a. som følge af en forringelse af byttеforholdet blev forbedringen dog ikke særlig kraftig.

10. Efterhånden som efterspørgselspresset udviklede sig, gennemførtes en kraftig stramning af den økonomiske politik. Som det efterhånden er reglen overalt, var det først pengepolitikken, som blev strammet. Diskontoen blev forhøjet flere gange fra 3½ pct. i juni 1963 til 6 pct. i juni 1966. Sveriges Riksbank søgte samtidig at begrænse bankernes udlånsmuligheder ved at få dem til at overholde visse regler for de likvide midlers størrelse. I februar 1964 indførtes en strafrente på 9 pct. for de private bankers lån i Riksbanken ud over halvdelen af bankernes egenkapital. I den følgende tid strammedes disse regler yderligere, således at bankerne fra juni 1966 skulle betale en strafrente på 12 pct. af låntagning ud over 25 pct. af egenkapitalen.

Med det nye budget fra midten af 1965 (det svenske finansår går fra 1. juli–30. juni) strammedes finanspolitikken også lidt. Statens udgifter for-

øgedes kun langsomt, og samtidig steg skatterne kraftigt, dels fordi skattegrundlaget var vokset, men også fordi de direkte og indirekte skatter blev sat op. Virkningen af det stigende overskud blev dog modvirket af en kraftig forøgelse af statens udlån.

11. Den strammere økonomiske politik var utvivlsomt en vigtig årsag til, at økonomien i løbet af 1966 igen kom bedre i ligevægt. Samtidig måtte det imidlertid konstateres, at væksten var blevet svækket. I 1965 steg nationalproduktet kun knap 4 pct., og i 1966 blev stigningen kun ca. 3 pct., den laveste vækst i mange år. På denne baggrund er den økonomiske politik siden midten af 1966 igen blevet lempet. Statsbudgettet for 1966–67 viste en kraftigere stigning i udgifterne og en langsom stigning i indtægten, og samtidig fortsatte de store statslige udlån. Da underskuddet på statsfinanserne delvis blev finansieret ved låntagning i Riksbanken, medførte det en kraftig forøgelse af likviditeten. Riksbanken lempede også efterhånden sine bestemmelser. Allerede i juli 1966 blev overrenten afskaffet for de banker, som overholdt de af Riksbanken foreskrevne likviditetsbestemmelser, og den 3. februar og den 10. marts 1967 blev diskontoen nedsat med 1/2 pct. ad gangen til 5 pct.

TABEL 5

Det svenske penge- og kapitalmarked

	Låntager				
	Staten	Kommuner	Boligbyggeri	Industri og handel	I alt
	Millioner sv. kr.				
1963 I alt	200	950	3800	3550	8500
1964 I alt	250	1400	4400	3150	9200
1965 *Långiver:*					
Riksbanken	650	0	−50	0	600
Forretningsbanker	−1100	0	1150	2100	2150
Tillægspens.-fonden	275	525	1225	725	2750
Andre kreditinst.	25	625	2225	1125	4000
Private	−100	0	50	750	700
I alt	−250	1150	4600	4700	10200
1966 *Långiver:*					
Riksbanken	800	0	50	50	900
Forretningsbanker	−100	100	800	2200	3000
Tillægspens.-fonden	200	300	2350	850	3700
Andre kreditinst.	0	600	1050	1450	4100
Private	350	0	0	750	1100
I alt	1250	1000	5250	5300	12800

Kilde: Preliminär Nationalbudget 1967, Stockholm 1967.

TABEL 6

Sverige: produktion, priser m. v.

	1964		1965				1966			
	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
Industriproduktionen, sæsonudj. 1960 = 100 .	134	138	142	143	147	146	147	148	151	149
Arbejdsløshed, sæsonudj., 1000	23,2	21,6	20,2	18,9	17,9	21,8	29,6	23,4	21,9	27,9
Ledige stillinger, sæsonudj., 1000	54,2	57,8	60,7	61,9	62,6	60,4	59,7	55,0	50,8	43,6
Timeløn i industri 1960 = 100	135	139	145	149	148	153	154	158	163	167
Forbrugerpriser 1960 = 100	115	116	117	118	121	122	126	127	128	129
Engrospriser, forarbejdede varer 1960 = 100	112	113	114	115	114	116	118	119	118	119

Kilde: OECD: Main Economic Indicators, March 1967.

12. Renten i pengeinstitutterne og på kapitalmarkedet fulgte stort set bevægelsen i Riksbankens diskonto. Som det fremgår af tabel 5, voksede det beløb, som i alt blev lånt i pengeinstitutterne og på kapitalmarkedet kraftigt fra 1965 til 1966. Som i de nærmest forudgående år var tillægspensionsfonden af stor betydning for udviklingen, idet den forøgede sine udlån fra 2750 mill. sv. kr. til 3700 mill. sv. kr. Den tegnede sig dermed for næsten 30 pct. af den samlede långivning på penge- og kapitalmarkedet. Tillægspensionsfondens samlede udlån er siden ordningens start i 1960 vokset til 14,7 milliarder sv. kr. ved udgangen af 1966. Langt den største del er placeret i obligationer.

13. Statsbudgettet for 1967–68 blev fremsat i rigsdagen i jan. 1967 og er endnu ikke færdigbehandlet. Budgettet indeholdt flere forslag om væsentlige ændringer. Hovedtanken med ændringerne var at stimulere de industrielle investeringer og boligbyggeriet og til gengæld at begrænse andre mindre vigtige investeringer, det private forbrug og statens efterspørgsel efter varer og tjenesteydelser. Ud fra denne tanke foreslog regeringen bl. a. følgende:

1. Oprettelsen af en næringspolitisk fond, som skulle have til formål at lette strukturrationaliseringen i den svenske industri.
2. Indførelsen af en midlertidig skat på 25 pct. på investering i byggeri, bortset fra boligbyggeri, industribyggeri og visse former for offentligt byggeri. Skatten skulle pålægges bygninger påbegyndt mellem marts 1967 og september 1968.

3. Forhøjelse af indirekte skatter, navnlig i forøgelse af den generelle omsætningsafgift fra 9,1 til 10 pct. Forhøjelsen skønnes at ville indbringe 1440 mill. sv. kr. i finansåret 1967–68.
4. Begrænsning i forøgelsen af statens efterspørgsel efter arbejdskraft. Medens staten i de senere år har forøget antallet af beskæftigede med ca. 6000 om året, ventes forøgelsen i 1967–68 kun at blive 1500.

Budgettet regner med et større overskud på drifts- og anlægsbudgettet – og et mindre underskud, hvis statens udlån medregnes. I betragtning af den langsomme vækst i statens efterspørgsel efter reale reserver, må budgettet derfor anses for at være udtryk for en stramning af finanspolitikken.

Det mest kontroversielle af disse forslag er uden tvivl forslaget om oprettelsen af en næringspolitisk fond. Fonden skal yde kreditter til rationaliserings- og udviklingsprojekter, hvis størrelse gør det udelukket at finansiere den af selskabernes opsparede kapital eller ved midler lånt på markedet. Efter regeringens forslag skulle der stilles 500 mill. sv. kr. til rådighed for denne fond i finansåret 1967–68. Forslaget er senere blevet ændret, således at der nu foreslås oprettet en statslig investeringsbank, som skal hedde »Sveriges Investeringsbank AB«. Den skal til at begynde med have en egenkapital på 500 mill. sv. kr., og den skal have adgang til at låne indtil 5 gange egenkapitalen, f. eks. fra Tillægspensionsfonden e. l. Forslaget har afstedkommet en meget livlig diskussion i Sverige, og det er endnu ikke afklaret, om banken etableres, og hvis dette sker, da i hvilken form.

FINLAND

14. Under og i de første år efter den anden verdenskrig steg priserne i Finland meget kraftigt. Siden begyndelsen af halvtredserne har udviklingen imidlertid været roligere, og den årlige prisstigning har kun andraget ca. 4,5 pct. Som det fremgår af tabel 7 er prisniveauet siden 1960 steget mindre i Finland end i de andre nordiske lande.

Den relative prisstabilitet har været ledsaget af en betragtelig vækst. I årene fra 1959–65 steg nationalproduktet således med mellem 3 og 9 pct. om året.

Denne kraftige ekspansion kunne ikke gennemføres uden underskud på betalingsbalancens løbende poster. De finske myndigheder fulgte imidlertid den politik at låne så meget som muligt i udlandet for derved at skabe mulighed for en hurtigere udvikling. I 1964 var det således muligt for Finland at låne i alt ca. 650 mill. Fmk. netto i udlandet, heraf omkring halvdelen i form af langfristede offentlige lån. (1 Fmk. = ca. d.kr. 2,15). Det gjorde det muligt ikke blot at finansiere et underskud på betalingsbalancens

TABEL 7

Forbrugerpriser i de nordiske lande

	1963	1964	1965	1966				
				I alt	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
	1960=100							
Norge	111	117	122	126	124	125	127	128
Sverige	110	114	120	127	126	127	128	129
Finland	106	116	120	123	121	122	124	124
Island	131	157	168	186	178	184	190	191
Danmark	118	122	130	139	135	138	139	141

Kilde: OECD: Main Economic Indicators, March 1967.
Tallene for Finland dog omregnet efter International Financial Statistics, March 1967.

løbende poster på over 650 mill. Fmk., men også at forøge Finlands valutareserver. Ved udgangen af 1964 beløb disse reserver sig til ca. 1250 mill. Fmk.

15. Siden 1964 har forholdene på det internationale kapitalmarked imidlertid været meget vanskelige, og Finland har kun været i stand til at låne meget mindre beløb i udlandet. Myndighederne gennemførte en række foranstaltninger for at tilpasse økonomien til de ringere lånemuligheder, men det viste sig at være vanskeligt og langsommeligt at gennemføre en sådan omstilling. Vanskelighederne blev desuden forøget af dårligere afsætningsforhold for nogle af de vigtigste finske eksportvarer. Da underskuddet på betalingsbalancens løbende poster i 1965 og 1966 holdt sig på samme niveau som i 1964, forringedes valutareserverne i disse to år med tilsammen ca. 650 mill. Fmk.

For at modvirke svækkelsen af betalingsbalancen gennemførtes i 1965 og 1966 en række indgreb, der skulle begrænse den indenlandske efterspørgsel og derigennem mindske importen og frigøre flere reserver til eksport. I efteråret 1965 strammedes reglerne for afbetalingshandel kraftigt, og senere på året forhøjedes afgifterne på personbiler. Væksten i statens udgifter blev også begrænset, og som følge heraf faldt det statsfinansielle kasseunderskud fra 659 mill. Fmk i 1963 til 125 mill. Fmk i 1966.

16. Med henblik på at begrænse bankernes udlån gennemførtes en stramning af reglerne for bankernes låntagning i Finlands Bank. Da forretningsbankerne havde en stor gæld til Finlands Bank, havde denne mulighed for at presse bankerne til at acceptere de stramme regler.

Låntagning i Finlands Bank ud over en vis grænse blev belagt med en strafrente på op til 4 pct. ud over den normale rente. Desuden gennemførtes

TABEL 8

Finland: produktion, priser m. m.

1958 = 100	1964	1965				1966			
	4. kv.	1. kv.	3. kv.	2. kv.	4. kv.	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
Industriproduktion, sæsonudj.	163	170	172	173	173	174	176	174	185
Forbrugerpriser	124	125	125	125	124	125	126	128	128
Timelønninger	159	166	168	168	169	172	179	186	186

Kilde: International Financial Statistics, April 1967.

i perioder et loft over bankernes udlån. Disse forholdsregler var tilstrækkelige til at begrænse bankernes udlånsstigning i andet halvår 1965, men i løbet af 1966 medførte en kraftig efterspørgsel efter kredit i forbindelse med en stærk vækst i bankernes indlån, at bankernes udlån igen begyndte at vokse stærkt.

17. Den stramme økonomiske politik bevirkede, at nationalproduktet i 1966 kun voksede med 2–2½ pct. mod 6–7 pct. i de to foregående år. Den indenlandske efterspørgsel steg i 1966 kun med ca. 2 pct. mod ca. 6 pct. året før. Investeringerne faldt i 1966, medens de i 1965 var vokset med 9 pct. Den svagere vækst medførte også et vist fald i beskæftigelsen, og der opstod tendens til arbejdsløshed, navnlig blandt ufaglærte og i de nordligste egne af landet. Disse tendenser blev modvirket ved igangsættelse af forskellige offentlige arbejder, og arbejdsløsheden steg derfor kun svagt.

Stramningen havde også stor betydning for importen, der næsten ikke voksede i 1966, medens den i 1965 var forøget med 6 pct. Desværre forbedredes betalingsbalancen ikke tilsvarende, især fordi efterspørgslen efter finske eksportvarer svækkedes, og bytteforholdet forringedes. Det løbende underskud på betalingsbalancen androg derfor omkring 650 mill. Fmk. i 1966 – eller omtrent det samme som i 1964 og 1965. Den langfristede låntagning i udlandet beløb sig til over 500 mill. Fmk., men de foregående års låntagning i udlandet har medført, at afdragsbetalingerne efterhånden andrager ca. 350 mill. Fmk., således at den langfristede netto låntagning kun var på godt 150 mill. kr. Sammen med en lidt større kortfristet nettolåntagning beløb kapitalimporten sig til i alt netto ca. 400 mill. Fmk. Valutareserverne faldt derfor også i 1966, og ved årets udgang androg de kun ca. 600 mill. Fmk. Det var derfor nødvendigt hurtigt at reducere underskuddet på betalingsbalancens løbende poster. Med henblik på at begrænse væksten i den indenlandske efterspørgsel har regeringen derfor strammet finanspolitikken kraftigt. I 1966 var underskuddet på statsfinanserne så stort, at staten ved årets slutning var nødt til at optage et lån på 300 mill.

Fmk. i Finlands Bank. For 1967 gennemførtes derfor en række skatteforhøjelser, der forøgede statsindtægterne med i alt 880 mill. Fmk. De vigtigste forhøjelser var følgende:

De midlertidige forhøjelser af afgifter på benzin, biler og cigaretter, der indførtes i sommeren 1966, forblev i kraft i 1967.

Selskabsskatterne forhøjedes.

Den almindelige omsætningsafgift blev forhøjet med 1 pct. til 11 pct.

Betaling for sygeforsikring m. m. blev forhøjet.

De offentlige værker m. fl.s priser blev forhøjet, renter af huslån blev forøget, priserne på alkohol blev sat op, og en skat på forsikringspræmier blev indført.

Selv om statsbudgettet for 1967 også regner med en kraftig forøgelse af udgifterne, skulle nettoresultatet dog blive, at kasseunderskuddet formindskes til kun 43 mill Fmk.

Da Finlands Banks strafrentesystem m. v. havde vist sig ikke at være tilstrækkelige til at begrænse væksten i bankernes udlån, gennemførtes i oktober 1966 endnu strammere foranstaltninger. Forretningsbankernes rediskonteringer i Finlands Bank blev for 1. halvår 1967 begrænset til 800 mill. Fm. – det niveau, de var nået op på i oktober 1966. Begrænsningen gennemføres konsekvent, således at en bank, som har overskredet sin rediskonteringskvota i Finlands Bank, ikke må bevilge nye udlån, før forholdet er bragt i orden. Finlands Bank opfordrede samtidig bankerne til at begrænse deres udlån til forbrug og til finansiering af import samt til at give finansiering af eksport m. v. prioritet.

For at begrænse likviditetsvirkningerne af det lån, som den finske stat i december 1966 optog i Finlands Bank, indgik Finlands Bank en aftale med forretningsbankerne, hvorefter disse i 1967 skulle binde 60 pct. af deres indlånsstigning på konto hos Finlands Bank, dog begrænset til højst 3 pct. af bankernes samlede indlån og til højst det beløb, som staten har trukket på Finlands Bank.

18. De finske myndigheder er klare over, at den yderligere stramning af den økonomiske politik vil betyde, at der i bedste fald kun vil blive en ganske lille vækst i 1967. Man anser det imidlertid nødvendigt at få betalingsbalancen bragt i ligevægt snarest. Man håber, at den finske eksport – trods den langsomme vækst mange steder i udlandet – vil stige. Da forbruget kun skulle kunne stige langsomt, og da investeringerne formentlig vil falde, ventes det, at importen kun vil stige lidt. Den løbende betalingsbalance skulle således blive forbedret væsentligt allerede i 1967.

Som et led i anstrengelserne for at bedre betalingsbalancen har regeringen besluttet at forsøge at tiltrække flere udenlandske investeringer. Sådanne investeringer vil ikke blot være af betydning på grund af den kapitaltilfør-

sel, de umiddelbart medfører, men vil også bidrage til en effektivisering af produktionen. Desuden vil de skabe nye arbejdspladser, hvad der er af særlig betydning i de nærmest kommende år, hvor arbejdsstyrken uden for landbruget ventes at ville vokse med 30.000 personer om året.

Det ventede mindre underskud på betalingsbalancens løbende poster i forbindelse med en vis kapitalimport ventes at betyde, at valutareserverne for 1967 som helhed kun vil falde lidt. Da reserverne var forholdsvis små, og da der var risiko for en sæsonmæssig nedgang i første halvår, besluttede den finske regering at søge en kredit i Den internationale Valutafond. I marts 1967 fik Finland bevilget en kredit på 93,75 mill. $, som blev fuldt udnyttet i løbet af marts og april 1967.

TABEL 9

Finlands udenrigshandel

	1963	1964	1965	1966				
				I alt	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.
	Millioner Fmk.							
Eksport, fob	3678	4132	4566	4817	879	1247	1276	1415
Import, cif	3867	4817	5266	5524	1243	1389	1355	1537
Handelsbalance	−189	−685	−700	−707	−364	−142	−79	−122

Kilde: Bank of Finland: Monthly Bulletin, March 1967.

ISLAND

19. Islands økonomi er domineret af fiskeriet. Omkring en femtedel af nationalproduktet stammer fra fiskeriet, og mere end 90 pct. af eksporten består af fiskeriprodukter. Den økonomiske udvikling er da også i høj grad afhængig af fiskerierhvervets forhold.

Island har i de sidste år haft en anselig vækst, idet bruttonationalproduktet i årene 1962–65 voksede med 5–8 pct. om året. Bruttonationalindkomsten, der også omfatter forbedringer i bytteforholdet over for udlandet, er steget endnu mere, jfr. tabel 10. Hovedårsagen til denne vækst var stigningen i fangsterne, navnlig af sild o. l., kombineret med en stigning i eksportpriserne for fisk. I 1966 er fangsten ikke steget så stærkt, og siden midten af 1966 har priserne været faldende. Nationalindkomsten er derfor i 1966 antagelig kun steget med ca. 2 pct.

Den islandske industri er stadig beskyttet af høj told og kvantitative restriktioner. En vis liberalisering i det sidste par år og en kraftig stigning i lønomkostningerne har medført stagnation i industriprodukitonen m. v.

TABEL 10

Islands nationalprodukt og nationalindkomst

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	Ændring i pct. (faste priser)					
Bruttonationalprodukt	1,7	8,0	7,1	5,4	5,0	3,5
Virkningen af ændringer i bytteforholdet.	3,6	0,7	0,4	3,2	4,8	−1,5
Bruttonationalindkomst	5,3	8,4	7,2	8,3	9,2	1,8

Kilde: OECD: Iceland, December 1966.

20. Det er ikke lykkedes at stabilisere priserne i Island. Fra 1961–1964 steg detailpristallet med ca. 50 pct. I maj 1964 blev priserne midlertidigt stabiliseret ved hjælp af subsidier, men siden 1965 har priserne igen været stigende. I oktober 1966 lå priserne ca. 12 pct. over niveauet i oktober 1965.

Grunden til de nye prisstigninger var dels et kraftigt efterspørgselspres, dels store lønstigninger. Medens lønningerne ved forhandlingerne i 1964 blev forhøjet forholdsvis lidt efter islandske forhold, nemlig med ca. 7,5 pct., førte forhandlingerne i 1965 til en forhøjelse af timelønnen på over 16 pct. En af de vigtigste årsager til disse store stigninger var den kraftige vækst i mange fiskeres indkomst som følge af de gode fangst- og afsætningsforhold, idet arbejdere inden for andre erhverv forsøgte at skaffe sig tilsvarende lønstigninger.

Dette specielle problem er aftaget i de sidste måneder af 1966, da priserne for fiskeeksporten begyndte at falde. De faldende indkomster til fiskerne har ikke blot dæmpet lønkravene i andre erhverv, men også formindsket efterspørgselspresset. Den uheldige udvikling har således også haft enkelte positive sider.

21. De gode forhold for fiskeriet i årene frem til 1965 medførte, at betalingsbalancen – til trods for de kraftige stigninger i priser og omkostninger – normalt kun viste et mindre underskud på de løbende poster. I 1965 var der endda et lille overskud. Da der samtidig foregik en vis kapitalimport voksede valutareserverne år for år.

I 1966 har der antagelig været et betydeligt underskud på den løbende balance. Der foreligger endnu ikke en endelig opgørelse af betalingsbalancen for 1966, men OECD's skøn, som er anført i tabel 11, synes at have undervurderet kapitalimporten, idet valutareserverne voksede yderligere i 1966. Ved årets udgang androg reserverne 56 mill. $. Det svarer til ca. 4 måneders import. Selv om reserver af denne størrelsesorden ikke er for store for et land med kraftige udsving i udenrigshandelen, er det dog bemær-

TABEL 11

Islands betalingsbalance

	1963	1964	1965	1966[1])
	Millioner US-$			
Eksport, fob	94,0	111,1	129,3	137,0
Import, fob	−101,9	−120,3	−125,6	−148,4
Handelsbalance	−7,9	−9,2	3,7	−11,4
Andre løbende betalinger	2,5	1,3	−0,2	0,9
Løbende betalinger i alt	−5,4	−7,9	3,5	−10,5
Kapitalbetalinger:				
Afdrag på udenlandsk gæld	−9,1	−9,5	−10,4	−11,4
Låntagning m. v.	17,1	22,6	15,9	17,3
I alt	8,0	13,1	5,5	5,9
Fejl og udeladelser	0,1	1,3	−1,6	–
Ændring i valutareserver	3,7	6,5	7,4	−4,6

[1]) Foreløbige tal.
Kilde: OECD: Iceland, December 1966.

kelsesværdigt, at Island er det nordiske land, som har de største valutareserver i forhold til importen.

Udviklingen i statsfinanserne har i de senere år været påvirket dels af bestræbelserne for at begrænse efterspørgslen, dels af forsøgene på at dæmpe indkomststigningerne. Budgettet for 1964 viste således et stort underskud, fordi man havde forøget subsidierne i et forsøg på at stabilisere priserne og dermed moderere kravene om lønstigninger. Budgetterne for 1965 og 1966 har også været påvirket af vedtagelsen af subsidier m. v., men de har dog været nogenlunde i balance.

Pengepolitikken har i de sidste år først og fremmest haft til formål at begrænse efterspørgselspresset. For at bremse bankernes udlånsforøgelse, der var meget kraftig i 1965, blev diskontoen i begyndelsen af 1966 forhøjet med 1 pct. til 6¾ pct., og det blev fastsat, at bankerne ved låntagning ud over en vis grænse skulle betale en strafrente på 16 pct. Samtidig blev også kassereservebestemmelsen skærpet. Alligevel fortsatte bankerne den kraftige udlånsekspansion i 1966. Efterhånden er bankernes likviditet dog faldet kraftigt, således at det må ventes, at ekspansionen vil stilne af inden længe.

22. Der kan ikke være tvivl om, at de senere års kraftige stigning i priser og omkostninger i Island, kombineret med den sidste tids prisfald på eksporten, har betydet en alvorlig forringelse af Islands konkurrenceevne på verdensmarkedet. En yderligere forringelse – f. eks. som følge af nye om-

kostningsstigninger – vil kunne medføre arbejdsløshed og samtidig føre til en forringelse af betalingsbalancen.

Det er derfor vigtigt at få den økonomiske udvikling stabiliseret. Myndighederne har på forskellig vis forsøgt at løse denne opgave. Regeringen har således ved øgede subsidier og ved et generelt forbud mod prisforhøjelser på alle varer og tjenesteydelser, samt mod forhøjelse af kommuneskatter holdt prisniveauet nede på niveauet fra august 1966. Man håber, at de stabile priser vil få fagforeningerne til at vise mådehold i deres lønkrav. Desuden agter myndighederne tilsyneladende at fastholde den stramme økonomiske politik for at begrænse efterspørgslen. Det er dog en vanskelig opgave at føre en finanspolitik med overskud på statsfinanserne, når det samtidig er nødvendigt at anvende øgede beløb til betaling af subsidier, ikke mindst fordi en eventuel skatteforhøjelse ville påvirke pristallet og dermed lønningerne. Myndighederne vil imidlertid søge at balancere budgettet, og den stramme pengepolitik vil utvivlsomt blive fastholdt.

H. D.
18. 4. 67.

DEN DANSKE ØKONOMISKE SITUATION

PENGEFORHOLDENE

For ganske nylig er den årlige beretning fra Danmarks Nationalbank, Danmarks Nationalbank 1966, udkommet. Der tages stilling til pengeforholdene og pengepolitikken i 1966. Lidt mere flygtigt berøres den samlede økonomiske situation.

Den indenlandske likviditet kan belyses på forskellige måder. Nationalbankens hovedinteresse ligger i at undersøge pengeinstitutternes, og herunder navnlig bankernes likviditet. Denne opgøres primært som summen af bankernes nettostilling over for Nationalbanken og af deres nettovalutastilling. Hertil kommer 2 modifikationer. Dels har de private banker visse beløb bundet i Nationalbanken i henhold til deponeringsaftalen, der omtales nedenfor. Dels har de private banker i årets løb købt for op mod 1/2 mia. kr. af Skibskreditfondens B-obligationer. Disse obligationer kan genbelånes fuldtud i Nationalbanken. De er derfor en likviditetsreserve på linie med de særlige indlånsbeviser, der er tremåneders-papirer, i hvilke bankerne anbringer en del af deres likvide indestående hos Nationalbanken. Ser man bort fra de omtalte obligationer, formindskedes bankernes likviditet med godt 1100 mill. kr. Af denne forringelse skyldtes de 400 mill. kr. deponeringsforpligtelserne. Beholdningen af skibskreditfondobligationerne[1]) blev øget med knap 500 mill. kr., og den reelle likviditetsnedgang blev derfor på 600–700 mill. kr.

Interessen for bankernes likviditet hænger naturligvis sammen med, at denne formodes at have betydning for det økonomiske forløb. Bankernes mulighed for at finansiere investering, omsætning m. v. inden for erhvervslivet må være afhængig af deres likviditetssituation. Det er imidlertid meget vanskeligt nærmere at vurdere den reale betydning af den stramme likviditet. Bankernes (og i øvrigt også sparekassernes) udlån er forøget meget

[1]) B-obligationerne dækker over 6 pct.s lån til skibsværfterne. I 1967 vil man i øvrigt gå over til en ny ordning med C-obligationer, der når de er overtaget af bankerne til pari indtil 3 mdr. efter købet kan videresælges til pari til Nationalbanken. Til gengæld ophæves belåningsmulighederne. Denne ordning betyder reelt, at Nationalbanken direkte giver 6 pct.s lån til værfterne. Begge ordninger må ses som led i den internationale subsidiering af skibsbygningsindustrien.

kraftigt i 1966. I begyndelsen af året lå udlånene omkring 10 pct. højere end i tilsvarende periode i 1965, og hen mod årets slutning lå udlånene omkring 15 pct. højere end året før. Til sammenligning var udlånsekspansionen 1965 nærmest noget svagere, og samtidig var der en lille fremgang i bankernes likviditet. Man må således konstatere, at der er en betydelig elasticitet i kreditsystemet. Pengeinstitutterne synes i stort omfang at kunne imødekomme et ønske fra publikum om øget långivning, selv om deres likviditet er særdeles ringe.

Navnlig inden for byggeriet regner man med, at der er stor afhængighed af finansieringsforholdene. Man har vel fra politisk side antaget, at samtidig med, at de forskellige administrative byggerestriktioner blev ophævet i begyndelsen af 1966, ville de stramme finansieringsforhold sætte den fornødne bremse på byggeaktiviteten. På den måde skulle det undgås, at pris- og lønstigningerne specielt i denne sektor skulle blive særligt voldsomme. Man har ikke kunnet konstatere en egentlig omkostningseksplosion i byggesektoren, men på den anden side har finansieringsforholdene tilladt, at der i 1966 blev påbegyndt ca. 50.000 lejligheder mod godt 40.000 året før. I forbindelse med denne ekspansion har bankerne slækket noget på deres krav om forhåndslån i realkreditinstitutterne. Dette har dog ikke stillet det store krav til bankernes likviditet. I Nationalbankens beretning hedder det: »Så længe ventetiden på lån (fra realkreditinstitutterne) kun er et eller måske to kvartaler, betyder dette ikke nogen stor belastning af den enkelte banks likviditet, idet udbetalingerne i den første del af byggeperioden normalt er små«.

Hvis det er sådan, at byggeperioderne bliver længere p. gr. a. det større antal igangsættelser, vil dette sandsynligvis være ledsaget af en mindre stigning i produktiviteten set i forhold til den stigning, man ellers kunne have fået. I så fald ville det have været at foretrække, at igangsættelserne havde været hæmmet noget mere af f. eks. stramme finansieringsforhold. På den anden side kan det ikke være hensigten, at likviditetsforholdene skal fremkalde arbejdsløshed i byggesektoren. Når sådanne forskellige synspunkter skal afvejes mod hinanden, må det blive vanskeligt at afgøre, om udlånsekspansionen kan siges at have været for stor. Det fremgår imidlertid af beretningen, at man i Nationalbanken, som det vel ofte har været tilfældet, mener, at udlånsstigningen har været i overkanten af det ønskelige.

I konsekvens heraf har Nationalbanken ønsket at opretholde de gældende deponeringssatser i aftalerne med bankerne og sparekasserne. Deponeringsaftalen med bankerne går således fortsat ud på følgende: Ved en forringelse af stillingen over for udlandet i forhold til udgangssituationen i begyndelsen af 1965, hvor aftalen blev indgået, skal den pågældende bank deponere et beløb i Nationalbanken, der er lige så stort som forringelsen. Det betyder en effektiv afskæring af bankerne fra at låne sig til likviditet i udlandet. Endvidere skal 20 pct. af indlåningsstigningen deponeres i

Nationalbanken. Dog gælder det, at en forbedring af stillingen over for udlandet med sit fulde beløb nedsætter den krævede deponering i Nationalbanken.

Efter denne korte redegørelse for deponeringsaftalen kan det delvis med udgangspunkt heri overvejes, om bankernes likviditet kunne opgøres mere hensigtsmæssigt. Hvad angår stillingen over for udlandet, kan en bank kun have en likviditetsreserve i fremmed valuta i det omfang, den har overdækket sin deponeringspligt ved forøgelse af udenlandske tilgodehavender. Hvis en bank, der har opfyldt sin deponeringspligt ved både at have forbedret sin valutastilling og ved at have beløb bundet i Nationalbanken, sælger nogle af sine valutatilgodehavender til Nationalbanken, skal hele provenuet jo umiddelbart bindes i Nationalbanken[2]).

Man kunne altså opgøre bankernes udenlandske likviditetsreserve som de deponeringsuafhængige valutatilgodehavender. Det ville være en slags modificeret bruttoopgørelse.

På tilsvarende måde kan det overvejes, om bankernes likviditet i relation til Nationalbanken skal opgives brutto eller netto. Her må det dog nok siges, at en gæld til Nationalbanken er udtryk for en pengepolitisk realitet. De private bankers afhængighed er naturligvis voksende med en voksende gæld til Nationalbanken. Dette taler for at anvende en nettoopgørelse[3]). Herved afdækkes imidlertid en fundamental vanskelighed ved overhovedet at arbejde med et likviditetsbegreb, i hvert fald i situationer hvor de private banker er afhængige af låntagning i Nationalbanken. Det må nemlig være lånemuligheder og -betingelser (herunder rentebetingelser) i Nationalbanken og de private bankers mere eller mindre psykologisk bestemte holdning over for gældsætning til Nationalbanken, der er de afgørende faktorer til bestemmelse af banksystemets likviditet.

Ser man på situationen ultimo marts 1967, er de private bankers udlån 17 pct. større end ved 1. kvartals udgang i 1966. Der er således tale om en fortsat forcering af udlånsekspansionen. Dette må nok blandt andet ses i forbindelse med, at byggeriet på grund af den milde vinter kun har været ude for en meget svag sæsonmæssig nedgang, se tabellen over arbejdsløsheden sidst i oversigten.

Som det fremgår ovenfor, mener Nationalbanken ikke, at der er basis for at lempe på kreditforholdene. Man har således også fået forlænget obligationsaftalerne efter de hidtil gældende retningslinier. Da disse aftaler imidlertid bygger på faste kvoter, der begrænser tilgangen af lånetilsagn inden

[2]) Der er dog et lille spillerum p. g. a. den månedsvise opgørelse af deponeringspligten.

[3]) I det økonomiske sekretariat arbejder man med en likviditetbrøk, der tager hensyn til nettostillingen overfor udlandet og bruttostillingen overfor Nationalbanken, idet der dog korrigeres for deponeringspligten. Den forklarende tekst i Økonomisk Årsoversigt 1967, side 11, er særdeles utilstrækkelig.

for hvert kvartal, forudsætter en uændret virkning, at kvoterne justeres opad i forhold til den almindelige nominelle og reale ekspansion. Det er således besluttet at forhøje kvoterne for de forskellige kategorier (boligbyggeri, landbrug og andet) med ca. 11 pct. med virkning fra januar kvartal 1967.

Nettotilgangen til obligationsmarkedet i 1966 blev på 4038 mill. kr. efter kursværdi. Dette er et fald på 14 pct. i forhold til året før. Årsagen er, at obligationsaftalerne, der blev indgået midt i 1965, først i 1966 har virket normalt. I forbindelse med den efterhånden forventede kurspleje har Nationalbanken overtaget obligationer til en kursværdi af godt 800 mill. kr. i 1966. Beretningen antyder, at obligationskøbene har været nødvendige, da obligationsmarkedet har været for svagt. Denne betragtning kan dog kun være rigtig under forudsætning af, at en bestemt rente skal opretholdes. Hertil kommer, at Nationalbanken under alle omstændigheder har været nødt til at kanalisere en vis forøgelse af selve pengeforsyningen (defineret nedenfor) ud til banker og private. Om denne kanalisering sker via obligationsmarkedet eller via øgede udlån til private banker kan vel være ret ligegyldigt. Dog kan det siges, at Nationalbankens pengepolitiske magtstilling bliver stærkest i det sidste tilfælde.

Man kan eventuelt hævde, at det dækker over markedsufuldkommenheder, når Nationalbanken har måttet kanalisere penge ud via obligationsmarkedet. I 1966 steg publikums indskud på tid i banker og sparekasser med 2 mia. kr. Hvis der var tilstrækkeligt kendskab til den merrente, der kan opnås ved anbringelse i obligationer, ville ejerne af disse tilgodehavender uden tvivl i stort omfang have set deres fordel ved at lade disse penge passere over obligationsmarkedet, også selv om der var kendskab til den hermed forbundne kursrisiko. Havde en sådan øget tilbøjelighed til at købe obligationer gjort sig gældende, ville de private banker utvivlsomt have været nødt til i større omfang at gældsætte sig til Nationalbanken.

Pengeforsyningen består af seddelomløbet, girotilgodehavender og de private bankers anfordringstilgodehavender i Nationalbanken[4]). Hovedbevægelserne i 1966 kan sammenfattes til en pengeopsugning fra statens side på ca. 700 mill. kr. og en pengetilførsel fra Nationalbanken på ca. 800 mill. kr., dvs. med et beløb svarende til Nationalbankens obligationskøb. Resultatet bliver en udvidelse af pengeforsyningen med ca. 100 mill. kr. Det svarer kun til 2 pct. af selve seddelomløbet og må siges at være en yderst beskeden forøgelse, al den stund nationalproduktet i løbende priser er steget med 10 pct.

Når pengeforholdene er blevet omtalt uden nogen særlig gennemgang

[4]) Oftest medtages ligeledes de private bankers nettovalutatilgodehavender; men som omtalt er i hvert fald bevægelserne heri næppe særligt relevante for pengeforsyningen p. gr. a. deponeringsaftalen.

af valutaforholdenes betydning, skyldes det, at betalingsbalanceunderskuddet i 1966 (omtalt i sidste nummer af Økonomi og Politik) er blevet financieret ved låntagning i udlandet. I den forbindelse har forretningsmæssige kreditter alene betydet en tilførsel på ca. 900 mill. kr. Totalt set er der i et mindre omfang tilført likviditet fra udlandet. Denne er tilført pengeforsyningen ved nettovalutakøb fra Nationalbankens side.

DEN ØKONOMISKE SITUATION I ØVRIGT

En af årsagerne til, at den forbedring af betalingsbalancen, der var udsigt til i begyndelsen af 1966, udeblev, må søges i industrieksportens udvikling. Det må klart være en opgave for den økonomiske politik at påvirke økonomien, så der bliver mulighed for atter at få en stærkere stigning i industrieksporten. Man ved, at med øget velstand vil også forbruget af fremmede varer og turistrejser stige, og det er kun muligt at betale for dette øgede forbrug ved at eksportere mere. Selv om der naturligvis må være et vist spillerum, så den økonomiske udvikling kan være forskellig fra år til år, også under en almindelig opgangskonjunktur, så er, på lidt længere sigt, en fortsat gunstig udvikling for eksporten en betingelse for, at den økonomiske vækst kan fortsætte.

Følgende tabel, der er taget fra Nationalbankens årsberetning side 13, viser stigningstallene for industrieksporten i perioden 1964–1966. Det ses,

Industrieksport eksklusive skibe

	Eksport	Stigning i forhold til tilsvarende periode året før	
	Millioner kroner		Pct.
1964 1. kvartal	1482	259	21,2
2. kvartal	1616	241	17,5
3. kvartal	1632	240	17,2
4. kvartal	1862	250	15,5
1964 hele året	6592	990	17,7
1965 1. kvartal	1710	228	15,4
2. kvartal	1857	241	14,9
3. kvartal	1766	134	8,2
4. kvartal	2082	220	11,8
1965 hele året	7415	823	12,5
1966 1. kvartal	1918	208	12,2
2. kvartal	2057	200	10,8
3. kvartal	1898	138	7,5
4. kvartal	2173	91	4,4
1966 hele året	8046	631	8,5

at den udvikling, der har tilspidset sig i 1966, ikke kommer helt pludseligt, men er en fortsættelse af en udvikling, der også har gjort sig gældende i de foregående år.

I Økonomisk Årsoversigt, marts 1967, foretages der i et særligt kapitel en analyse af udviklingen for industrien som helhed med særlig vægt på eksporten. Der skal ikke her gives et udførligt referat, men blot fremhæves visse hovedtræk ved den nyeste udvikling. På grund af de ændrede toldgrænser og toldniveauer, der er blevet et resultat af markedsdannelserne, er det naturligt, at eksportens fordeling er blevet noget ændret efter landområder. Der har således været en relativt tiltagende betydning af markederne inden for EFTA. Under den vesttyske ekspansion i begyndelsen af 1960'erne har stigningen i eksporten til det vesttyske marked dog været meget stærk, selv om den danske markedsandel har været svagt vigende indtil 1966. I dette år faldt vor eksport til Vesttyskland imidlertid med 1 pct., medens der som helhed var en opgang i landets import på 9 pct. Dette marked er dog fortsat det næststørste efter det svenske. Vanskelighederne for eksporten i 1966 må i øvrigt ses i forbindelse med dette geografiske tyngdepunkt for eksporten. Både i Sverige og Tyskland var der en konjunkturafmatning. Det samme gælder for England, der er Danmarks fjerde største kunde. Kun til det norske marked, vort tredjestørste, viste eksporten en virkelig gunstig udvikling, idet den steg med 20 pct. mod en almindelig importstigning for Norge på 13 pct. Følgende tabel omhandler industrieksporten til de fire hovedaftagere i årene 1962–66.

	Sverige	Vest-tyskland	Norge	England	De 4 landes andel af hele industrieksporten. Pct.
	mill. kr.				
1962	743	601	423	281	48
1963	898	667	485	366	48
1964	1091	822	599	481	52
1965	1262	959	680	546	52
1966	1353	925	796	571	51

Udviklingen i 1967 vil være stærkt afhængig af, om der kommer et fornyet konjunkturopsving i Sverige, Vesttyskland og England. Da der fortsat er en kraftig vækst i Frankrig og Italien, dvs. i den sydlige del af Fællesmarkedet, og ligeledes i USA, er der gode muligheder for, at opgangen kan brede sig også til Danmarks vigtigste markeder. For de første to måneder af 1967 er der lidt tegn på bedring for industrieksporten, der i forhold til samme periode 1966 er steget med 15 pct. eller 10 pct. afhængig af, om der regnes inclusive eller exclusive skibe. Hele eksporten er dog kun steget med 6 pct. på grund af landbrugseksportens stagnation.

Ser man på betalingsbalancens stilling i de senere år, får man indtryk af en vedvarende uligevægt. For årene 1961–1966 var der i alt et underskud på godt 5½ mia. kr. Nu er det naturligvis ikke givet, at man skulle foretrække balance, da et underskud svarende til udlandets ønske om at placere langvarige investeringer i landet snarere vil være udtryk for ligevægt. Herved kan det anslås, at underskuddet på de godt 5½ mia. kr. bliver reduceret til ca. 3 mia. kr.

Årsagen til de vedvarende underskud på betalingsbalancen kan være, at det danske prisniveau er steget for stærkt i de senere år. Dette kan igen skyldes kraftige lønstigninger. Man må regne med en vis sammenhæng mellem lønninger, priser og beskæftigelse. Stiger lønningerne f. eks. efter en overenskomst, kan priserne stige tilsvarende og beskæftigelsen opretholdes, forudsat at der er tilstrækkelig efterspørgsel, herunder også efterspørgsel fra udlandet. I 1966 er industriens indtjening dog steget langsommere end de øvrige indkomster i byerhvervene, herunder lønindkomsterne, og i denne situation er det meget tænkeligt, at en lønstigning kan medføre faldende produktion og beskæftigelse inden for industrien.

Mæglingsforslaget, der blev vedtaget i marts, indeholder lønstigninger, der fra de fleste sider betegnes som forholdsvis moderate. Ved de generelle bestemmelser sker der en lønstigning fra 1966/67 til 1967/68 på ca. 2,7 pct. og fra 1967/68 til 1968/69 på ca. 4,5 pct. De største beløb ydes i

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.
1966:										
Januar	34	14,0	5	11,8	7	2,3	4	1,8	50	6,2
Februar	36	14,9	5	11,0	7	2,2	3	1,5	51	6,3
Marts	17	7,1	2	3,9	5	1,6	3	1,2	26	3,3
April	13	5,3	1	2,4	4	1,3	3	1,4	21	2,6
Maj	3	1,3	–	0,6	2	0,7	1	0,7	7	0,9
Juni	2	0,6	–	0,2	1	0,5	1	0,5	4	0,5
Juli	2	0,9	–	0,1	2	0,5	1	0,4	4	0,6
August	3	1,2	–	0,3	2	0,5	1	0,5	5	0,7
September	2	0,9	–	0,2	2	0,7	1	0,6	6	0,7
Oktober	3	1,2	–	0,3	3	0,9	1	0,7	7	0,9
November	7	3,2	1	1,5	3	1,0	2	0,9	13	1,7
December	18	7,6	2	4,4	6	1,8	5	2,6	31	3,9
1967:										
Januar	22	9,3	2	5,0	6	1,9	3	1,4	33	4,2
Februar	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

forbindelse med generelle tillæg, kompensation for nedsat arbejdstid og lavlønstillæg. De anførte procenter er excl. eventuel lønglidning.

Hidtil er den solidariske lønpolitik i forbindelse med aftalt lavlønsstigning og forholdsvis stærkest lønstigning for ufaglærte mislykket. Endvidere plejer der ved de specielle forhandlinger inden for de enkelte fagområder at blive vedtaget visse lønforhøjelser ud over, hvad der er indeholdt i de generelle bestemmelser. Disse forhold betyder sikkert, at selve overenskomsten direkte og indirekte vil medføre lønstigninger, der er lidt større end de ovenfor anførte.

Hvis fuld beskæftigelse er målet for den økonomiske politik, havde det været bedre, om der ikke var blevet aftalt nogen lønstigning overhovedet. Derfor er det naturligvis ikke udelukket, at der vil være fuld beskæftigelse i 1967, med en tilstrækkeligt ekspansivt virkende offentlig sektor. Man må i så fald regne med, at der fortsat vil være underskud på betalingsbalancen.

Den hidtidige beskæftigelsesudvikling i 1967 fremgår af tabellen.

L. L.
16/5 1967

POLITISK KRONIK

UDLANDET

Januar 1967

3. – Den tidligere finansminister for den algeriske befrielsesfront FLN Mohammed Khiber, der i april 1965 på grund af deltagelse i en revolte i Kabylen blev dømt til døden in absentia, myrdes i Madrid.

4. – Ved en omdannelse af Kenyas regering udnævner præsident Kenyatta indenrigsminister D. A. Moi til vicepræsident efter Joseph Murumbi, der er trådt tilbage med udgangen af 1966 for at blive forretningsmand.

5. – Kong Moshoeshoe II af Lesotho underskriver en erklæring om, at han fremtidig vil holde sig inden for sine beføjelser som konstitutionel monark og løslades af husarresten (se 28/12 1966). Samtidig meddeles, at lederen af det panafrikanske kongresparti Ntsu Mokhehle og lederen af det royalistiske frihedsparti Seth Makotoko er arresteret.

6. – Ved en omdannelse af den britiske regering bliver fhv. udenrigsminister Patrick Gordon Walker (se 21/1 1965) medlem af kabinettet som minister uden portefølje i stedet for Douglas Houghton. Minister for oversøisk udvikling Arthur Bottomley og koloniminister Frederick Lee forlader kabinettet, men fortsætter som medlemmer af regeringen, den første på sin hidtidige post, den sidste som kansler for hertugdømmet Lancaster, idet koloniministeriets forretninger henlægges til Commonwealth-ministeriet. Kabinettet består herefter af 21 mod hidtil 23 medlemmer. – 17. Lederen af det liberale parti i de sidste 10 år, Joseph Grimond, træder tilbage fra denne post. Partiets 12 mand store underhusgruppe vælger 18/1 den 37-årige Jeremy Thorpe til Grimonds efterfølger.

11. – Ved valget på Bahamøerne går det progressive liberale parti under ledelse af negeren Lynden Pindling stærkt frem og får i alt 18 mandater ligesom premierminister Sir Roland Symonettes Forenede Bahama Parti; desuden vælges 2 uafhængige. I det gamle parlament, der kun talte 32 medlemmer, havde regeringspartiet 24, oppositionen 8 mandater.

13. – I Togo tager hæren magten ved et ublodigt kup. Præsident Nicolas Grunitzky har meddelt, at han frivilligt træder tilbage. Lederen af kuppet er hærens stabschef, den 29-årige oberstløjtnant Etienne Eyadema, der også var en af lederne af kuppet i 1963, da præsident Sylvanus Olympio blev skudt af en soldat (se 12/1 1963). Der oprettes et nationalt genrejsningsudvalg under ledelse af oberst Dadjo.

23. – Det amerikanske udenrigsministerium meddeler, at præsident Johnsons bestræbelser for at hindre en kostbar kaprustning mellem USA og USSR om udvikling af raketforsvarssystemer åbenbart har mødt alvorlig interesse i Sovjetunionen.

27. – En traktat om den fredelige udforskning og udnyttelse af verdensrummet underskrives i London, Moskva og Washington af repræsentanter for de tre magter. Samme dag underskriver talrige andre stater traktaten i de tre hovedstæder.

29. – Ved parlamentsvalget i Japan sker der ikke afgørende forskydninger, men centrumspartierne har fremgang. Antallet af mandater er forøget fra 467 til 486, heraf får regeringspartiet, de liberale demokrater 277 (1963: 283), socialisterne 140 (144), de demokratiske socialister 30 (23), Komeito 25 (–), kommunisterne 5 (5) og uafhængige 9 (12). Det nye parti Komeito repræsenterer den buddhistiske sekt Soka Gakkai.

30. – Sovjetunionens præsident Podgornij modtages i privataudiens af pave Paul VI.

31. – Efter forhandlinger i Bonn mellem udenrigsminister Willy Brandt og udenrigsminister Corneliu Manescu enes Vesttyskland og Rumænien om at oprette fuld diplomatisk forbindelse mellem de to lande. Rumænien er det første østblokland, der får diplomatiske forbindelser med Den tyske Forbundsrepublik bortset fra Sovjetunionen, der udvekslede ambassadør med Bonn i 1955.

Februar 1967

2. – Østrigs socialistiske parti har valgt fhv. udenrigsminister Bruno Kreisky til formand for partiet med 347 af 497 stemmer. Den hidtidige formand, fhv. vicekansler Bruno Pittermann, der ikke ønskede genvalg, havde foreslået Hans Czettel, som bliver viceformand.

3. – Det socialistiske enhedspartis organ Neues Deutschland i Østberlin kritiserer, at den rumænske udenrigsminister Corneliu Manescu ved sit besøg i Bonn (se 31/1) ikke har tilbagevist Den tyske Forbundsrepubliks krav på alene at repræsentere Tyskland og erklærer, at under disse betingelser var forudsætningerne for diplomatiske forbindelser med Vesttyskland ikke til stede. – 8. Sovjetunionens ambassadør i Bonn afleverer en note, der forkaster forbundsrepublikkens krav på alene at tale for hele Tyskland.

6.–13. – Sovjetunionens ministerpræsident Kosygin aflægger officielt besøg i London, hvor han modtages af dronning Elizabeth og 9/2 taler til over- og underhusets medlemmer.

7. – Ved præsidentvalget i Nicaragua besejrer general Anastasio Somoza junior med stort flertal sin modkandidat, dr. Fernando Aguero, det konservative parti. Familien Somoza har i de sidste 55 år haft magten i Nicaragua.

8. – Det australske arbejderpartis parlamentsgruppe vælger partiets hidtidige næstformand, Edward Gough Whitlam, til formand efter den 70-årige Arthur Calwell, der efter partiets nederlag ved valget i november 1966 er trådt tilbage.

12. – Præsident Nyerere meddeler, at det omfattende nationaliseringsprogram i henhold til vedtagelserne på TANU's konference i Arusha nu er gennemført.

13. – Den schweiziske regering erklærer, at den på grund af landets traditionelle neutralitetspolitik ikke kan lade sig binde af FNs obligatoriske sanktioner mod Rhodesia (Schweiz er ikke medlem af FN). Schweiz indtager imidlertid den holdning, at handelen med Rhodesia ikke må overstige gennemsnittet for årene 1964–66.

Det amerikanske forsvarsministerium giver meddelelse om genoptagelse af bombardementerne af militære mål i Nord Vietnam og tilføjer, at genoptagelsen er blevet udsat i kort tid af hensyn til ministerpræsident Kosygins besøg i London. Operationerne har været suspenderet siden 8/2 i anledning af det buddhistiske nytår.

15. – Ved valget til det hollandske andetkammer går både det katolske folkeparti og arbejderpartiet væsentligt tilbage. Et nyt parti, D 66 (Demokrati 1966) under ledelse af dr. Hans van Mierlo, medarbejder ved Algemeen Handelsblad, får 7 mandater. D. 66 ønsker bl. a. at bekæmpe partisplittelsen, der ved dette valg giver sig udslag i, at ikke mindre end 23 partier opstiller, ved at afskaffe den rene forholdstalsvalgmåde. I alt bliver 11 partier repræsenteret i det nye andetkammer, nemlig det katolske folkeparti 42 (1963: 50) mandater, arbejderpartiet 37 (43), de liberale 17 (16), det antirevolutionære parti 15 (13), den kristelig historiske union 12 (13), landbrugerpartiet 7 (3), D 66 7 (–), kommunister 5 (4), pacifistiske socialister 4 (4), det politiske reformparti 3 (3) og den reformerte politiske forening 1 (1). De to sidstnævnte partier er ligesom det antirevolutionære parti og den kristelig historiske union konservative, protestantiske partier.

17. – Japans parlament (se 29/1) genvælger Esako Sato som ministerpræsident med 279 af 470 stemmer. Sato meddeler, at alle ministrene vil forblive i deres embeder.

18. – Jordan annullerer anerkendelsen af den republikanske regering i Jemen. – 22. Præsident Nasser retter på 8 års dagen for FAR's grundlæggelse skarpe angreb på kong Hussein af Jordan og beskylder CIA for at koordinere Saudi-Arabiens og Jordans antiægyptiske politik. Præsident Bourguiba betegnes som håndlanger for den amerikanske politik i det fjerne Østen. Jordan hjemkalder sin ambassadør i Cairo.

22. – Præsident Sukarno underskriver et dokument, hvori han overdrager magten til general Suharto. Herefter er Sukarno kun præsident af navn.

22. – Ved valget i Jamaica, det første efter at landet opnåede uafhængighed i 1962, får arbejderpartiet under ledelse af den fungerende premierminister Donald Sangster (premierminister Sir Alexander Bustamante træder tilbage p. gr. af svigtende helbred) 33 mandater og forøger dermed sit flertal i repræsentanternes hus fra 7 til 13. Det samlede antal mandater er forøget fra 45 til 53. Folkets nationale parti, hvis leder er fhv. premierminister Norman Manley, får 20 mandater mod 19 i 1962.

27. – Valget i Indien, der sluttede 21/2, er blevet et nederlag for kongrespartiet, der dog har bevaret flertallet i underhuset (Lok Sabha). Efter den foreløbige opgørelse har kongrespartiet fået 278 (1962: 364) mandater, Swatantra partiet 43 (22), Jan Sangh 35 (12), kommunisterne, der nu er splittet i 2 partier, 40 (11), Prajasocialister 10 (9), Samyukta socialister 23 (11), Dravida Munnetra Kazhagam 25 (8), uafhængige og andre 49. Der mangler endnu 11 resultater, og 6 pladser skal først senere besættes ved valg eller nominering. I alt tæller det nye Lok Sabha 520 medlemmer, 11 flere end det gamle underhus.

Vesttyskland og Jordan genopretter de diplomatiske forbindelser. Jordan er det første af de 10 arabiske lande, der i maj 1965 (se 9/5 1965) afbrød de diplomatiske forbindelser med Vesttyskland, der tager dette skridt.

28. – I Sydafrika vælges finansminister Dönges til republikkens næste præsident med 162 stemmer, medens Pieter van der Byl, United Party's kandidat, får 52 stemmer. Dönges overtager præsidentposten 31/5, når præsident Swart træder tilbage, et år før udløbet af 7 års valgperioden.

Marts 1967

2. – I Uruguay indsættes general Oscar Gestido som præsident, efter at Uruguay i 15 år har været regeret af et 9 mands statsråd. Ved valget i november 1966 opnåede Gestidos parti, Colorados, flertal i begge kamre. I præsident Gestidos ministerium bliver Hector Luisi udenrigsminister.

3. – Indenrigsminister, oberst Fidel Sánchez Hernández, kandidat for det regerende nationale forsoningsparti, vælges til El Salvadors præsident for 5 år. Han afløser 1/7 den nuværende præsident Julio Adalberto Rivera.

5. – Ved valget til den franske nationalforsamling opnår 73 kandidater, deraf 62 gaullister, over halvdelen af stemmerne i deres kredse og er dermed valgt i første valgomgang. Gaullisterne for 37,7 pct. af stemmerne, det kommunistiske parti 22,4 pct., venstrefløderationen, en sammenslutning af radikale, socialister og nogle mindre partier, under ledelse af François Mitterrand 18,8 pct., det demokratiske centrum, en fusion af folkerepublikanerne (MRP) og de uafhængige, under Jean Lecanuet 12,8 pct., det yderste venstre, herunder de uafhængige socialister (PSU) under Pierre Mendés-France, 2,2 pct., det yderste højre 0,9 pct. og andre 5,1 pct. – 12. I anden valgomgang bevirker kommunisternes, de uafhængige socialisters og venstrefløderationens valgsamarbejde, at gaullisterne kun opnår kneben majoritet i nationalforsamlingen og dette kun takket være den omstændighed, at oversøiske departementer vælger gaullistiske deputerede. Gaullisterne får i alt 244 mandater, venstrefløderationen 116, kommunisterne 73, det demokratiske centrum 27, det yderste venstre 5 og andre 20.

5. – Jordans regering under Wasfi Tell indgiver sin afskedsbegæring, efter at 4 ministre er trådt tilbage for at lade sig opstille ved parlamentsvalget 15/4. Kong Husseins grandonkel og chef for kongens kabinet Sherif Hussein ben Nasser danner midlertidig regering af 8 medlemmer af den afgående regering, medens Wasfi Tell overtager Sherif Husseins post.

9. – Der afholdes suppleringsvalg i Nuneaton, Rhondda West og Pollok-kredsen i Glasgow og 16/3 i Honiton. Arbejderpartiet beholder mandaterne i Nuneaton og Rhondda West, men med stærkt reduceret majoritet, og de konservative holder Honiton med forøget majoritet og vinder Pollok fra arbejderpartiet. Et træk ved valget i Rhondda West og Pollok er de walisiske, henholdsvis skotske nationalisters fremgang. Suppleringsvalget i Nuneaton er forårsaget af, at tidligere teknologiminister Frank Cousins har nedlagt sit underhusmandat for helt at hellige sig sine pligter som generalsekretær for transport- og arbejdsmandsforbundet.

Det meddeles officielt, at amerikanske flyvemaskiner, baseret i Thailand, bomber mål i Nord Vietnam. USA's ambassadør i Bangkok oplyste 18/1 1967, at USA havde 35.000 mand tropper i Thailand, heraf 8000 beskæftiget ved byggearbejder.

12. – Efter forhandlinger mellem den britiske regering og Maltas premierminister, dr. Berg Oliver, der ankom til London 28/2, er der i spørgsmålet om reduktionen af de britiske styrker på Malta opnået en foreløbig løsning, der er acceptabel for begge parter. En revideret britisk afviklingsplan skal sikre, at de med tilbagetrækningen af styrkerne forbundne afskedigelser holdes inden for rimelige grænser.

Kongrespartiet genvælger fru Indira Ghandi som partiets leder efter forslag af tidligere finansminister Morarji Desai, der bliver vicepremierminister i hendes nye regering. – 13. I Indira Ghandis regering

overtager Morarji Desai finansministerposten. Chavan, Swaran Singh og Chagla fortsætter om henholdsvis indenrigs-, forsvars- og udenrigsminister (se 8/11 1966), og nøgleposten som minister for ernæring besættes med Jagivan Ram (se 11/1 1966).

13. – Den tidligere congolesiske premierminister,, Moise Tshombe, der opholder sig som landflygtig i Madrid, dømmes in absentia til døden for højforræderi.

I Kapstaden underskrives en handelsoverenskomst mellem Sydafrika og Malawi – Sydafrikas første overenskomst med en afrikansk negerstat.

16. – En krigsret dømmer 15 græske officerer til 2–18 års fængsel for deltagelse i Aspida-sammensværgelsen efter en retssag, der har varet 100 dage. Parlamentets juridiske udvalg har afslået en anmodning om at ophæve den parlamentariske immunitet for professor Andreas Papandreou, søn af centrumunionens leder, der beskyldes for deltagelse i sammensværgelsen. – 30. Ministerpræsident Ioannis Paraskevopoulos (se 21/12 1966) indgiver regeringens afskedsbegæring, efter at dens parlamentariske grundlag er bragt i fare ved uenighed mellem de to største partier, centrumunionen og den national-radikale union, på grund af centrumunionens forslag om at udstrække den parlamentariske immunitet for de nuværende parlamentsmedlemmer til efter valget i slutningen af maj.

17. – De 4 store svenske partier er nået til enighed om en forfatningsreform, som kan vedtages af rigsdagene i 1968 og 1969. Nyvalg kan derefter finde sted i september 1970 og det nye system træde i kraft i 1971. Hovedpunktet i forslaget er indførelse af etkammersystemet. Rigsdagen skal bestå af 350 (højre foreslår 300) medlemmer, hvoraf 310 er faste og fordeles inden for valgkredsene på samme måde som nu, og 40 bevægelige, som fordeles for hele landet under ét. For at modvirke partisplittelse indføres en spærreregel, hvorefter kun partier, der har fået mindst 4 pct. af stemmerne i hele landet (efter valget i 1964 ca. 70.000) kan deltage i mandatfordelingen, dog kan et parti, som får mindst 12 pct. af stemmerne i en enkelt valgkreds, deltage i fordelingen af de faste mandater i den pågældende kreds, men ikke i fordelingen af de bevægelige mandater.

Der afholdes valg i Sierra Leone. 19/3 meddeles, at Sierra Leone's folkeparti under premierminister Sir Albert Margai har fået 31 mandater, folkekongressen under Siaka Stevens 28, uafhængige 2, medens der ikke foreligger resultater for 5 mandaters vedkommende. Folkekongressen hævder, at den har vundet 4 af de 5 mandater og dermed er det største parti. – 21. Siaka Stevens aflægger ed som premierminister. Hærchefen, brigadegeneral David Lansana, lader sine folk omringe regeringsbygningen og holder Stevens og generalguvernør Sir Henry Lightfoot Boston i husarrest. – 22. General Lansana erklærer, at der udfoldes anstrengelser for at få dannet en konstitutionel regering og gøre ende på forvirringen i landet. – 24. En gruppe officerer tager magten, opløser alle politiske partier og suspenderer forfatningen. Som leder af et nationalt reformationsråd nævnes oberstløjtnant Ambrose Patrick Genda og som rådets næstformand politikommissær William Leigh. Reformationsrådets talsmand, major Charles Blake erklærer, at officersgruppen har grebet ind, fordi general Lansana efter deres opfattelse prøvede på at påtvinge landet Sir Albert Margai som premierminister. – 26. Reformationsrådet overtager alle generalguvernørens, premierministerens og regeringens beføjelser og opløser parlamentet. Generalguvernøren løslades, mens Stevens, Margai og Lansana stadig holdes i beskyttelsesarrest. – 27. I en ekstraudgave af Sierra Leones statstidende meddeles, at oberstløjtnant Andrew Juxon-Smith skal være formand for reformationsrådet. Det oplyses senere, at Genda er kasseret til posten af hensyn til stammeligevægten i rådet.

19. – I Fransk Somaliland afholdes folkeafstemning til afgørelse af, om landet skal bevare forbindelsen med Frankrig eller være uafhængig.

27. – De væbnede styrkers kongres godkender enstemmigt en ny forfatning for Syd Vietnam. 1/9 skal der vælges præsident og vicepræsident af alle over 18 år, og samtidig vælges førstekammer. Andetkammervalget finder sted 1/10.

Januar 1967

1. – Statsminister J. O. Krag udtaler til Aktuelt, at grunden til, at han har overtaget udenrigsministeriet, er, at det under de givne forhold var den måde, han bedst kunne sikre tilliden til, at Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik byggede på samme grundlag som hidtil.

3. – Statsminister J. O. Krag ankommer til Warszawa på et 5-dages officielt besøg i Polen.

4. – Efter et møde med repræsentanter for værftsindustrien og smede- og maskinarbejderne meddeler handelsminister Tyge Dahlgaard, at han sandsynligvis om få dage på regeringens vegne vil afgive en indstilling til Nationalbanken om forlængelse af den statsgaranterede kreditordning for skibsværfterne for 2 år ud over 1/1 1969, da ordningen efter de nugældende bestemmelser skulle udløbe.

6. – På en pressekonference i Warszawa opfordrer statsminister J. O. Krag den polske regering til positivt at besvare de positive signaler fra den nye forbundsregering i Bonn.

7. – Statsminister J. O. Krag har i Warszawa en samtale med lederen af det polske kommunistparti Wladyslaw Gomulka.

På Det radikale Venstres stævne på Nyborg Strand udtaler finansminister Grünbaum om inflationsproblemerne, at en bredere forståelse af nødvendigheden af en indkomstpolitik er ved at vokse frem. Han finder det urealistisk at tro på et stabilt prisniveau i et samfund i stærk vækst, men der bør stiles imod, at pris- og omkostningsniveauet i det mindste ikke stiger stærkere end i de lande, vi normalt samhandler med. Han er ikke sikker på, at det er ønskeligt, at de »tre vise mænd« giver anvisninger i procenter for lønudviklingen inden for de rammer, økonomien tillader.

Nationalbankdirektør Erik Hoffmeyer erklærer i et foreløbigt svar på en henvendelse fra De samvirkende danske Landboforeninger, at spørgsmålet om lempelse af begrænsningen af udstedelsen af obligationer til landbrug vil blive fremdraget ved den drøftelse, Nationalbanken skal have med kreditinstitutterne i midten af januar måned.

8. – Forbundsformand Hans Rasmussen udtaler, at han af principielle grunde ikke er tilhænger af en ny helhedsløsning, men hvis arbejdsgiverne fortsat optræder negativt under overenskomstforhandlingerne, må det nye flertal i folketinget anvendes til en konstruktiv løsning af arbejdsmarkedets problemer, i hvilket tilfælde han ikke vil have noget imod en længere aftaleperiode for arbejdsmarkedet.

Socialdemokratiets politiske ordfører Per Hækkerup udtaler, at tallene for de sidste måneder viser, at »de vise mænd« har været for pessimistiske (se 16/12 1966).

Fhv. handelsminister Hilmar Baunsgaard udtaler ved det radikale stævne på Nyborg Strand, at Danmark ikke kan gå ind i Fællesmarkedet med udsigt til økonomisk fordel, medmindre – foruden Storbritannien – Sverige også kommer med.

På stævnet drøfter statsminister J. O. Krag og regeringens rådgiver i nedrustningsspørgsmål, fhv. undervisningsminister K. Helveg Petersen NATO's stilling til afspændingspolitikken. Statsministeren af-

viser tanken om en opløsning af NATO og Warszawapagten, så længe andet og bedre at sætte i stedet ikke er fundet.

9. – I en TV-diskussion udtaler Aksel Larsen (s. f.), at hvis vanskelighederne ved at etablere nye overenskomster bliver alt for store, kunne han godt tænke sig fastsættelse af rimelige lønninger og arbejdstid ad regeringsvej.

12. – På Færøerne går Socialdemokratiet, Sambandspartiet og det gamle selvstyreparti, der tilsammen råder over 14 af lagtingets 26 mandater (se 8/11 1966) sammen i et nyt landsstyre, bestående af Peter Mohr Dam, soc. dem., der bliver lagmand, Kristjan Djurhuus, Sambandspartiet og Samuel Petersen, Selvstyrepartiet. Mohr Dam efterfølges som folketingsmand af sognepræst Johan Nielsen.

13. – Efter en forhandling mellem landbrugsminister Chr. Thomsen og landbrugets organisationer meddeles, at staten vil kautionere for lån til landbruget gennem eksportkreditrådet for at afbøde landbrugets likviditetsvanskeligheder som følge af hindringerne for kvægeksporten på grund af fællesmarkedsafgifterne.

Forbundsformand Henry Gran udtaler, at en mindsteløn på 1800 kr. om måneden er et ufravigeligt krav fra HK ved overenskomstforhandlingerne. Den nuværende minimalløn er 1270 kr.

16. – Statsminister J. O. Krag udtaler om overenskomstsituationen, at en overenskomst indgået ved fri forhandlinger mellem parterne er langt at foretrække for et folketingsindgreb.

I anledning af, at Venstres formand Poul Hartling har indbudt Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre til forhandling med Venstre hver for sig, udtaler Det konservative Folkepartis formand Knud Thestrup, at det havde såmænd ikke været nødvendigt at indbyde dem hver for sig, for de konservative har ingen vanskeligheder ved at være sammen med de radikale.

17. – Minister Hans Sølvhøj fremsætter forslag til lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt. Den direkte foranledning er sikkerhedsrådets beslutning om obligatoriske sanktioner mod Rhodesia, men forslaget giver regeringen en almindelig bemyndigelse til at give sikkerhedsrådets beslutninger i særdeleshed om økonomiske og lignende sanktioner retskraft her i landet.

Under folketingets 1. behandling af et forslag til beslutning af Per Møller m. fl. medlemmer af Venstre om nedsættelse af et udvalg vedr. Danmarks bistand til udviklingslandene foreslår Poul Dam (s. f.) en dagsorden, der opfordrer udenrigsministeren til at udarbejde en plan for Danmarks bistand i de kommende år ud fra den målsætning, at bistanden snarest skal nå op på 1 pct. af nationalproduktet. Dagsordensforslaget vedtages enstemmigt; 4 (1 r. v. og 3 k. f.) undlader at stemme. Forinden er et ændringsforslag af Niels Westerby (l. c.), hvorefter den statslige bistand snarest og senest i finansåret 1970–71 skal nå op på 1 pct. af nationalproduktet blevet forkastet, og det samme er tilfældet med et ændringsforslag af Else-Merete Ross (r. v.) gående ud på at erstatte »bistand« med »statslig bistand«.

18. – Folketinget foretager 1. behandling af et folkesocialistisk forslag til beslutning om etablering af statslige forbindelser med stater, der er oprettet ved deling af tidligere stater, dvs. anerkendelse af Østtyskland, Nordvietnam og Nordkorea. Forslaget afvises af stats- og udenrigsminister J. O. Krag, der i det hele og store får tilslutning fra ordførerne for de øvrige partier.

19. – Finansminister Grünbaum fremlægger i folketingsudvalget om kildeskatten regeringens oplæg til en skattereform i 3 trin: indførelse af en merværdiafgift på 10 pct. fra 1/7 1967, ophævelse af skattefradragsreglen fra 1/1 1968 og indførelse af kildeskat fra 1/1 1969. Som kompensation for merværdiafgiften må der regnes med hævning af bundgrænsen fra 7000 til 9000

kr. for forsørgere og fra 3700 til 4500 kr. for andre, med en forhøjelse af børnetilskuddet fra 630 til 780 kr. pr. barn og med indførelse af et persontilskud til folk med indtægter under den nugældende bund grænse. I forhold til engrosomsen vil meromsen i tidsrummet 1/7 1967–31/3 1968 give et merprovenu på ca. 950 mill. kr., og dette beløb regnes at ville blive opslugt af kompensationerne i denne periode samt af den allerede foretagne fordobling af lønmodtagerfradraget og den planlagte lempelse af beskatningen af merindkomster. Såvel v. som k. f. og r. v. tilkendegiver, at skattereformen må aftales som et samlet hele, og at der må tages hensyn til de tre partiers synspunkter, hvis de skal medvirke ved en skattereform.

Henry Christensen (v.) fremsætter forslag til lov om regler for organisationers og foreningers bidrag til politisk virksomhed. Forslaget tilsigter at hindre, at en borger, der rent faktisk er nødt til at være medlem af en interesseorganisation, derigennem tvinges til at være med til at yde støtte til politisk virksomhed. Ved 1. behandling 16/2 afvises forslaget af justitsminister K. Axel Nielsen og ordførerne for s. og s. f., den sidste erklærer dog, at han er modstander af, at der af fagforeningskontingentet ydes tilskud til den socialdemokratiske presse. Derimod får forslaget tilslutning fra k. f., r. v. og l. c.

22. – Danmarks Retsforbund vedtager på et landsrådsmøde at fortsætte som politisk parti og søge repræsentation i folketinget ved førstkommende valg.

24. – Folketinget foretager 1. behandling af forslag om beskatning ved sammenslutning af aktieselskaber m. m. Formålet er at hindre, at sammenslutninger, for så vidt angår vandrette fusioner, får skattemæssige konsekvenser.

LO's snævre forhandlingsudvalg orienterer statsminister J. O. Krag, arbejdsminister Dinesen og Socialdemokratiets politiske ordfører Per Hækkerup om overenskomstforhandlingerne.

25. – Folketinget foretager 1. behandling af forslag til lov om landbrugsejendomme, forslag om ændringer i lov om udstykning og sammenlægning m. m. af landbrugsejendomme, forslag om ændringer i lov om oprettelse og supplering af mindre landbrug m. m. – statshusmandsloven, samt forslag om ændringer i lov om opførelse af arbejderboliger på landet. De 4 forslag var også fremsat i folketinget 1965–66 og i 1. samling af folketingsåret 1966–67 (se 15/3 1966).

Statsminister J. O. Krag indkalder Arbejdsgiverforeningens formand fabrikant Svend Heineke for at få orientering om arbejdsgivernes syn på forhandlingssituationen.

Fællesudvalget for landbrugets arbejdsøkonomiske spørgsmål (kompensationsudvalget) erklærer, at der må regnes med en betydelig forøgelse af kompensationsbeløbene, hvis landbrugets indkomstforhold skal bringes blot tilnærmelsesvis i overensstemmelse med de øvrige samfundsgruppers indtjening.

26. – Efter et møde i folketingsudvalget om kildeskatten erklærer Henry Christensen (v.), at en altomfattende merværdiafgift kun har mening, hvis den har sammenhæng med skattereformen i øvrigt, herunder udformningen af skatteskalaer, der kan modsvare momsen og ophævelse af skattefradragsreglen. V. ønsker et effektivt loft over beskatningen og finder det nødvendigt, at 2. og 3. trin af reformen (se 19/1) er konstrueret, før man gennemfører 1. trin. De konservative ønsker bl. a. et skatteloft, der hindrer udskrivning af mere end 50 pct. af indkomsten i direkte skat, og en skatteskala, som fastlægger skattebyrdens fordeling på indkomstgrupperne. De ønsker videre en formindskelse af skatten på mellemindkomster, ophævelse af sambeskatningen og en sådan tilrettelæggelse af kildeskattens administration, at den ikke belaster især mindre næringsdrivende. De radikale henviser til deres forslag af oktober 1966 (se 14/10 1966). Først når der er truffet aftale på et så-

dant grundlag, er der mulighed for stillingtagen til moms og kildeskat. Finansminister Grünbaum erklærer sig rede til at acceptere princippet i det radikale forslag som grundlag for de kommende forhandlinger.

Folketinget foretager 1. behandling af forslag til lov om efterskoler, hvorefter der gives adgang til at lade afholde statskontrollerede prøver svarende til 9. klasse prøven, og af forslag til lov om fritidsundervisning m. m. (ungdomsskolen, fritidsundervisning for børn og unge og fritidsundervisning for voksne).

Nationalbanken meddeler, at der efter forhandlinger med de obligationsudstedende institutter med virkning fra 1/1 1967 er gennemført forhøjelser af kvoterne for obligationsudstedelsen.

29. – Socialistisk Folkeparti har på et hovedbestyrelsesmøde enstemmigt vedtaget en udtalelse, hvori der opstilles en række betingelser for at støtte en effektiv indkomstskattereform: afskaffelse af opsparingsfradrag, ændring af afskrivningsreglerne, skærpelse af kapitalvindingsskatten, ophævelse af skattefordelene for parcelhuse, i hvert fald nyerhvervede, reform af forbrugsbeskatningen, en betydelig offentlig boligfond, lavrentepolitik, omlægning af landbrugsstøtten og gennemførelse af de vigtigste punkter i protokollatet fra forhandlingerne mellem regeringen og SF efter valget. Hvad momsen angår, fastholder SF at den principielt ikke må lægges oven på fødevarernes hjemmemarkedspriser.

I en udtalelse fra De Uafhængiges hovedbestyrelse hedder det, at den politik, v. og k. f. har ført efter valget, allerede turde have overbevist store dele af befolkningen om, at der nu mere end nogensinde er brug for De Uafhængige i folketinget.

31. – Reguleringspristallet for januar viser ringere stigning end ventet og medfører ikke nogen lønforhøjelse for de store grupper af arbejdere og tjenestemænd. Det er af Danmarks Statistik beregnet til 120 (120,4) mod 119 (119,1) for oktober 1966 og for hele året 1966 udgør stigningen ca. 4 pct. mod ca. 7 pct. for 1965. Det såkaldte servicepristal på grundlag af forbrugssammensætningen i 1955, som DS udregner efter anmodning af LO, når op over 121 og ville udløse en ny dyrtidstillægsportion, og LO, der har taget forbehold med hensyn til indførelse af et nyt grundlag for pristalsberegningen i en overenskomstperiode, anmoder om en forhandling med Arbejdsgiverforeningen. Arbejdsgiverforeningens formand Svend Heineke udtaler, at spørgsmålet eventuelt må gå til arbejdsretlig afgørelse ved overenskomstnævnet.

Folketinget vedtager enstemmigt forslag om ændring af lov om beregning af et reguleringspristal; s. f. undlader at stemme. For at undgå, at mere tilfædige og forbigående prisstigninger på enkelte varer via pristalsreguleringen skal omsætte sig i et højere omkostnings- og prisniveau, bestemmes, at der skal udarbejdes prisindeks for hver måned, og at det kvartårlige reguleringspristal skal baseres på et gennemsnit af 3 på hinanden følgende månedsprisindeks. Endvidere ændres loven i overensstemmelse med boligforliget af 18/1 1966 således, at de tilskud, som lejerne modtager efter den sociale boligsikringsordning, fradrages i den husleje, som indgår i reguleringspristallet. Folketinget beslutter, at udvalget, der har behandlet lovforslaget, skal fortsætte sine overvejelser folketingsåret ud.

Folketinget foretager 1. behandling af forslag til lov om udlån til sammenlægning, supplering samt oprettelse af jordbrug m. m. og forslag til lov om udlån til arbejderboliger på landet (se 25/1). Ved det første forslag stilles i 1967–68 i alt 50 mill. kr. (1966–67: 12,4 mill. kr.) af statskassens midler til rådighed som lån til finansiering af hensigtsmæssige jordsuppleringer og bygningsudvidelser i henhold til den såkaldte statshusmandslov.

Februar 1967

1. – Under 2. behandling af forslag til lov om leje og forslag til lov om midlertidig regulering af boligforholdene (se 14/12 1966) foreslår Kai Moltke (s. f.) en dagsorden, hvori det hedder, at boligforliget ikke løser problemerne, men medfører urimelige lejeforhøjelser og vil fremme den inflatoriske udvikling, hvorfor de 4 forligspartier opfordres til at overveje en revision af forliget under en fornyet behandling i udvalget. Dagsordensforslaget forkastes med 95 stemmer mod 18 (s. f.); 5 (l. c. og den radikale Rigmor Christensen) undlader at stemme. De to lovforslag vedtages 8/2 ved 3. behandling, det første enstemmigt, det andet med 119 stemmer mod 21 (s. f., l. c. og den radikale Rigmor Christensen). Forinden forkastes et af s. f. stillet ændringsforslag om, at udlejeren skal betale halvdelen af huslejeforhøjelsen til en statslig boligfond, og et ændringsforslag fra l. c. om, at 2/3 af huslejeforhøjelsen skal bindes i Nationalbanken.

Hovedorganisationernes snævre forhandlingsudvalg drøfter situationen omkring januarpristallet, men uden resultat.

2. – Danmark, Vesttyskland og Holland underskriver i Bonn en aftale, hvorefter de tre lande i fællesskab indbringer spørgsmålet om fastlæggelse af fastlandssokkelgrænserne i Nordsøen mellem de tre lande for den internationale domstol i Haag.

3. – Finansminister Grünbaum fremsætter forslag til udskrivningslov for 1967–68, der indgår som en del af 1. trin i den større reform af indkomstbeskatningen, som regeringen vil søge gennemført (se 19/1). I forhold til den gældende udskrivningslov indeholder forslaget flg. ændringer: 1) en forhøjelse af de skattefrie grundbeløb fra 7000 til 9000 kr. for forsørgere og fra 3700 til 4500 kr. for ikkeforsørgere; herved vil yderligere ca. 120.000 personer blive fritaget for indkomstskat til staten, 2) en udvidelse af den særlige skattelettelse for merindtægt derved, at bestemmelsen om, at der ved beregningen af merindtægtsfradraget ses helt bort fra de første 10 pct.'s stigning, bortfalder, 3) en forhøjelse af børnetilskuddet med 150 kr. til 780 for hvert af de første 4 børn og 830 kr. for hvert barn ud over de første 4, 4) indførelse af persontilskud til personer med indtægter så lave, at de enten slet ikke eller kun i beskedent omfang får gavn af nedsættelserne i statsskatten. Persontilskuddet er for skalaindtægter under 7800 kr. for forsørgere og 7000 kr. for ikke-forsørgere sat til 350 henholdsvis 300 kr. Persontilskudsordningen vil omfatte ca. 800.000 personer. For 1967–68 vil de nævnte ændringer samt forhøjelsen af lønmodtagerfradraget (se 15/12 1966) medføre et provenutab og en merudgift på i alt 1160 mill. kr., medens en gennemførelse af merværdiafgiften med ikrafttræden 1/7 1967 vil give en merindtægt på ca. 900 mill. kr., og der er således med de foreslåede ændringer i udskrivningsloven disponeret over hele dette nettoprovenu.

Socialminister Bundvad fremsætter forslag om ændring af lov om folkepension. Herefter forhøjes folkepensionsbidraget fra 2,5 til 3 pct. af skalaindkomsten for at skaffe dækning for en større del af udgifterne til den fulde, ikke-indtægtsregulerede folkepension for personer over 67 år, som skal gennemføres i løbet af 5 år fra 1/4 1965. Forslaget vedtages enstemmigt ved 3. behandling 9/3.

4. – Ved KU's vinterstævne på Christiansborg understreger ordførerne for v., k. f. og r. v., Henry Christensen, Poul Møller og Hilmar Baunsgaard, at deres tilslutning til gennemførelse af merværdiafgiften er afhængig af de aftaler, der kan træffes om gennemførelsen af den øvrige del af den samlede skattereform. De er ikke overbevist om nødvendigheden af, at momsen gennemføres inden 1/4, for at den kan træde i kraft 1/7.

7. – Morten Lange (s. f.) fremsætter forslag om ændring af svangerskabsloven, hvorved der indføres fri adgang til abort i den tidligste del af svangerskabet. Ved 1. behandling 24/2 udtrykker justitsminister K. Axel Nielsen sympati for de synspunkter, der ligger til grund for forslaget, men kan ikke gå ind for, at det gennemføres på det foreliggende grundlag.

Repræsentanter for Venstres og Det konservative Folkepartis folketingsgrupper drøfter samarbejdsformerne mellem de to partier. Den konservative gruppeformand Poul Sørensen udtaler, at de såkaldte delegationsforhandlinger kan ventes afløst af en ordning, hvorefter de liberale partiers ordførere sammen drøfter konkrete opgaver, når sådanne kræver stillingtagen.

Forligsmanden orienterer statsminister J. O. Krag og arbejdsminister Dinesen om situationen, men fortsætter drøftelserne med de to parter.

8. – Landbrugsminister Chr. Thomsen fremsætter forslag til lov om udlån til yngre landmænd ved nyetablering.

Forligsmanden meddeler om aftenen statsministeren, at han har opgivet sine mæglingsbestræbelser mellem Dansk Arbejdsgiverforening og LO.

Fhv. minister Axel Kristensen (v.) hævder, at de synspunkter, der lå til grund for vedtagelsen af loven om atomenergikommissionen for 11 år siden, ikke længere har gyldighed, og kritiserer, at der årligt anvendes ca. 50 mill. kr. til atomforsøgsstationen på Risø.

9. – Justitsminister K. Axel Nielsen fremsætter forslag til lov om fælles grænseekspedition med bemyndigelse til at afslutte overenskomst med andre lande herom. Anledningen er, at Danmark og Vesttyskland har undertegnet en overenskomst om sammenlægning af grænseekspeditioner og etablering af fællesstationer ved den dansk-tyske grænse.

Handelsminister Tyge Dahlgaard fremsætter forslag til lov om egnsudvikling og forslag til lov om garantier for lån til industrivirksomheder. Ved egnsudviklingslovens revision i 1962 blev den dagældende industristøttelov indarbejdet i egnsudviklingsloven, men de foreslås nu på ny adskilt. Begge lovene skal sammen med forskellige andre af betydning for erhvervslivets finansiering administreres af et direktorat, som agtes placeret i Jylland.

Trafikminister Horn fremsætter forslag til lov om nedsættelse af en trafikkommission.

Ved 1. behandling af forslaget til udskrivningslov (se 3/2) føres i folketinget en langvarig skattereformdebat, hvorunder Henry Christensen (v.) foreslår, at merværdiafgiften »nedfryses«. Poul Møller (k. f.) og Hilmar Baunsgaard (r. v.) vender sig imod, at momsen skal træde i kraft allerede 1/7. Debatten slutter med vedtagelsen af et forslag til dagsorden af Peter Nielsen (s.), hvorefter tinget tager til efterretning, at finansministeren er rede til i folketingsudvalget at drøfte et egnet skatteloft og stille forslag herom. Vedtagelsen sker med 75 stemmer (s. og s. f.) mod 0; medens 64 undlader at stemme.

Arbejdsmarkedets parter er 2 gange til møder hos statsministeren og sætter sig på ny sammen for i fællesskab med forligsmanden at forsøge at skabe enighed om et mæglingsforslag. Forhandlingerne slutter kl. 7,30 den flg. morgen uden resultat. Forligsinstitutionen meddeler, at den på nuværende tidspunkt ikke ser nogen mulighed for at fremsætte et mæglingsforslag.

11. – På et møde mellem statsministeren, arbejdsministeren og de to hovedorganisationers formænd enes man om at nedsætte 5 fællesudvalg, der skal gennemgå en række tekniske problemer vedrørende lavtlønstillæg, dyrtidsregulering, arbejdstid, søgnehelligdagsbetaling og holddrift.

14. – Arbejdsgiverforeningen modtager de første strejkevarsler.

15. – Minister Sølvhøj fremsætter forslag til folketingsbeslutning om ratifikation af

overenskomst mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om Nordisk Kulturfond. Forslaget vedtages enstemmigt 10/3.

Dansk Ingeniørforening offentliggør en betænkning om luft-, vand- og støjforurening.

Udvalget, der i henhold til en folketingsbeslutning blev nedsat 6/4 1966 for at undersøge mulighederne for adgang til at betale skat af løbende indkomst, den såkaldte frivillige kildeskat, afgiver betænkning.

16. – Økonomiminister Nørgaard og finansminister Grünbaum fremsætter forslag om indførelse af henholdsvis nationalbankloven og møntloven i Grønland fra 1/7. Forslagene vedtages ved 3. behandling 9/3.

Poul Dam (s. f.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om foranstaltninger til fremme af samhandelen med nye handelspartnere. I forslaget opfordres handelsministeren til at fremsætte forslag om et blandet statsligt-privat importaktieselskab, der dels gennem agenturvirksomhed, dels gennem import for egen regning skal ophjælpe importen til Danmark fra nye handelspartnere. Ved 1. behandling 29/3 afvises forslaget af handelsministeren og de øvrige partier.

Folketinget vedtager ved 3. behandling enstemmigt forslag om ændring af lov om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring. Herefter forhøjes arbejdsløshedsunderstøttelsen, så dagpengene svarer til 80 pct. af et medlems hidtidige arbejdsindtægt; til gengæld bortfalder de hidtidige tillæg, børnetillæg, huslejehjælp, brændselshjælp og juleunderstøttelse. Der indføres ensartet medlemsbidrag i alle anerkendte arbejdsløshedskasser med samme dagpengehjælp, karenstiden bortfalder, og refusionsreglerne ændres, således at det offentlige overtager risikoen for stigning i ledigheden. Til gengæld herfor skal arbejdsløshedskasserne indbetale ca. 200 mill. kr. af deres formue til statskassen. Inden årets udgang skal der fremsættes forslag om at lade arbejdsløshedskassernes anvisnings- og kontrolfunktioner overgå til de offentlige arbejdsanvisningskontorer.

Den konservative folketingsgruppe offentliggør en forhandlingsskitse. Det fastslås at det er en betingelse for konservativ støtte til en skattereform, at der sluttes en bindende aftale om alle væsentlige principper i det kommende skattesystem. Et nyt skatteloft må give samme beskyttelse m. h. t. den maksimale belastning som skattefradragsreglen, og der bør fortsat være adgang til fradrag af kommunale skatter. På linje med de radikale går k. f. ind for, at den fremtidige indkomstskat til staten opkræves efter en fast skala med små spring i skatteprocenterne og lange intervaller i progressionen.

17. – Kammeradvokaten har afleveret stævning i landsretten med påstand om, at Arne Magnussens legat tilpligtes at anerkende udlevering af håndskrifter uden erstatning til Islands universitet.

Forsvarsminister Victor Gram fremsætter forslag til lov om samarbejdsregler i forsvaret.

Finansminister Grünbaum fremsætter forslag om en stramning af reglerne i lov om skattefri afskrivninger m. m. samt forslag til lov om skattemæssig opgørelse af varelagre m. v., hvorefter adgangen til afskrivning på varelagre og køb på bindende kontrakt afskaffes gradvis i løbet af 6 år.

21. – Poul Dam (s. f.) fremsætter forslag til lov om offentlig køberet over visse ejendomme. Formanden gør ved anmeldelsen opmærksom på, at der er tvivl om lovforslagets overensstemmelse med grundloven, men at han ikke har fundet tilstrækkelig grund til at indstille, at lovforslaget afvises i henhold til forretningsordenens § 16, stk. 3.

Arbejdsgiverforeningen modtager 2. strejkevarsel bl. a. fra HK, der varsler strejke fra 1/3 i 166 virksomheder. Hidtil har i alt 43 fagforbund afgivet 1. strejkevarsel.

22. – I sit svar på et spørgsmål af Niels Helveg Petersen (r. v.) erklærer stats- og

udenrigsminister J. O. Krag, at den danske regerings stilling til krigen i Vietnam er uforandret; den slutter stadig op bag generalsekretær U Thants 3 punkt program af 3. marts 1966, hvorefter de amerikanske bombardementer i Nordvietnam skal standses, krigsaktiviteten på begge sider nedsættes og forhandlinger indledes, hvortil alle interesserede parter skal have adgang, også den nationale befrielsesfront.

Indenrigsminister Hans Hækkerup fremsætter forslag om ændring af lov om beskatning til kommunerne af faste ejendomme. Ved forslaget udvides den adgang, kommunerne i 1961 fik til at opkræve en dækningsafgift af forretningsejendomme. Medens dækningsafgiften efter de gældende regler højst kan opkræves med 5 promille af forskelsværdien (bygningsværdien) foreslås overgrænsen nu forhøjet til 10 promille. Forslaget vedtages ved 3. behandling 17/3 med 98 stemmer mod 64 (v., de fleste k. f. og l. c.); 2 medlemmer undlader at stemme.

Finansminister Grünbaum redegør for regeringens forslag til en enhedsskala for statsskatten til anvendelse fra og med skatteåret 1968–69 og når kildeskatten træder i kraft. I overensstemmelse med Det radikale Venstres og Det konservative Folkepartis tanker fastlåser enhedsskalaen forholdet mellem skattebyrden på de forskellige indtægtsgrupper.

Venstre offentliggør en skitse, der ligesom de konservatives (se 16/2) kræver et effektivt »skatteloft« som erstatning for bortfaldet af skattefradragsretten. V. erklærer, at forudsætningerne for at acceptere moms ikke mere er til stede, men kan der opnås enighed om en skattereforms andre led, er det villig til at forhandle om, at et nødvendigt mindre provenu tilvejebringes på anden måde.

Arbejdsgiverforeningen modtager 2. strejkevarsel bl. a. fra Kvindeligt Arbejderforbund, omfattende 30.000 arbejdere, og fra Centralorganisationen af Metalarbejdere, der omfatter 70.000 arbejdere, men skibsværfter, radio- og TV-fabrikker og landbrugsmaskinefabrikker er undtaget fra strejkevarslet. Desuden er modtaget 2. strejkevarsel fra Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejder Forbund bl. a. over for benzin- og olieselskaberne. Chaufførernes Forbund har sendt 2. strejkevarsel for 700 chauffører ved benzin- og olieselskaberne.

23. – Handelminister Tyge Dahlgaard fremsætter forslag til konkurrencelov og forslag om ændring i lov om indseende med priser. Konkurrenceloven skal afløse lov om uretmæssig konkurrence og varebetegnelse. Forslaget til konkurrencelov betyder en liberalisering af de gældende regler, dog indeholder forslaget forbud mod præmiekonkurrencer i forbindelse med varesalg, og i lov om indseende med priser foreslås indføjet krav om kvantumstandardisering og oplysning om varernes indhold.

Minister Sølvhøj fremsætter forslag om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene, hvorefter der oprettes en industrialiseringsfond til fremme af danske investeringer i disse lande. Midlerne foreslås tilvejebragt ved successivt at overføre indtil halvdelen af toldindtægterne ved importen af kaffe til fonden.

Under forligsmandens ledelse begynder en ny forhandlingsrunde i forligsinstitutionen.

Dansk Arbejdsgiverforening afsender 1. lockoutvarsel til LO.

24. – Boligminister Kaj Andresen fremsætter forslag til lov om boligbyggeri, hvor støtten til boligbyggeriet er omformet i overensstemmelse med de boligpolitiske aftaler af januar 1966.

25. – Efter 5 timers forhandling i forligsinstitutionen meddeler forligsmanden, at han vil overveje situationen til mandag 27/2.

26. – Statsminister Krag, arbejdsminister Dinesen og Socialdemokratiets politiske ordfører Per Hækkerup har intern rådslagning med LO's øverste ledelse.

27. – Danske Dagblades Fællesrepræsentation henstiller indtrængende til statsministeren, at han gør en indsats for at tilvejebringe en løsning, der holder den samlede dagspresse uden for en arbejdskonflikt. Typografstrejken vil kunne træde i kraft 7/3.

Kl. 17 mødes hovedorganisationernes forhandlingsudvalg i forligsinstitutionen under forligsmandens ledelse. Forhandlingerne fortsætter hele natten. 28/2 kl. 4 udsætter forligsmanden de fleste af de varslede strejker i 2 uger.

28. – Justitsminister K. Axel Nielsen fremsætter forslag om ændringer i borgerlig straffelov samt forslag til lov om udlevering af lovovertrædere. Ved det første ophæves forbudet mod offentliggørelse og udsendelse af pornografiske skrifter. Straffelovens hjemmel til indgreb begrænses til utugtige billeder samt offentlige foredrag, forestillinger og udstillinger af utugtigt indhold.

Poul Schlütter (k. f.) fremsætter forslag om ændring i lov om tipning, hvorefter hele overskuddet anvendes til idrættens fremme. Herved vil støtten til idrætten stige fra ca. 14 til godt 20 mill. kr.

Hastrup (k. f.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om adgang til gengivelser af udsendelser i Danmarks radio. Formålet er at sikre enkeltpersoner og offentligheden en mulighed for nøjagtigt at konstatere, hvad der i radio og TV fremsættes af udtalelser m. v., som enten har karakter af angreb eller kritik mod bestemte personer eller har betydning som grundlag for den offentlige meningsdannelse.

Marts 1967

1. – Det radikale Venstre foreslår i folketingsudvalget om kildeskatten, at kildeskatten ved hjælp af EDB-anlæg skal administreres efter det kumulative princip, dvs. løbende reguleres efter indkomstens størrelse, således at efterbetaling og tilbagebetaling ved årets slutning undgås for lønmodtagere.

Der forhandles i 11 timer i forligsinstitutionen om de nye overenskomster. Parterne har fået udleveret en skitse til et mæglingsforslag.

2. – Arbejdsgiverforeningens generalforsamling vedtager at afsende 2. lockoutvarsel til LO med ikrafttræden 15/3. Varslet omfatter 60.000 arbejdere.

Forligsmanden beslutter at udsætte de ikke allerede udsatte strejker.

3. – Folketinget færdigbehandler forslag om ændring af lov om teknisk samarbejde med udviklingslandene (udvidelse af statslånsrammen med 200 mill. kr. til 500 mill. kr.), der vedtages enstemmigt; forslag til lov om boligsikring, der ligeledes vedtages enstemmigt, samt forslag om ændring i lov om boligbyggeri (om det almennyttige byggeri og dettes landsbyggefond), der vedtages med 122 stemmer mod 13 (s. f.); det radikale medlem Rigmor Christensen undlader at stemme.

Handels- og markedsminister Tyge Dahlgaard, der hidtil har stået uden for partierne, har meddelt, at han har besluttet at indmelde sig i Socialdemokratiet.

Forligsmanden udsætter den varslede lockout.

5. – På Store Kro i Fredensborg har der i weekenden været afholdt møder i folketingets skattereformudvalg under ledelse af udvalgsformanden Per Hækkerup.

Forligsmanden meddeler, at forsåvidt forhandlingerne på HK-området fører til et positivt resultat, vil de to hovedorganisationers forhandlingsudvalg enstemmigt anbefale, at der udarbejdes et mæglingsforslag på grundlag af de hidtil førte forhandlinger.

6. – Forligsmanden offentliggør sit mæglingsforslag, hvis bestemmelser om ændringer i de kollektive overenskomster er delt i to grupper, dels de ændringer, der får virkning allerede i det første overenskomstår, dels de ændringer, der indtræder i andet overenskomstår. I det første år træder et lavtlønstillæg til normallønnede arbejdere i kraft. Det udgør for den overvejende del af normallønnede voksne mænd 32 øre pr. time og for voksne kvinder 22 øre. Inden for minimallønsområdet forhøjes minstebetalingssatserne med 32 øre for mænd og 22 øre for kvinder, i metalindustrien dog med 32 øre pr. time for både mænd og kvinder. Alle ungarbejdere får et tillæg på 12 øre i timen. Til voksne arbejdere ydes desuden et særligt tillæg på 15 øre pr. time. Dette tillæg bortfalder, første gang dyrtidstillægget forhøjes som følge af stigning i reguleringspristallet. Det særlige tillæg til ungarbejdere udgør 5 øre pr. time. Voksne kvindelige arbejdere, hvis dyrtidstillæg er lavere end mændenes, får en forhøjelse af dyrtidstillægget på 10 øre pr. time. Ved fremtidige reguleringer af dyrtidstillægget skal der regnes med dyrtidsportioner på 20 øre pr. time mod hidtil 15 øre. Holddriftstillæget forhøjes.

I det andet overenskomstår forhøjes lavtlønstillægget med 10 øre for både mænd og kvinder og mindstebetalingssatserne med 12 øre pr. time for voksne og 8 øre for ungarbejdere. Endvidere forhøjes akkorderne med 2 pct. 1/7 1968 nedsættes arbejdstiden med 1½ time fra 44 til 42½ time ugentlig, og i forbindelse med arbejdstidsnedsættelsen ydes 30 øre pr. time til mandlige arbejdere, 22 øre til kvindelige og 12 øre til ungarbejdere.

7. – Socialminister Bundvad fremsætter forslag om ændring i lov om den offentlige sygeforsikring, hvorefter bl. a. satserne for dagpenge til lønarbejdere under sygdom forhøjes fra 1/10 1967. I samme møde foretager folketinget 1. behandling af et af Venstre fremsat forslag til folketingsbeslutning om ændringer i den offentlige sygeforsikring. Under debatten kritiserer ordføreren for forslagsstillerne, Peter Larsen, at forslaget først kommer til behandling 6 uger efter fremsættelsen og nævner, at Venstre har følt sig foranlediget til at stille forslag om ændringer i folketingets forretningsorden.

8. – Fiskeriministeriet meddeler, at fiskeriterritoriet i Nordsøen, Skagerak og Kattegat fra 1/7 udvides fra 3 til 12 somil regnet fra de gældende basislinier.

Kulturminister Bodil Koch, der har meddelt, at hun ikke, som bebudet i statsministerens åbningstale oktober 1966, vil fremsætte forslag til lov om kulturcentre i indeværende folketingsår, giver folketinget en redegørelse for visse kulturpolitiske problemer. Redegørelsen efterfølges 9/3 af en forhandling i folketinget.

10. – I tillægsbetænkningen til finanslovforslaget for 1967–68 henstiller finansudvalget til regeringen, at forslag om personaleudvidelser og nye honorarordninger i højere grad end hidtil forelægges finansudvalget til forhåndsgodkendelse. Arbejdet i ministerier og styrelser bør tilrettelægges således, at behovet for højt uddannet arbejdskraft begrænses, arbejdsprocesser, der egner sig for elektronisk databehandling, bør udskilles og centraliseres, medens andre decentraliseres. Det henstilles videre, at ministerier og styrelser foretager en gennemgang af tilskudskontiene for at udfinde de tilskud, udviklingen er løbet fra, og m. h. t. investeringer bør der tilstræbes en hensigtsmæssig prioritetsorden.

Finansminister Grünbaum fremsætter forslag om ændring i lov om tipning, hvorefter der til idrætsformål yderligere anvendes 1/3 af den bevillingsafgift på 15 pct., som ifølge loven tilfalder staten (se 28/2).

Bjørn Larsen (s. f.) fremsætter forslag om ændring af lov om saltvandsfiskeri og af lov om ferskvandsfiskeri. Det foreslås, at udlændinge skal løse fisketegn, såfremt de agter at drive lystfiskeri her i landet, og at fisketegnsafgiften indsættes i en fond til ophjælpning af fiskebestanden.

13. – Efter at der er opnået enighed mellem Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti om en skattereform, herunder en merværdiafgift på 10 pct., offentliggøres en aftale mellem de to partier om et politisk samarbejde, hvis sigte er at gennemføre de reformer og løse de opgaver, de to partier efter deres programmer har en fælles interesse i.

Om skattereformen hedder det, at skattefradragsreglen afskaffes, en række særordninger og urimelige fradragsmuligheder fjernes, og der indføres en rimelig progressiv skatteskala. Afskrivningsreglerne ændres for at modvirke, at de udnyttes til at skaffe utilsigtede skattefordele. Skatteligningen effektiviseres, og der gennemføres samtidighed i beskatningen ved overgang til kildeskat 1/1 1969. En reform af de tilfældigt virkende forbrugsafgifter forberedes gennem indførelse af en konjunkturregulerende merværdiafgift på 10 pct. Ændringer i denne procent kan kun gennemføres med begge partiers tilslutning. I forbindelse med merværdiskattens indførelse ydes der gennem udskrivningsloven kompensationer til de laveste indtægter gennem et direkte persontilskud, gennem forhøjelse af børnetilskuddene og gennem hævning af den skattefri bundgrænse med 2000 kr. Kollektiv personbefordring holdes uden for momsen ligesom avisernes abonnement og løssalg. – Desuden gennemføres en ordning, hvorved mejeriprodukter holdes fri for fordyrelser i forbindelse med moms'ens indførelse.

Endvidere er det foreløbig aftalt, at der skal oprettes en boligfond og gennemføres en forbedret jordlovgivning. Der påtænkes indført frigørelsesafgift ved landbrugsjords overgang til anden anvendelse og skærpet kapitalvindingsafgift. En skærpelse af kapitalvindingsafgiften ved salg af fast ejendom vil ikke indbefatte parcelhuse.

For at sikre den nødvendige kontakt mellem de to partier om lovgivningsarbejdet og dets forberedelse oprettes et kontaktudvalg bestående af 3 repræsentanter for hvert parti.

På smedeforbundets formands- og kasserermøde går forbundsformand Hans Rasmussen ind for, at de nuværende forhandlingsregler falder bort, og at man går tilbage til at føre direkte forhandlinger på forbundsplan om både generelt og ikkegenerelt overenskomststof.

14. – Prinsesse Benedikte har forlovet sig med prins Richard til Seym-Wittgenstein-Berleburg.

Bomholt fremsætter på præsidiets vegne forslag om ændring i lov om revisionen af statsregnskabet. Forslaget går ud på, at antallet af statsrevisorer forøges fra 4 til 5. Forslaget vedtages ved 3. behandling 2/5 med 131 stemmer mod 7.

Undervisningsminister K. B. Andersen besvarer en forespørgsel af Gottschalck-Hansen m. fl. konservative om sine planer m. h. t. en udvidelse af undervisningspligten.

Arbejdsminister Dinesen får regeringens tilslutning til at nedsætte et udvalg, der skal arbejde med spørgsmålet om en yderligere nedsættelse af arbejdstiden til 40 timer og med feriespørgsmålet.

15. – Forhandlingen ved 2. behandling af lovforslagene om merværdiafgift og kildeskat samt forslag til udskrivningslov for 1967–68 drejer sig for en stor del om skatteforliget. og samarbejdsaftalen mellem s. og s. f. med skarpe angreb på statsministeren fra de 4 oppositionspartier. Westerby (l. c.) foreslåe en dagsorden, der udtaler, at regeringen må anses for ikke længere at have den fornødne frihed og dermed evne til at lede lovgivningsarbejdet. Forslaget forkastes med 90 stemmer mod 4 (l. c.), 80 (v., k. f. og r. v.) undlader at stemme, idet de erklærer, at de vil vise deres misbilligelse ved afstemningen om lovforslagene. Et ændringsforslag af Venstre, hvorefter kommuneskat og kirkelige afgifter skal være fradragsberettiget, forkastes med 94 stemmer (s., s. f. og l. c.) mod 81 (v., k. f. og r. v.).

Boligminister Kaj Andresen fremsætter forslag til lov om statens bygge- og bolig-

fond. Foreløbig stilles en obligationsbeholdning på 1 milliard kr. til rådighed for fonden; renteindtægten heraf, ca. 100 mill. kr. om året, skal anvendes til hjælp til betaling af beboerindskud i socialt byggeri, til fremme af byggemodning gennem lån til kommuner og til hjælp til byfornyelse og opførelse af erstatningsboliger i forbindelse med sanering o. lign.

H. C. Toft (k. f.) fremsætter forslag til folketingsbeslutning om hel eller delvis udflytning af den kgl. grønlandske handels virksomhed i København.

Finansminister Grünbaum fremsætter forslag til lov om Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning med bemyndigelse for ministeren til at overføre finansministeriets statsaktivforvaltning m. v. under banken. Han fremsætter videre forslag til lov om amtsskatteråd og amtsskatteinspektorater. Forslaget indeholder hjemmel for finansministeren til at sammenslutte amtsligningsinspektoraterne og amtsstuerne til en ny institution, der benævnes amtsskatteinspektorater.

Minister Hans Sølvhøj fremsætter forslag til folketingsbeslutning om ratifikation af traktat om principper for staters virksomhed ved udforskning og udnyttelse af det ydre rum, undertegnet i London, Moskva og Washington 27/1 1967.

Guldberg (v.) genfremsætter forslag til lov om fremme af bevægeligheden på arbejdsmarkedet.

16. – I den nyeste oversigt over statsfinanserne er kasseoverskuddet i finansåret 1966–67 anslået til 800 mill. kr., i 1967–68 til 166 mill. kr. Der er herved i udgifterne indregnet 350 mill. kr. til udgifter ved ny lovgivning samt afsat 50 mill. kr. til tillægsbevillinger i årets løb og 1300 mill. kr. til pris- og lønstigninger, landbrugsstøtte m. v.

17. – Forslaget til udskrivningslov (se 3/2) vedtages ved 3. behandling med 90 stemmer mod 4 (l. c.); 74 (v., k. f. og r. v undlader at stemme.

Forslag om ændring af lov om særlig indkomstskat m. v. vedtages med 104 stemmer (s., s. f., r. v. og l. c.) mod 64 (v. og k. f.). Ved forslaget forhøjes skatten på kapitalgevinster ved aktiesalg med 50 pct. Ved 2. behandling er dog det oprindelige forslags bestemmelser lempet for så vidt angår små aktiehandler.

Finansminister Grünbaum udtaler, at han ved nærmere overvejelse er kommet til det resultat, at en afvikling af de gældende lagernedskrivningsregler med 5 pct. om året i løbet af 6 år vil være for hård for adskillige virksomheder (se 17/2).

18. – Stats- og udenrigsminister J. O. Krag afviser en opfordring fra den radikale folketingsgruppe om at søge kontakt med den vesttyske regering for at få den til at anerkende Oder-Neisse grænsen mellem Østtyskland og Polen.

Stats- og udenrigsminister J. O. Krag udtaler, at regeringen ikke har noget ønske om at regere på en snæver majoritet, men søger et bredere samarbejde. Men forskydningen ved valget måtte bevirke, at de indrømmelser, regeringen ville være rede til at give de borgerlige partier, måtte blive mindre, end de var før valget. Regeringen havde tilbudt både de konservative og de radikale at forhandle om en række spørgsmål vedrørende skattelovene, men de radikale var vant til meget større indrømmelser, end regeringen nu var rede til at give.

21. – Forligsmanden offentliggør resultatet af afstemningen om mæglingsforslaget. Arbejdsgiverforeningen har vedtaget forslaget med 457 ja-stemmer og 116 nej-stemmer eller henholdsvis 79 og 21 pct. af den på generalforsamlingen repræsenterede udbetalte arbejdsløn. For arbejdernes vedkommende sker vedtagelsen med 323.683 stemmer mod 167.390, eller henholdsvis 65,9 og 34,1 pct. Af de 4 største fagforbund vedtages forslaget i de 3, men forkastes af HK.

29. – Folketinget færdigbehandler landbrugslovene. Ved 2. behandling er sammenlægningsgrænsen nedsat fra de oprindelig foreslåede 45 ha til 35 ha. Forslaget om sammenlægning og samdrift af

landbrugsejendomme vedtages med 113 stemmer (s., s. f. og v.) mod 4 (l. c.), medens 35 (k. f. og r. v.) undlader at stemme.

Folketinget færdigbehandler lovforslagene vedr. merværdiafgiften og kildeskatten. Det første vedtages med 90 stemmer (s. og s. f.) mod 86 (v., k. f., r. v. og l. c.); grønlænderen Rosing undlader at stemme. For kildeskatteforslaget stemmer 123 (s., s. f., l. c. og de fleste konservative) mod 35 (v.), medens 19 (r. v., 4 k. f., folkesocialisten Skræppenborg-Nielsen og Rosing) undlader at stemme.

I en kendelse fra arbejdsretten i Taxasagen i Esbjerg hedder det, at det nye Chaufførernes Forbund har ret i sin påstand om at være overenskomstberettiget part i forholdet til Esbjerg Taxa.

30. – Socialistisk Folkeparti stemmer for første gang for finanslovforslaget, der vedtages enstemmigt. SF-ordføreren Skræppenborg-Nielsen erklærer først, at det er gruppens hensigt at undlade at stemme, men tilføjer, at hvis visse partier skulle få lyst til at rotte sig sammen for at vælte regeringen ved at stemme imod finanslovforslaget, vil s. f. stemme for forslaget. Senere erklærer Aksel Larsen (s. f.) – efter en afbrydelse af mødet – at debatten har vist, at visse partier har gjort den foreståede afstemning til en afstemning for eller imod regeringen, og at s. f. derfor agter at stemme for finanslovforslaget.

31. – LO opsiger forhandlingsreglerne af 6/6 1964 til ophør 1/7 (se 13/3).