

EUROPÆISK INTEGRATION I LYSET AF NOGLE ALMENE ØKONOMISKE TENDENSER I TIDEN

AF THORKIL KRISTENSEN*

Der er mange usikkerhedsmomenter omkring den europæiske integration. For at forenkle opgaven er de følgende betragtninger imidlertid baseret på to forudsætninger. Den ene er, at der ikke i de nærmeste år kommer en sammenslutning af Fællesmarkedet og EFTA, og den anden er, at Kennedy-runden i GATT bliver gennemført med et resultat, der nogenlunde svarer til de oplæg, som i øjeblikket foreligger fra de vigtigste deltagere, d.v.s. med gensidige toldnedsættelser verden over, som ligger i gennemsnit væsentligt under de 50 %, der er det maksimale mål, men som alligevel vil andrage væsentlig mere, end der er gennemført ved nogen tidligere tilsvarende toldforhandling. Begge disse to forudsætninger ser i øjeblikket ud til at være nogenlunde realistiske.

Den næste opgave – også af indledende art – bliver at definere begrebet integration. Ved integration vil jeg forstå enhver proces, hvorved flere landes økonomi knyttes nærmere sammen gennem forøget handel og/eller andre transaktioner, sådan at de i højere grad end før kommer til at udgøre en enhed. Der ligger i denne definition, at en integration kan gå mere eller mindre vidt, og at den kan gå videre på visse områder end på andre.

Hvis vi går ud fra denne definition, så foregår der i øjeblikket fire integrationsprocesser i Europa. Der foregår en speciel integration inden for det europæiske fællesmarked; der foregår en anden lidt mindre vidtgående speciel integration inden for det europæiske frihandelsområde EFTA; der foregår en tredje fra de to andre noget forskellig, men også ret vidtgående integration inden for gruppen af østeuropæiske lande knyttet sammen med Sovjet-Unionen gennem den institution, man kalder Comecon. Den sidste er

* Generalsekretær for O.E.C.D. – Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationalekonomisk Forening den 19. februar 1965.

EUROPÆISK INTEGRATION I LYSET AF NOGLE ALMENE ØKONOMISKE TENDENSER I TIDEN

AF THORKIL KRISTENSEN*

Der er mange usikkerhedsmomenter omkring den europæiske integration. For at forenkle opgaven er de følgende betragtninger imidlertid baseret på to forudsætninger. Den ene er, at der ikke i de nærmeste år kommer en sammenslutning af Fællesmarkedet og EFTA, og den anden er, at Kennedy-runden i GATT bliver gennemført med et resultat, der nogenlunde svarer til de oplæg, som i øjeblikket foreligger fra de vigtigste deltagere, d.v.s. med gensidige toldnedsættelser verden over, som ligger i gennemsnit væsentligt under de 50 %, der er det maksimale mål, men som alligevel vil andrage væsentlig mere, end der er gennemført ved nogen tidligere tilsvarende toldforhandling. Begge disse to forudsætninger ser i øjeblikket ud til at være nogenlunde realistiske.

Den næste opgave – også af indledende art – bliver at definere begrebet integration. Ved integration vil jeg forstå enhver proces, hvorved flere landes økonomi knyttes nærmere sammen gennem forøget handel og/eller andre transaktioner, sådan at de i højere grad end før kommer til at udgøre en enhed. Der ligger i denne definition, at en integration kan gå mere eller mindre vidt, og at den kan gå videre på visse områder end på andre.

Hvis vi går ud fra denne definition, så foregår der i øjeblikket fire integrationsprocesser i Europa. Der foregår en speciel integration inden for det europæiske fællesmarked; der foregår en anden lidt mindre vidtgående speciel integration inden for det europæiske frihandelsområde EFTA; der foregår en tredje fra de to andre noget forskellig, men også ret vidtgående integration inden for gruppen af østeuropæiske lande knyttet sammen med Sovjet-Unionen gennem den institution, man kalder Comecon. Den sidste er

* Generalsekretær for O.E.C.D. – Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationalekonomisk Forening den 19. februar 1965.

ikke så meget diskuteret i vesteuropæiske lande, men den fortjener nok vor opmærksomhed mere, end den normalt får.

Men foruden disse tre specielle integrationsprocesser, som hver for sig foregår i henhold til en speciel aftale, som netop har integration som formål, foregår der noget, som kan kaldes en generel integration. Denne består af mange forskellige processer på forskellige områder, som sammenlagt betyder, at landenes økonomi knyttes nærmere sammen ved forøgede transaktioner dem imellem. Denne generelle integration kommer dels fra selve den moderne tekniske, økonomiske udvikling, en slags naturlig integration kunne man kalde det, og er dels en følge af forskellige aftaler landene imellem. Disse aftaler på specielle områder har ikke en samlet integration til formål, men har alligevel sammen med den naturlige tekniske, økonomiske integration vidtrækkende virkninger.

Man må ikke glemme, at foruden disse fire integrationsprocesser foregår der også mange andre forandringer i vor tid, hvor teknikken udvikler sig så stærkt; men det kan være vanskeligt at udsondre de forandringer, der er en virkning af en af integrationsprocesserne, fra virkningerne af andre forandringer, der sker på samme tid. Det er derfor jeg har ønsket at definere emnet som den europæiske integration set i lyset af nogle almene økonomiske tendenser i tiden.

Integrationen i Fællesmarkedet og EFTA.

Det kan være hensigtsmæssigt først at se på handelsmønstret, som det har udviklet sig i disse to markedsområder – det er jo handelsmønstret, der er mest direkte påvirket af de to integrationsaftaler, fordi det centrale i dem begge er en gradvis afvikling af de indre toldsætter staterne imellem.

Det første spørgsmål, man vil stille vedrørende handelsmønstrenes udvikling, er vel dette: hvor stor en drejning er der kommet af handelen som følge af disse to markedsaftaler? Det er jo klart, at de vil indebære en forøget tendens for medlemsstaterne til at købe fra hverandre, og derfor en tendens til, at de køber relativt mindre fra ikke-medlemslande, sådan at den indre handel inden for området skulle stige stærkere end handelen mellem det pågældende markedsområde og andre lande. Deraf følger dog ikke nødvendigvis, at handelen med udenforstående lande bliver mindre, end den ellers ville være. Det er overhovedet svært at sige, hvordan handelsmønstret ville have været, hvis disse markedsaftaler ikke var kommet; man kan vel gå videre og sige, at det er umuligt. Derfor er det også umuligt at sige noget bestemt om, hvor meget handelen er blevet drejet.

Man kan naturligvis prøve at danne sig visse meget grove forestillinger om denne drejning af handelen ved at opstille forskellige forenklingssætninger. Man kan således stille sig det spørgsmål, hvor meget handelen mellem medlemslandene indbyrdes er steget, sammenlignet med handelen

med den øvrige verden? Men det besvarer ikke spørgsmålet om drejningen fuldt ud. For det første fordi man ikke ved, om den samlede handel er blevet større eller måske mindre på grund af markedsaftalen; for det andet fordi man ikke ved om den forholdsvis stærkere stigning, der kan være for handelen mellem medlemslandene, måske delvis skyldes andre årsager end selve markedsaftalen. I øvrigt ser svaret forskelligt ud, hvis man betragter problemet på forskellig måde. Man kan f.eks. spørge: hvor meget er fællesmarkedslandenes import fra hinanden steget stærkere end fællesmarkedslandenes import fra andre lande? Men svaret på det spørgsmål falder forskelligt ud, eftersom man tager handelen under ét, eller man tager den varegruppe for varegruppe og stiller spørgsmålet sådan: hvordan var det gået, hvis fællesmarkedslandenes import af landbrugsvarer fra hinanden var steget med samme procent som deres import af landbrugsvarer fra andre lande, og hvordan var det gået for industrivarer, hvis vi tager dem isoleret?

For at få en grov idé om størrelsesordenen kan man på dette grundlag foretage et par beregninger. Dette er i det følgende gjort for perioden fra 1958 til 1963, d.v.s. fra det sidste år før de to ordninger begyndte at virke til det sidste år, der foreligger en fuld statistik for. Resultatet bliver, at for Fællesmarkedets vedkommende er importen fra Fællesmarkedslande steget i forholdet 100 i 1958 til 207 i 1963; en mindre del af denne stigning er naturligvis prisstigning. Fællesmarkedets import fra verden som helhed er steget fra 100 til 168. For EFTA er de to tilsvarende stigninger mindre; importen fra medlemslande er steget til 155 (1958 = 100) og importen fra verden som helhed er steget til 140. Der har altså været en vis drejning, når man ser på handelen globalt. Hvis man ser på den varegruppe for varegruppe, så finder man, at der er forskelle indenfor de enkelte grupper; drejningen er størst for landbrugsvarer, betydeligt mindre for industrivarer, navnlig i EFTA, hvor der praktisk taget ingen drejning har været i handelen med industrivarer.

Sammenlagt vil drejningen beregnet på den grove måde, jeg her har opstillet, og under tvivlsomme forudsætninger repræsentere noget, der ligger mellem 1 og 2 % af verdenshandelen i 1963; men jeg erkender, at det er et meget groft billede. Alligevel er det nok til at vise, at denne drejning er meget beskeden i forhold til den samlede stigning af handelen i den pågældende 5-års periode, idet fællesmarkedets totalimport er steget med 68 %, og EFTA's totalimport er steget med 40; verdenshandelen i andre dele af verden er steget tilnærmelsesvis i samme omfang, idet den samlede verdenshandel er steget med 51 %. Drejningen er altså globalt set og set i forhold til, hvad der i øvrigt er sket i verdenshandelen i den 5-års periode, en meget lille ting, men man må naturligvis ikke glemme, at drejningen ikke er jævnt fordelt; den er stærkere i Fællesmarkedet end i EFTA, formentlig bl.a. fordi Fællesmarkedet er et større område, hvor mulighederne for indbyrdes handel

derfor er større. Den er endvidere stærkere for landbrugsvarer end for industrivarer, og den er inden for landbrugsvarerområdet naturligvis stærkest for de landbrugsvarer, der produceres i betydeligt omfang i det pågældende markedsområde.

Dette er grunden til, at drejningen af handelen ser ret betydelig ud, hvis man særlig interesserer sig for et lille antal varer, f.eks. uheldigvis nogle af Danmarks vigtigste eksportvarer; den ser betydeligt mindre ud, når man ser den som et led i den samlede handelsudvikling i verden. Men der er ingen tvivl om, at meget betydningsfuldere end denne drejning er globalt set selve væksten i handelen, og her hører det med til billedet, at Fællesmarkedets handel er steget procentvis væsentligt stærkere end EFTA's handel; Fællesmarkedets totalimport er over disse 5 år som nævnt steget med 68 %, EFTA's kun med 40 %.

Denne betydelige forskel hænger først og fremmest sammen med, at der har været en hurtigere økonomisk vækst i Fællesmarkedet, end der har været i EFTA, og det hænger igen sammen med, at EFTA's største land, England, er et af de lande i den vestlige verden, der har haft den langsomste økonomiske vækst i denne periode. Der har været en væsentlig hurtigere vækst i fællesmarkedslandene, iøvrigt også i nogle af de mindre af EFTALandene. Det har i begge markedsområderne været industrivareimporten, der voksede stærkest, betydeligt stærkere end landbrugs- og råstofimporten.

Så meget om handelsdrejningen og handelens vækst. Der er et tredje spørgsmål vedrørende handelen, som det vil være interessant at se på, nemlig samhandelen mellem de to markedsområder, som har bevaret toldgrænser sig imellem, men har afviklet deres indre toldgrænser i betydelig udstrækning. Her gør der sig igen en meget betydelig forskel gældende. Ser vi på Fællesmarkedets eksport til EFTA, så er den i de nævnte 5 år kun vokset med 10 %, medens Fællesmarkedets eksport til verden som helhed er steget med 61 %, og eksporten til fællesmarkedslandene selv er steget med 111 %. Det kunne altså se ud, som om EFTA har lukket sig stærkt af i forhold til Fællesmarkedet. Forklaringen er dog nok snarere Englands langsomme vækst, som jo naturligvis også betyder, at England som marked ikke er ekspanderet meget.

Ser man sagen fra den anden ende og betragter EFTA's eksport til Fællesmarkedet, så finder vi her en betydelig stærkere stigning – den er steget med 68 % i de 5 år – medens derimod EFTA's eksport til verden som helhed kun er steget med 38 %, og EFTA-landenes eksport til hinanden er steget med 61 %. Der er altså sket det kuriøse, at EFTA-landenes eksport til Fællesmarkedet er steget stærkere end EFTA-landenes eksport til hinanden. Forklaringen er selvfølgelig igen den stærkere økonomiske ekspansion i fællesmarkedsområdet.

Mønsteret varierer naturligvis stærkt fra varegruppe til varegruppe. For

tekstilvarers vedkommende har begge markedsområder købt mere internt, altså forholdsvis mere end de gjorde før; på et område som personbiler ser man det paradoksale, at EFTA-landene har købt forholdsvis mere fra hinanden, end de gjorde før; men fællesmarkedslandene har forholdsmæssigt købt mere fra EFTA-landene, end de gjorde, før Fællesmarkedet blev dannet. Med andre ord: EFTA-landenes eksport af personbiler til Fællesmarkedet er i disse 5 år steget stærkere end fællesmarkedslandenes egen eksport til hinanden af personbiler. Det kunne altså se ud til, at EFTA har været relativt konkurrencedygtigt, og det er vel formentlig især den engelske bilindustri, der på dette område har været i en stærk stilling.

Det er meget bemærkelsesværdigt, at den samlede handel i sit omfang er steget så meget stærkere i Fællesmarkedet, end den er i EFTA, og at denne stærkere vækst af handelen i det hele taget andrager meget større dimensioner end selve den forholdsvis beskedne drejning. Det tyder på, at selv i denne første 5-års periode har spørgsmålet om den generelle økonomiske vækst været vigtigere for handelens udvikling end spørgsmålet om selve markedsdannelserne. Herfra er der naturligvis vigtige undtagelser, og den vigtigste undtagelse er igen landbrugseksporten, hvor jo navnlig Fællesmarkedets landbrugsordninger over for udenforstående lande har virket som en skærpelse af den protektionisme, der allerede fandtes i forvejen, hvorfor drejningen er forholdsvis betydelig.

Det viser sig også, hvis man ser på forholdet mellem fællesmarkedslandene og ikke-europæiske lande, at den generelle økonomiske vækst eller andre faktorer, der ikke har direkte med integrationsaftalen at gøre, synes at være vigtigere end selve aftalen om markedet. Som eksempel skal nævnes handelen mellem Frankrig og Tyskland på den ene side og USA på den anden. I 1964 voksede Frankrigs import fra USA mere end Frankrigs import fra de andre fællesmarkedslande. Men ser vi på Tyskland, så var der næsten ingen stigning i importen fra USA i 1964, snarest et reelt fald, når man tænker på en vis prisstigning; derimod var der for Tysklands vedkommende en stærk stigning i importen fra fællesmarkedslandene. Der er altså andre faktorer end selve fællesmarkedets eksistens, der må have været afgørende. Ser vi på de to landes eksport, så er både Frankrigs og Tysklands eksport til England steget procentvis mere i året 1964 end de to landes eksport til andre fællesmarkedslande. Det hænger naturligvis sammen med den store engelske importstigning i løbet af året 1964, som igen er en væsentlig årsag til Englands nuværende valutavanskeligheder. Det drejer sig igen i så høj grad om den almindelige økonomiske vækst, mere end om den drejning der er en direkte følge af markedsaftalen.

Der er naturligvis i de to integrationsaftaler også bestemmelser om andre ting, navnlig i Fællesmarkedet. Der er bestemmelser, der skulle lette overførslen af kapital, af arbejdskraft, lette etableringen af virksomheder; der

er nogle fælles regler om konkurrence og om kontrol med monopolaftaler o.l. Jeg tror ikke man kan sige, at disse bestemmelser hidtil har haft nogen vidtgående betydning. Derimod er der en anden ting vedrørende Fællesmarkedet, der er grund til at notere, og det er, at det ligger i Fællesmarkedets system, at man gradvis skal gennemføre en fælles handelspolitik over for ikke-medlemslande. Ikke blot skal man efterhånden have en fælles ydre toldtarif, men det er også kommissionen, der på samtlige 6 medlemslandes vegne skal føre handelspolitik over for andre lande, dog med ministerrådets godkendelse, hvilket jo betyder, at der foreløbig er en mulighed for veto.

Dette, at det er et fællesorgan, der skal føre handelsforhandlinger med udenforstående lande, har medført, at maskineriet er blevet meget tungt; det tager længere tid at træffe afgørelser, og det er vanskeligere at blive enige om en linie i forhandlinger med ikke-medlemslande, end det ville være, hvis hvert medlemsland førte sine egne forhandlinger; til gengæld må man naturligvis sige, at når man er blevet enige, så repræsenterer dette organ et så stort område, at de forhandlinger, man kan føre med andre lande, føres med større vægt.

Hermed skulle være opregnet de vigtigste af de direkte virkninger af dannelsen af disse to markedsområder. Men herudover er der naturligvis en række *indirekte virkninger*, som det er endnu vanskeligere at vurdere. I det følgende gives nogle få antydninger for at vise, hvor svært det er at sige, hvor meget de to markedsdannelsers eksistens på længere sigt vil forandre det økonomiske verdensbillede.

Man kan sikkert sige, at den første betydelige indirekte virkning af fællesmarkedsdannelsen er dannelsen af EFTA. Først da forsøget på at få et stort alment-europæisk frihandelsområde var mislykkedes, blev EFTA dannet. En anden indirekte virkning har været, at tidligere franske og belgiske kolonier i Afrika, som ved Fællesmarkedets oprettelse stort set var kolonier, men som i mellemtiden er blevet selvstændige stater, nu har fået en associationsaftale med Fællesmarkedet som helhed, og derfor nyder godt af en præference. Denne europæiske markedsordning har altså givet et betydeligt antal afrikanske stater en handelspolitisk særstilling.

Fællesmarkedets dannelse har sikkert også været en indirekte årsag til visse fremstød, som er foretaget inden for Comecon, altså en forstærkelse af den østeuropæiske integrationsaftale. Men den vigtigste indirekte virkning, som Fællesmarkedets dannelse hidtil har haft, er formodentlig, at den har givet anledning til, at Kennedy-runden har kunnet startes; for det var på grundlag af Fællesmarkedets oprettelse, at afdøde præsident Kennedy var i stand til at få en bemyndigelse til vidtgående toldnedsættelser af den amerikanske kongres under forudsætning af, at han kunne opnå tilsvarende fordele fra andre lande, og det var tydeligt tilkendegivet i den pågældende

lov, The Trade Expansion Act af 1962, at det især var Fællesmarkedet, man havde for øje. Her ser vi det første eksempel på, at tryk avler modtryk, at selve integrationen, selve det, at en gruppe af lande til en vis grad lukker sig af over for andre, fremkalder et tryk fra andre lande for at få disse spærringer i hvert fald sænket.

En anden virkning af tilsvarende art så man på den store handelskonference i Genève sidste forår, idet det her lykkedes at danne en stor gruppe af 77 underudviklede lande, som i enighed udtalte, at bestående præferenceordninger burde være noget midlertidigt og gradvis burde afskaffes. Dette hang meget sammen med, at der var utilfredshed blandt andre underudviklede lande med den præferencestilling, de 18 afrikanske lande havde fået i Fællesmarkedet; disse blev altså presset til at gå med til at sige, at bestående præferenceordninger, indbefattet deres egen, skulle betragtes som noget midlertidigt. Her ser man igen, at en indirekte følge af Fællesmarkedet, nemlig den afrikanske associationsordning, fører til en yderligere indirekte virkning, nemlig at samtlige udviklingslande stiller krav om, at samtlige præferenceordninger skal afskaffes.

Endelig er der den indirekte virkning, som er allermest vanskelig at bedømme, nemlig den, som de to markedsdannelse måtte have haft på *den almindelige økonomiske vækst* i de to markedsområder. Som omtalt har disse to markedsområders vækst langt større indflydelse på handelsmønsteret end selve drejningen af handelen; men spørgsmålet er så: hænger forskellen mellem de to markedsområders vækst igen sammen med markedernes dannelse, er det også en indirekte følge deraf? Det er meget svært at sige noget herom; men der er foretaget visse undersøgelser, som i hvert fald belyser spørgsmålet på en interessant måde.

Professor John M. Letiche har foretaget en undersøgelse af den generelle økonomiske vækst på den ene side i Fællesmarkedet som helhed, på den anden side i EFTA som helhed og sammenlignet begge med USA.¹ Undersøgelsen omfatter en 13-års-periode fra 1950 til 1963, og den deler disse 13 år op i 3 grupper. Først 1950-53, Koreakrigens år og en periode, hvor den europæiske genopbygning endnu spillede en vis rolle, derefter perioden 1954-57 og endelig perioden 1958-63, de samme 5 år, som ovenfor var benyttet til belysning af handelsmønsterets udvikling.

Ser man på disse 3 perioder, så er Fællesmarkedets årlige gennemsnitsvækstprocent i den første periode 5,4, i den anden 5,0, altså lidt lavere, i den tredje 5,5, altså igen en lille stigning. For EFTA 4,5 % i den første periode, derefter 2,8 i den anden og så stigende til 3,5 i den tredje. For USA 3,3 i den første periode, 2,7 i den anden og 4,0 i den tredje. For alle 3 markeder var der forholdsvis stærk vækst i den første periode, derefter en lang-

1. *Lloyds Bank Review*, jan. 1965.

sommere vækst og så igen en hurtigere vækst. Det paradoksale er, at stigningen i væksten i den sidste periode, altså i den egentlige markedsperiode, har været mindst i Fællesmarkedet, noget større i EFTA, men størst i USA. Det tyder jo ikke på, at den stærkere stigning i denne sidste 5-ars periode har meget med fællesmarkedsdannelse at gøre. Man måtte jo snarest vente, at Fællesmarkedet havde en mere stimulerende indflydelse på væksten end EFTA, fordi Fællesmarkedet er et større område. Det tyder på, at der er andre faktorer, der har spillet en større rolle her; det hænger vel bl.a. sammen med, at England har ført en noget dristigere politik i perioden 1958 til 1963 end det gjorde tidligere, og det hænger sammen med, at USA efter Kennedys tiltræden har ført en væsentlig dristigere politik, end tilfældet var under Eisenhower.

Derimod er det bemærkelsesværdigt, at medens Fællesmarkedets vækstprocent er steget mindst i markedsdannelsens periode, så har Fællesmarkedets vækstprocent i alle de 3 perioder været større end de to andre markedsområders, og det tyder på, at denne forholdsvis hurtigere vækst i Fællesmarkedet i hele perioden fra 1950 til 1963 væsentligt hænger sammen med andre ting end selve markedsdannelsen. Der var således et stærkere element af genopbygning i fællesmarkedslandene, navnlig naturligvis i Tyskland, men der var også en større kilde til vækst i den reserve, der findes af arbejdskraft i landbruget i fællesmarkedslandene end i EFTA-landene og i USA. I England er landbrugsbefolkningen jo meget lille, under 4 % af den totale befolkning, i USA er den ca. 8 %, men i de store fællesmarkedslande er den væsentligt større, navnlig i Frankrig og endnu mere i Italien. I de senere år har produktionen pr. mand i landbruget i Tyskland, Frankrig og Italien ligget i størrelsesordenen 40-50 % af den tilsvarende produktion pr. mand i andre erhverv i disse tre lande. Det er derfor klart, at en betydelig afvandring fra landbruget til industri, handel, skibsfart o.s.v. giver en stor produktionstilvækst, både fordi landbrugets produktivitet ligger meget lavt i forhold til de andre erhverv, og fordi afvandringen har været meget større, end den kunne være i lande som England og USA.

Det tyder altså på, at selve markedsdannelserne har haft en forholdsvis ringe indflydelse på den almindelige økonomiske vækst; der har utvivlsomt været en vis stimulans i selve markedsdannelserne, derved at der bliver mere konkurrence, derved at der kan produceres i større skala og derved, at markedsdannelsen trækker kapital til udefra, navnlig fra USA, fordi det er fristende at komme inden for toldgrænsen for så stort et markedsområde. Men disse vækstkilder har ikke været stærke nok til at påvirke udviklingen i nogen særlig høj grad, og man må jo ikke glemme, at det til en vis grad drejer sig om én-gangs-virkninger, nemlig noget som kommer i den periode, da det pågældende store marked bliver etableret, mens det derimod ikke kan ventes at være en permanent virkning.

Integrationen i Østeuropa.

Om det tredie fællesmarked i Europa, Comecon, ved vi naturligvis mindre, men det har også mindre direkte interesse. Der har naturligvis her været en betydelig tendens til at dirigere handelen imod det interne mønster, og det har været så meget lettere, som handelen i de pågældende lande stort set er i hænderne på statsdirigerede handelsorganer. Det har dog været tydeligt, at der i de senere år har været en betydelig tendens til, at Comecon-landene har været interesseret i handel med udenforstående lande; handelen med udenforstående lande er steget en del, dels naturligvis fordi den stærke drejning af handelen, der oprindeligt fandt sted, tildels gik ud over, hvad der var i de pågældende landes direkte interesse, men dels vel også fordi de pågældende lande er blevet mere industrialiserede. Det er jo en almindelig erfaring, at jo mere et land er industrialiseret, des mere er det tilbøjeligt til at søge en vidtgående udenrigshandel. Så længe landene producerer nogle få råstoffer til eksport, har de ikke så forfærdelig meget at sælge til hinanden, men jo mere de bliver industrialiserede, des mere kan de handle indbyrdes. I det såkaldte landbrugsland Danmark er maskiner ikke blot den største post på importlisten, men det er også den største post på eksportlisten – der er langt større mulighed for et mangfoldigt handelsmønster i et industriland end i et råstofland, og Comecon-landene er på vej ind i en industrialisering, der gør et bredere handelsmønster ønskeligt for dem. Samtidig er der en tydelig interesse fra vestlige lande i at udvide handelen med Østeuropa, og der er begyndt en konkurrence om, hvem der kan give de længste eksportkreditter til Østeuropa.

Den generelle integration.

Efter den ovenfor givne definition består den generelle integration af mange forskellige ting. Handel og andre transaktioner landene imellem vokser af mangfoldige grunde, nogle af dem hænger sammen med internationale aftaler, der letter transaktionerne; andre hænger simpelthen sammen med den almindelige økonomiske og tekniske udvikling.

I det følgende skal ganske kort nævnes 12 faktorer, som fremmer den generelle integration. Den *første* er den generelle økonomiske vækst. Den *anden* er trafikvæsenets udvikling. Det er iøjnefaldende, at over den sidste halve snes år eller lignende er ikke blot skibenes størrelse og hastighed vokset betydeligt, men fragtraterne er faldet i forhold til varepriserne, og det er naturligvis noget, der virker i retning af, at handel betaler sig over et større geografisk område. For så vidt virker dette relative fragtfald på samme måde som en toldnedsættelse; men da skibene er blevet større, har det megen betydning for handelens retning, om der er gode og moderne havne, og der er ingen tvivl om, at der er foregået en vis drejning af handelen i retning af de bedste havne – en havn som Rotterdam er vel et skoleeksempel

på dette. Den *tredie* faktor er det forbedrede kommunikationsvæsen, efterretningsvæsen, som bevirker, at man ved mere om, hvad der foregår i andre lande. Det er utvivlsomt en af de faktorer, der har bevirket, at kapitalbevægelser landene imellem foregår så hurtigt og i så stor skala, som tilfældet er, det er også en form for integration, som undertiden giver visse vanskeligheder.

For det *fjerde* er der større sprogkundskaber og mere generelt større kundskaber om forholdene i andre lande; dette er en faktor bag ved den stærkt stigende turisme og også bag ved den vandring af arbejdskraft, som betyder, at der i Europa i øjeblikket er flere millioner personer, der arbejder i andre lande end deres eget. De kommer fra de sydeuropæiske lande, Portugal, Spanien, Syditalien, Jugoslavien, Grækenland og Tyrkiet, og de søger nordpå til Schweiz, Frankrig, Tyskland og andre nordeuropæiske lande, hvor indtægtsniveauet er højere. Hvad angår turismen kan eksempelvis nævnes, at der var 14 millioner turister i Spanien i året 1964, og det er blevet en af Spaniens største indtægtskilder. Denne bevægelse af arbejdskraft og turisme er et skoleeksempel på, at den generelle integration går på tværs af traktatgrænserne. Fremmede turister og fremmed arbejdskraft er noget, der kun i meget ringe grad følger grænserne imellem Fællesmarkedet og EFTA.

En *femte* faktor er forskelle i forsyningsmønsteret med produktionsfaktorer. Nogle lande er forholdsvis bedre forsynet med kapital end andre, andre forholdsvis bedre forsynet med arbejdskraft. Derfor går der en kapitalstrøm sydpå i Europa, og en strøm af arbejdskraft i den modsatte retning. Og derfor går der en strøm af særligt højt kvalificerede videnskabsmænd og anden form for kvalificeret arbejdskraft i retning af landene med det største indtægtsniveau. Strømmen går først og fremmest i retning af USA, men også fra de fattige lande i Sydeuropa til de rigere lande i Nord-europa, fordi man i de rigere lande har de produktionsmuligheder og andre betingelser, som gør, at denne særlige form for arbejdskraft bedre kan udnyttes. Således er Tyrkiet, det fattigste OECD-land, meget, meget sparsomt forsynet med læger, men der er 2000 tyrkiske læger, der arbejder i andre lande, hvor indtægtsniveauet er højere. Der er naturligvis en tilsvarende strøm af ingeniører og andre højt kvalificerede mennesker, også denne går på tværs af traktatgrænser.

For det *sjette* er der foregået en liberalisering af handelen; der var en runde i GATT for et par år siden, og Kennedy-runden vil naturligvis på samme måde virke i retning af større handel mellem alle lande. Der er også foregået en liberalisering, bl.a. inden for OECD, af kapitalbevægelser og en række andre transaktioner. For det *syvende* kan nævnes større international retssikkerhed, som har fremmet de internationale kapitalbevægelser. Ligesom man kan tale om en forskel i forsyningsmønsteret med produktions-

midler, som påvirker strømmen af de forskellige faktorer, sådan kan man også tale om en forskel i retssikkerheden som påvirker bl.a. kapitalbevægelserne. Det er f.eks. karakteristisk, at der foregår en ikke ringe kapitalstrøm fra udviklingslandene til Nordamerika og til Nordeuropa, idet rige folk i udviklingslandene sender deres penge til New Yorks kapitalmarked eller til schweiziske banker for at få dem anbragt i et mere sikkert klima; det er en af de ting, der har gjort forholdet mellem de rige og de fattige lande så kompliceret.

Den *ottende* faktor kan kaldes det store firmas dynamik. Det er et forhold, som burde undersøges nærmere, fordi der er en tendens til, at de store industri- og handelsfirmaer vokser langt ud over landegrænserne. Som eksempel skal blot nævnes en af de store koncerner, som har sit hovedkvarter dels i Holland og dels i England; den har som direkte deltager i koncernen ca. 100 industriforetagender fordelt på alle 5 verdensdele, og den har en mere vag forbindelse med i alt over 500 firmaer. Det er klart, at i sådan en stor koncern er der meget store muligheder for at fordele produktionen og fortjenesten og indrette priserne efter markedsforholdene i de forskellige områder, og et sådant firma har i kraft af sin omspændende organisation en betydelig mulighed for at overvinde de hindringer, som toldgrænser måtte byde, dels ved den prispolitik, man fører i de forskellige lande, og dels ved den politik, man fører med henblik på etablering af filialer.

Den *niende* faktor er driften mod organisation af markeder. Der er en stigende tendens på alle markeder til, at de, der har noget at sælge, prøver at organisere sig i direkte karteller eller i forskellige former for forståelse, og det påvirker handelsmønstret i betydelig grad. Dette er sikkert en faktor, som vil få ret stærkt voksende betydning; hvis toldgrænserne bliver sænket nu ved Kennedy-runden på verdensbasis, vil de aftaler, der finder sted imellem firmaerne verden over, blive en faktor, der påvirker markedsmønstret. Det er karakteristisk, at ikke blot har man i Fællesmarkedet og EFTA visse bestemmelser, der skal søge at få en vis kontrol med internationale markedsorganisationer, men vi har i OECD startet en undersøgelse af det samme problem på videre grundlag. Her ser vi, at integrationstendenserne spreder sig fra det snævre område til det videre.

Den *tiende* faktor er teknikkens krav, som jo ofte gør, at selv det store firma i det enkelte land ikke kan løse de opgaver, der foreligger, jævnfør Englands beslutning om i flyvemaskineindustrien at etablere et samarbejde med USA på visse områder og med Frankrig på andre områder, altså på tværs af grænsen mellem Fællesmarkedet og EFTA. Som et andet eksempel kan nævnes, at den toldnedsættelse eller toldafskaffelsesaftale for automobiler, der lige er sluttet mellem USA og Canada, har til formål at fordele hele

den nordamerikanske automobilindustri på en mere rationel måde. Andre eksempler, som går på tværs af andre grænser, hænger sammen med det næste punkt. Det er punkt *elleve*, afspændingen mellem øst og vest. Ikke blot er her en tendens til en stærkere samhandel, men der er også en tendens til et stærkere teknisk og produktionsmæssigt samarbejde; f.eks. har Krupp lige sluttet aftaler med polske institutioner om oprettelse af fabrikker i Polen, som skal levere dele til Krupp i Tyskland – det hænger dels sammen med arbejdskraftmangelen i Tyskland, dels også med opgavernes størrelse og dels med forskellen i lønniveau. Et andet eksempel på det samme er, at franske og engelske firmaer for nogle dage siden har sluttet en aftale om fælles bygning af et kraftværk i Rumænien.

Som det *tolvte* eksempel skal endelig nævnes den solidaritet mellem nord og syd, som man i al beskedenhed prøver på at tilvejebringe gennem teknisk og finansiell bistand og gennem en mere liberal handelspolitik. Vi vil utvivlsomt se et handelsmønster udvikle sig, hvor udviklingslandene efterhånden får en væsentlig større andel i verdens industriproduktion, bl.a. på grund af deres billige arbejdskraft, og dette vil knytte landene sammen; man vil også, hvis retssikkerheden og andre forhold tillader det, antagelig se europæiske og amerikanske firmaer oprette filialer i ret stor udstrækning i udviklingslandene; også det knytter landenes økonomi sammen på bredere basis.

Til afslutning om Europa kan anstilles en ganske kort sammenligning. Det ligger i den specielle integration, som vi ser den i Fællesmarkedet, i EFTA og i Comecon, at den både sletter grænser og sætter grænser; den sletter eller udvisker mere eller mindre grænserne mellem medlemslandene; men den sætter jo en ny grænse mellem dem, der er indenfor, og dem, der er udenfor. Et andet karaktertræk er, at den ifølge sin natur kan gå et vist stykke, og så kulminerer den; man kan nedsætte de indbyrdes toldsatsler til 0; så kan de ikke komme længere, og andre ting kan man gennemføre til en vis grad; men der er en grænse. Deri ligger, at den specielle proces i henhold til en integrationsaftale på de fleste områder har en overgrænse, ud over hvilken den ikke kan komme.

I modsætning dertil har den generelle integration i al sin mangfoldighed jo ingen grænser; den kan være stærkere i Europa end på et videre område, fordi landene er hinanden nærmere og kender hinanden mere; men den har ingen grænser, og den tenderer mod en fortsat udvidelse. Det er svært at sætte nogen grænse for, ikke blot hvor langt den geografisk kan komme, men også for, hvor mange områder den kan omfatte, og det ligger jo i den generelle integrations natur, at den i nogen grad afdæmper virkningerne af den skel-sættende virkning, som den specielle integration har. Der kommer en grænse mellem de seks og de syv; men mange af de generelle integrationsprocesser, jeg har nævnt, går deres gang hen over sådanne grænser.

De andre verdensdele.

Man kan ikke bedømme den udvikling, der foregår i Europa, uden at tage hensyn også til, hvad der sker i andre dele af verden. Begge de to markedsområder i Europa betyder jo en diskrimination imod *Nordamerika* – for øvrigt også mod andre verdensdele. De to markedsområders import fra Nordamerika er da også vokset langsommere end deres interne handel og iøvrigt også langsommere end deres gensidige samhandel. Alligevel er Nordamerikas eksport til Vesteuropa ikke blot steget mere procentvis end Nordamerikas eksport til andre verdensdele; men den er også steget procentvis mere end de to nordamerikanske landes eksport til hinanden. Altså i de år, hvor de to markedsområder i Europa har indført diskrimination imod de nordamerikanske lande, er ikke desto mindre Nordamerikas eksport til Vesteuropa steget stærkere end den indbyrdes eksport mellem de to nordamerikanske lande. Samtidig er der sket en anden form for atlantisk integration, nemlig det som et engelsk blad for nylig kaldte den amerikanske kapitalinvasion eller dollarinvasion i Europa. Der er foregået en meget betydelig kapitalinvestering fra amerikansk side over for Vesteuropa dels gennem långivning, banklån, obligationslån, navnlig fordi renteniveauet i USA har været lavere end i Vesteuropa, men dels også gennem direkte investeringer – de direkte investeringer af amerikanske firmaer i Europa var i 1964 over 2 milliarder dollars. Dette hænger sammen med flere forhold. De amerikanske firmaer er større end de europæiske; de er teknisk mere udviklede, de er finansielt stærkere. I de sidste 6 år har 2100 amerikanske firmaer foretaget direkte investeringer i Europa. Det drejer sig ikke blot om »det store firmas dynamik«; men det kan også hænge sammen med at de to markedsdannelse i Europa uvilkårligt tiltrækker kapital i de første år, fordi man gerne vil inden for de nye toldgrænser, og det kan hænge sammen med, at lønniveauet i Europa er lavere end i Amerika. Det kan endelig hænge sammen med, at man på et område som bilmarkedet regner med en stærkere expansion i antallet af biler i Europa end i det allerede delvis bilmættede Nordamerika, hvilket giver en yderligere tendens til, at amerikanske firmaer lægger filialfabrikker i Europa. Det paradoksale er, at denne kapitalinvasion i Europa formentlig ville blive mindre, hvis toldgrænserne mellem Europa og andre verdensdele var lavere. Til gengæld ville den direkte varehandel blive større.

Endelig skal nævnes *Japan* som et industriland, der har haft en stærkere expansion end både Nordamerika og Europa. Det er karakteristisk, at fra 1958 til 1963 er Fællesmarkedets import fra Japan steget betydeligt stærkere end fællesmarkedets import fra hinanden. For EFTA's vedkommende er stigningen i importen fra Japan omtrent af samme procentvise størrelse som stigningen i importen fra EFTA-landene selv. Samtidig har Japan også forøget sin eksport meget stærkt til Nordamerika; det hænger utvivlsomt sammen med, at den japanske industri overhovedet er i en forbavsende

udvikling. Dette skyldes langt mindre, end mange tror, et lavere lønniveau. Lønniveauet i Japan er lavere end i de fleste nordeuropæiske lande og meget lavere end i Nordamerika; men det er vel omtrent på højde med lønniveauet i Italien, og det er karakteristisk, at Japan nu selv er begyndt at klage over lavtløns-konkurrence fra andre asiatiske lande, bl.a. fra Kina. Der var for nylig en engelsk ekspert, som var i Japan for at studere den japanske skibsbygningsindustri, der jo er blevet ledende i verden i løbet af den sidste halve snes år; han angiver fire årsager til dette; ingen af disse fire er lønniveauet. En af dem er store statslån fra den japanske regering, de andre tre hænger sammen med en moderne og effektiv organisation af den japanske industri. Meget hænger naturligvis sammen med, at Japan som et nyt industriland har kunnet sætte ind med den allermest moderne teknik uden at være hæmmet af gamle traditioner, og trods integration i Europa er altså Japans eksport til Europa steget meget stærkt; Japans totaleksport steg 23 % i året 1964 alene. Vi ser her et eksempel på, at almene økonomiske tendenser har en langt vidererækkende virkning end de integrationsaftaler, der er truffet mellem forskellige landegrupper.

Perspektivet med hensyn til *U-landenes* udvikling er trods ret pessimistiske udsigter med hensyn til de nærmeste år utvivlsomt meget vidtrækkende. Man må formode, at det privilegium i form af større kundskaber og større kapital, som de nordlige lande har i øjeblikket, ikke kan bevares på meget langt sigt. Der vil være en tendens til, at kundskaberne vil sprede sig over hele jordkloden, som de i øjeblikket spreder sig i hele befolkningen i vore lande, og efterhånden som det sker, vil betingelserne for en større kapitaltilførsel til U-landene også være til stede. Derfor må man regne med, at der over de kommende årtier, eller måske skulle man sige menneskealdre, vil komme en stærkt udviklet handel og udvikling af andre transaktioner mellem de nuværende U-lande og de nuværende industrilande, hvilket jo betyder endnu et videre skridt i retning af integration.

Konklusion.

Den *specielle integration*, som vi har set i Vesteuropa og i Østeuropa, især i Vesteuropa, har haft en ret beskeden virkning i relation til verdens økonomi og i relation til den generelle økonomiske udvikling i de senere år. Der er dog to undtagelser. Den ene er landbruget og her specielt Fællesmarkedets landbrugsordning, som betyder, at et ret stort markedsområde får en skærpet beskyttelse i forhold til udenforstående lande. Den anden undtagelse er den expansion, der utvivlsomt er kommet på grund af selve markedsdannelserne, bl.a. på grund af den af den amerikanske kapital, som er tiltrukket. Det er umuligt at sige, hvor meget af expansionen i Europa der skyldes

markedsdannelserne; utvivlsomt skyldes en del af den disse markedsdannelser; men denne expansion på grund af markedsdannelsernes etablering vil jo stort set være en éngangsvirkning. Når det engang er blevet til to større markeder eller et stort marked, så er der vel ikke på forhånd nogen grund til at tro, at dette store marked på grund af sin størrelse i fremtiden skulle vokse væsentligt anderledes, end noget mindre marked gør det. Der er ikke meget, der tyder på, at USA på grund af sin størrelse har haft et vækstmønster, der er meget forskelligt fra det, man har set i mindre lande.

Den *generelle integration* i al sin mangfoldighed vil sikkert på længere sigt vise sig at være betydeligt vigtigere, dels fordi den er mere omfattende, dels fordi den trodser alle grænser og dels fordi den jo i nogen grad modvirker og udvisker følgerne af den specielle integration. På denne baggrund kan der være grund til at vende tilbage til de to forudsætninger, der opstilledes til indledning. De er her taget i omvendt orden, fordi det, der siges om Kennedy-runden, måske kan belyse det, der siges om den anden forudsætning, der havde at gøre med spørgsmålet om en mulig sammenslutning mellem Fællesmarkedet og EFTA.

Kennedy-runden begyndte jo som en amerikansk anmodning til Europa; det var USA, der bad Fællesmarkedet om en forhandling, og det var tydeligt i de to parters holdning, at USA stod som den, der kom med anmodningen, mens Fællesmarkedet stod som den, man kom til. Der er imidlertid sket en vis ændring i den europæiske holdning, og dette formentlig af flere årsager. En af dem er den amerikanske kapitalinvasion. Der har været en vis frygt for, at man ved at opretholde de høje toldgrænser i virkeligheden inviterede kapitalen til at komme og investere i Europa og købe europæiske firmaer i højere grad, end man ville gøre ved lavere toldgrænser. En anden årsag er utvivlsomt den, at den expansion, der har fundet sted i europæisk industri, gør det mere og mere ønskeligt for denne industri at få markeder uden for Europa. Specielt har fransk industri jo traditionelt været stærkt indstillet på det franske marked. Der er ingen tvivl om, at den forholdsvis stærke økonomiske expansion i de senere år i Frankrig har virket i retning af at gøre den franske industri mere udadvendt, mere interesseret i en dristigere holdning også på Kennedy-rundens område.

Endnu en ting, som er sket i Europa i de senere år kan muligvis hjælpe, selv om det er svært at sige, hvor meget det betyder. Det vanskeligste punkt i Kennedy-runden er utvivlsomt landbruget. Den stærke afvandring fra landbruget i Europa, som hænger sammen med den stærke økonomiske vækst, betyder imidlertid en ekstensivering af europæisk landbrug på visse områder og vil derfor muligvis gøre det noget lettere for Fællesmarkedet at acceptere en friere udadvendt holdning end man kunne have tænkt sig for nogle få år siden. Der er en stigende fornemmelse i mange europæiske lande af, at høje priser ikke i den grad er en løsning af landbrugets problemer, som

man havde troet for nogle år siden, for det første fordi den stimulerer en produktion, der undertiden er vanskelig at sælge, men også fordi man er blevet klar over – dette er stærkt blevet belyst af OECD's rapport om lave indkomster i landbruget, der kom i fjor, – at socialt set hjælper høje landbrugspriser som regel de forkerte, fordi de lave indtægter i landbruget i de fleste lande i ret høj grad er koncentreret på små landbrug, der ofte ligger i bjergene, egne med dårligt terræn eller afsides egne, og når man sammenligner den lille landmand under disse vanskelige forhold med den store landmand på de brede sletter, så er det jo den store landmand, der har størst fordel af de høje priser. Det bliver efterhånden klart, at i de fleste tilfælde kan man kun hjælpe den lille landmand på to måder: enten ved at gøre ham til en større landmand eller ved at hjælpe ham til at komme i et andet erhverv, og derfor er landbrugspolitikken også i Fællesmarkedet i nogen grad i støbeskeen.

Tilbage står det meget diskuterede spørgsmål: kan vi på grundlag af vore erfaringer sige mere om chancerne for en sammenslutning mellem Fællesmarkedet og EFTA? Vi kan tænke os, at Kennedy-runden bliver gennemført, og at der samtidig på andre områder sker en videre udvikling af den generelle integration. Så vil der ske det paradoksale, at en sammenslutning af de to markedsområder bliver lettere, fordi de skranker, der er imellem dem, er blevet lavere; men samtidig er naturligvis også nødvendigheden af en sammenslutning rent økonomisk set blevet mindre udpræget. Hvis det viser sig, at den økonomiske udvikling går sin gang mellem de to markedsområder takket være handelsliberalisering på verdensbasis og takket være andre former for generel integration, så er naturligvis de ulemper, der skyldes delingen i de to markedsområder, også derved blevet mindre. Det viser sig altså, at spørgsmålet om en sammenslutning ud fra rent økonomiske motiver er meget vanskeligt at besvare.

Dertil kommer, at der er en sort hest i løbet om den europæiske markedsudvikling; den hedder Tysklands genforening, som jo naturligvis må være stærkt ønsket, men som også repræsenterer et stort problem mellem øst og vest. Her må man jo ikke glemme, at Vesttyskland er medlem af Fællesmarkedet og Østtyskland er medlem af Comecon. Nu er Fællesmarkedet ikke blot en økonomisk sammenslutning; men det har fra første færd også været tænkt som et politisk instrument, der skulle hjælpe til at knytte de europæiske lande stærkere sammen, også i politisk henseende. Dette er sidst blevet understreget i en tale, som fællesmarkedskommissionens præsident Hallstein har holdt i Bonn den 25. januar, og hvori han bl.a. siger, at man ikke må glemme den politiske union. Han understreger i denne forbindelse, at det også drejer sig om at udvikle koordinationen på områder som forsvar og udenrigspolitik, og han bruger det udtryk, at det endelige mål – »leitmotiv«, siger han på tysk – er en federation og ikke en konfederation;

perspektivet her skulle altså være en vidtgående politisk koordination specielt med understregning af forsvar og udenrigspolitik.¹

Nu er det jo klart, at en sammenslutning af Øst- og Vesttyskland på basis af et forlig mellem øst og vest ikke er tænkelig, hvis dette forenede Tyskland skal være medlem af en udpræget vestlig politisk organisation med forsvar og udenrigspolitik blandt sine vigtigste instrumenter. Man må derfor regne med, at den dag, da tiden måtte være inde til at drøfte Tysklands genforening for alvor, da kan der komme uanede momenter ind i drøftelsen af den europæiske markedsstruktur, måske på begge sider af det nuværende jerntæppe. For en realistisk bedømmelse må man derfor i dag sige, at man ikke kan vide, hvordan det vil gå med de to specielle integrationer i Vesteuropa, og for så vidt heller ikke med den tredje specielle integration i Europa. Der vil være stærke kræfter, som af naturlige grunde, både økonomiske, politiske og kulturelle, vil virke for en sammenslutning af de europæiske markedsområder; men der er komplicerende faktorer. Det, der derimod er mere sikkert, er, at den generelle integration vil gå sin gang, stærkt i Europa, men efterhånden også stærkt verden over. Den vil, så vidt jeg kan skønne, vokse stærkt i betydning under den ene forudsætning, at nogenlunde fredelige forhold kan bevares i verden.

1. *Le Monde*, 27. januar 1965.