

Niels Chr. Sidenius

Politik og økonomi i store offentlige investeringer

Store offentlige investeringer og beslutningerne herom har en række karakteristika, der adskiller dem fra de fleste andre offentlige investeringer og beslutninger. Investeringernes størrelse giver dem væsentlig beskæftigelses- og valutamæssig betydning; investeringerne foregår over en lang periode, typisk flere år; sådanne investeringer lægger ofte bindinger på eller udelukker andre investeringer, hvorfor de ofte er resultat af et politisk valg mellem flere alternativer; der går ofte en lang proces forud for den endelige politiske beslutning; og investeringernes udstrækning over flere år – såvel i projekterings- som i gennemførelsesfasen – gør dem til et oplagt politisk issue: de kan løbende tages op til fornyet politisk overvejelse, blive ændret og eventuelt begravet. Til en forudgående lang politisk beslutningsfase kan således komme en lang fase med usikkerhed, indtil investeringen har nået sit "point of no return", hvorefter den ikke kan omstødes.

Den politiske beslutningsproces om sådanne investeringer udstiller særlig tydeligt to former for rationalitet: en *politisk* rationalitet, der omfatter holdninger, visioner, samfundsopfattelser, forholdet mellem partierne samt vurdering af vælgernes holdninger, og en *økonomisk* rationalitet, der bredt dækker alle de forhold, der i princippet kan belyses "objektivt", typisk kvantitativt. Problemstillingen i dette temanummer er, hvordan de to former for rationalitet fungerer ved siden af hinanden, når politikerne beslutter store offentlige investeringer.

Politik har i de seneste 20 år iklædt sig økonomiske termer, politikken er blevet "videnskabeliggjort", ville nogen sige. Det er derfor naturligt at stille spørgsmål som:

- Hvilken viden vedrørende økonomi, beskæftigelse, valuta, miljø etc. kræver politikerne, inden de træffer en beslutning;
- hvilke beregninger over beslutningers kort- og langsigtede konsekvenser indgår i politikernes beslutningsgrundlag;
- hvad gør, at nogle investeringsbeslutninger fastholdes, mens andre ændres, selv om den økonomiske rationalitet egentlig tilsiger det modsatte;
- hvilke politiske forhold og udviklinger kan, og hvilke kan ikke, medføre omgørelse af tidligere beslutninger, når den økonomiske rationalitet iøvrigt er "konstant";
- hvordan er interesseorganisationernes muligheder for at fremme eller senere påvirke en politisk beslutning om at gennemføre en stor offentlig investering?

Det er spørgsmål som disse, nummeret forsøger at belyse ud fra fire ret forskellige eksempler. Det første er naturgasprojektet, som et klart politisk flertal vedtog i 1979 ud fra en energipolitisk målsætning om flerstrengethed i energiforsyningen; men vedtagelsen skete på et noget uigennemsigtigt økonomisk grundlag, inklusive den organisatoriske opbygning af projektet. Naturgasprojektet er i de seneste år løbet ind i store

vanskeligheder, men det er blevet fastholdt af politikerne. Det andet eksempel er atomkraftprojektet, som et flertal i Folketinget støttede i 1976, uden at det kunne aktiveres på grund af Socialdemokratiets interne splittelse. I de følgende otte år ophobedes officielle økonomiske rapporter, der alle var til fordel for atomkraft; men i den samme periode sagde Socialdemokratiet nej til projektet, og det blev skrottet.

Herefter analyseres beslutningsprocessen i forbindelse med hybridnettet, som regeringen og Socialdemokratiet indgik forlig om i december 1984. Beslutningen udmærker sig blandt andet ved, at så centrale økonomiske forhold som brugerefterspørgsel og investeringskonsekvenser var yderst mangelfuldt belyst. Det sidste eksempel er Farøbroerne, som Folketinget diskuterede mange gange, uden iøvrigt at vælge den billigste løsning; politikerne omgjorde heller ikke beslutningen, da dens økonomiske forudsætninger blev ændret. Også her synes politiske hensyn at have haft betydelig vægt. – I det følgende belyses de to former for rationalitet i forhold til disse fire eksempler.

Politikerne har stillet meget forskellige krav til det vidensgrundlag, hvorpå en beslutning er truffet. Af forskellige grunde blev atomkraftprojektet og Farøbroerne bedst belyst. I det første eksempel var det den ændrede folkestemning, der ”motiverede” politikerne til at fremskaffe yderligere økonomisk viden, i det andet var det ændrede trafikforhold samt fremkomsten af alternative løsninger, der igen satte sagen på dagsordenen. Sammenlignet hermed er det tvivlsomt, om naturgasprojektet og hybridnettet kunne være besluttet efter så omfattende forarbejder, som især atomkraftprojektet blev ”udsat” for. Men her kunne politikerne altså komme til at træffe en beslutning på et mere spinkelt grundlag.

En tilsvarende skævhed findes ved beslutningsgrundlagets konsekvensberegninger. Her blev atomkraftprojektet igen bedst belyst, hvorimod de tre andre projekters konsekvenser for bare de trafikmæssige, energiforsyningsmæssige og mediestrukturelle forhold blev mindre undersøgt. Atomkraftens særlige status i befolkningens bevidsthed var den væsentligste årsag til skævheden.

De fire eksempler er dårlige illustrationer af, at politikerne ændrer deres beslutninger på grund af ændrede økonomiske forudsætninger. Det giver et vist grundlag for at påstå, at sådanne politiske beslutninger er ret immune over for senere økonomiske omskiftelser; men immuniteten kan også skyldes, jfr. naturgasprojektet, at investeringen er realiseret så langt, at en ændring af beslutningen forekommer umulig.

Omvendt har politiske forhold og udviklinger stor betydning for politikernes beslutning og for muligheden af at ændre den. Eksemplerne viser, at politikerne reagerer forskelligt på ændrede politiske forhold, dels fordi den ”politiske pression” er forskellig, dels fordi investeringsbeslutningernes ”følsomhed” over for pression er forskellig.

Atomkraftprojektet blev opgivet, fordi politikerne blev udsat for en meget bred og aktiv folkelig modstand, der langt overgik tilhængernes aktivitet og engagement. Anderledes med naturgasprojektet, der stort set kun blev imødegået af et mindre antal økonomer og politikere. Vel opstod der ingen folkebevægelse til fordel for naturgasprojektet, men SV-regeringen fornemmede sikkert rigtigt, at eksport af naturgassen ville være uforståelig for en stor del af befolkningen. Ydermere blev der med udbygningen af DONG og opbygningen af de regionale naturgasselskaber skabt varme fortalere for hele projektet. Endelig har det været en slags held i uheld, at alle naturgas-

projektets problemer har kunnet sættes på en (statslig) økonomisk fællesnævner, således at vi alle – på en uigennemsigtig måde – har bidraget til projektets gennemførelse.

Politikernes valg af Farølinien mod teknikernes oprindelige indstilling, og deres fastholdelse af projektet under ændrede trafikvilkår efter den første oliekrise, kan kun forstås ud fra trafikpolitiske forudsætninger og især ud fra regionalpolitiske hensyn. De regionalpolitiske interesser kunne manifestere sig klart og samlet; modsat var modstanden mere diffus, og den kunne ikke bygge på en folkestemning eller på en interesse, der entydigt og betydeligt blev ramt gennem valget af Farølinien. Det er værd at bemærke, at de afgørende regionalpolitiske hensyn ikke var specielt godt underbygget med økonomiske undersøgelser.

Hybridnetbeslutningen illustrerer stort set det samme; blot var fortalerne uden for Folketinget endnu mere snævert afgrænset end den regionalpolitiske interesse bag Farølinien, men de var ikke mindre indflydelsesrige, selv om de kun repræsenterede få vælgerstemmer. Modstanden mod hybridnettet fik aldrig tilstrækkelig vægt, blandt andet fordi et væsentligt element i en modstanderkoalition måtte indeholde teleselskaberne, og de befandt sig fuldt og helt på den anden side. Det er således kun befolkningens utilstrækkelige vilje til at købe hybridnettets tjenester, der i praksis kan gøre den politiske beslutning betydningsløs.

I modsætning til det almindelige billede af dansk politik synes interesseorganisationerne ikke at have haft stor indflydelse på de trufne beslutninger. Kun i analyserne af Farøbroerne og hybridnettet nævnes og fremhæves organisationernes aktivitet, som havde forskellig effekt. FDM formåede ikke at få ændret Farølinien, hvorimod hybridnettets producenter og teleselskaberne havde større succes i fremlæggelsen af grundlaget for "deres" beslutning.

Forskellene kan forklares ud fra de to gruppers vidt forskellige ressourcer, karakteren af den modstand, de stod overfor, samt forskellen mellem at arbejde mod eller sammen med et politisk flertal. Der synes altså at være en tendens til, at store offentlige investeringers indplacering i større økonomiske prioriteringer samt deres karakter af infrastrukturanlæg gør dem mindre åbne for organisationsindflydelse. Tendensen styrkes iøvrigt, når vi tager hensyn til, at hybridnettet kun i mindre udstrækning er en offentlig eller halvoffentlig investering, den største investering ligger i privat regi.

Det er ønskværdigt, at det økonomiske grundlag for politiske beslutninger er så godt som muligt belyst, og der er vel også en forventning om, at politikerne handler økonomisk rationelt. Men som gennemgangen af eksemplerne viser, handler politikerne meget ud fra politiske hensyn. Det gør de, mens de lægger op til flere og flere økonomiske analyser, der øger administrationens og andre eksperters indflydelse. Da sådanne økonomiske analyser ofte "omklamrer" den politiske debat i Folketinget, er politikerne reelt med til at gøre politik uinteressant for den store del af befolkningen – og måske også for dem selv. Derved svækkes politikernes forbindelser til andre end valgkredsens aktive medlemmer.

Vejen bort fra denne uheldige udvikling er naturligvis ikke, at politikerne skal se bort fra de økonomiske analyser. Men for beslutningernes indhold og politikernes forståelse heraf ville det være nyttigt, om beslutningsprocessen konsekvent blev tilført en form for alternativ ekspertise, således at politikerne i det mindste vidste, inden for hvilken ofte bred margin konsekvenserne af deres beslutninger lå.

Samtidig kunne det muligvis "frigøre" den politiske debat, hvis det i mange flere tilfælde blev erkendt og accepteret, at forskellige beslutninger hver især kan begrundes økonomisk rationelt og at de derfor ofte må træffes på grundlag af mere grundlæggende politiske standpunkter, som langt klarere kan kommunikeres med befolkningen.

Artiklen uden for temaet, Michael Krasner's "Direct and Indirect Influence: The Danish Peace Movement and Security Politics, 1979-1986", belyser, hvordan fredsbevægelsen kun har haft lille direkte indflydelse på de seneste års ændringer i dansk sikkerhedspolitik. Desto større synes den indirekte indflydelse at have været; ikke bare med at fastsætte dagsordenen for den sikkerhedspolitiske debat, men også med at nedbryde tidligere barrierer for gennemførelsen af debatter om for eksempel NATO.

Som noget nyt indeholder dette nummer et register over den årgang, som hermed afsluttes. De kommende årgange vil gøre denne nyskabelse til et fast element i POLITICAs service over for læserne.