

Det nordiske samarbejde set i lyset af udviklingen af det indre marked i EF

- af Henrik Christoffersen, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

1. Hvad vil udviklingen i det nordiske samarbejde og i de nordiske landes forhold til EF betyde for Danmark?

Det nordiske samarbejde er af stor betydning for såvel Danmark som for de øvrige nordiske lande.

I økonomisk henseende ses betydningen af den nordiske samhandel, hvor alle de nordiske lande eksporterer op mod en fjerdedel af deres samlede eksport til Norden. Der er også betydende bevægelser af arbejdskraft mellem de nordiske lande.

Politisk hævder de nordiske lande sig sammen som mindre stater, der søger at fastholde de mindre folks ret til egen integritet og som står for en bistand til udviklingslandene med særlig opmærksomhed omkring bistandens sociale aspekter.

De nordiske landes tætte samspil har altid været en realitet, ikke mindst fordi landene på det nærmeste har et sprogfællesskab. Efter anden verdenskrig, på et tidspunkt hvor uafhængighedsprocessen i hovedtræk var ført til ende, fremkom overvejelser om nordisk samarbejde i nye former. Der blev nu søgt efter mulighederne for at etablere formelle aftaler om samarbejde vedrørende økonomi og politik. Afsøgningen kom også

til at omfatte mulighederne for at etablere samarbejde i forpligtende former, med kompetence i større eller mindre omfang placeret i overstatslige organer.

Det lykkedes ikke i den første efterkrigstid at få etableret noget stærkt, formelt nordisk samarbejde. Man endte med et Nordisk Råd uden nogen egen kompetence og udtrykkeligt uden mulighed for at behandle det forsvarspolitiske område. På trods af flere forsøg på nordisk basis blev det kræfter uden for Norden, som skulle komme til at bringe de nordiske lande sammen i et væsentligt og forpligtende, formelt samarbejde. Det skete først med OEEC-samarbejdet og senere for alvor med etableringen af frihandelsområdet EFTA. I øvrigt trivedes bl.a. i kraft af Nordisk Råd et væsentligt økonomisk, kulturelt og socialt samspil de nordiske lande imellem. Pasunion og fælles arbejdsmarked kom til at fremstå som markante resultater af samarbejdsbestræbelserne.

EFTA-løsningen var udtryk for en utilfredsstillende situation, nemlig at Europa var opdelt i økonomisk henseende. Det satte derfor også næsten med det samme bestræbelser igang i en række EFTA lande for at opnå medlemskab af EF. Disse bestræbelser lykkedes imidlertid ikke umiddelbart på grund af Frankrigs veto mod optagelse af England

i EF. Der er dog indgået frihandelsaftale mellem EFTA og EF.

For de nordiske lande indbyrdes fik det fælles EFTA-samarbejde uden tvivl stor betydning. Der opstod endvidere interesse for herudover at udvide det økonomiske samarbejde de nordiske lande imellem, og der blev i 1968-69 udarbejdet en færdig model for en nordisk økonomisk union, Nordek. Da det endeligt kom til stykket kunne Nordek-planen imidlertid ikke vedtages.

Umiddelbart efter Nordek-forhandlingernes sammenbrud blev det klart, at der var ved at opstå en reel mulighed for at udvide EF. Det satte et forløb igang, som resulterede i, at Danmark i 1972 blev medlem af EF sammen med England og Irland, mens Norge ved en folkeafstemning afviste et medlemskab, som der ellers var forhandlet en aftale om.

Dette resultat blev i godt et årti betragtet som en varig tingenes tilstand. For Danmarks forhold til det nordiske samarbejde var konsekvenserne ikke umiddelbart så iøjnefaldende. Danmark blev udråbt til at være bindeleddet mellem Norden og EF, men denne funktion fik ikke noget væsentligere indhold. Flere nordiske virksomheder - især svenske - etablerede dog datterselskaber eller opkøbte virksomheder i Danmark for at 'være med' i EF.

»Restnorden« tog Sverige initiativer, som skulle styrke en selvstændig økonomisk base nord for EF med Sverige selv som dominerende magt. Sverige og Norge indgik en samarbejdsaftale i 1982 med sigte på at understøtte spillet mellem svensk industri og de norske olie- og gasråstoffer.

Det blev dog stadig tydeligere, at et fælles nordisk samarbejde i egentlig forstand i høj grad havde mistet dynamik under disse forhold. Nordisk Råd kom samtidig til at frem-

stå som en stadig mindre betydende institution.

Med vedtagelsen af strategien om det indre marked blev det i 1980'erne klart, at EF-samarbejdet rummede en så stærk dynamik, at det på afgørende vis ville komme til at præge vilkårene for også de nordiske landes videre økonomiske udvikling. Denne erkendelse stiller det nordiske samarbejde i et nyt lys. Der er i det mindste to konsekvenser, som der er grund til at trække frem.

For det første ser det ud til, at Danmark som EF-medlem nu udvikler et så forpligtende samarbejde med EF-landene om retningslinierne for samfundets indretning, at disse retningslinier i stigende grad også kommer til at udgøre den eneste mulige overordnede fællesnævner for et samlet nordisk samarbejde.

For det andet ser det ud til, at de øvrige nordiske lande stadig tydeligere erkender nødvendigheden af et tæt samarbejde med EF. I Norge kan der nu tales om muligheden for EF-tilslutning på et tidspunkt, og i Sverige kan der forsigtigt leges med tanken. I Finland er der stor forståelse for nødvendigheden af et samarbejde med EF, og det gælder også i Island og Grønland.

De nordiske samarbejdsinstitutioner er gået igang med at bearbejde disse perspektiver. Nordisk Ministerråd fremlagde i 1988 rapporten »Norden i Europa« til behandling i Nordisk råd. Det nordiske samarbejdes indhold blev her sammenholdt med indholdet i EF-samarbejdet. Med udgangspunkt i denne analyse har Nordisk Ministerråd herefter iværksat nogle yderligere initiativer for »at styrke og målrette den europæiske dimension i det nordiske samarbejde«. Der er gjort status herfor i rapporten »Norden i Europa II«, som Nordisk Ministerråd har udsendt i januar 1989. Initiativerne drejer sig dels om

at styrke det nordiske samarbejde i organisatorisk henseende, så man kommer til at stå bedre rustet til at forholde sig til den fremadskridende europæiske integration. Dels er der tale om overvejelser om videreudvikling på det saglige plan af det nordiske samarbejde parallelt med EF.

Nordisk Ministerråd lægger i »Norden i Europa II« vægt på to aktuelle hovedopgaver for det nordiske samarbejde. For det første søges Norden styrket indadtil, således at nordiske virksomheder og borgere får det bedst mulige udgangspunkt for at deltage i og drage nytte af den europæiske integrationsproces. For det andet søges de nordiske landes rolle og indflydelse udadtil i Europa styrket, især i forholdet til EF på områder, hvor de nordiske lande er stærke. Rapporten præciserer, at det der skal arbejdes på udadtil er, at et højt niveau for beskyttelsen af borgernes sikkerhed og sundhed bliver normgivende i Europa.

Spørgsmålet er så, hvilket grundlag, der reelt er for en betydningsfuld fornyelse af det nordiske samarbejde?

De følgende bidrag i denne publikation sigter mod at analysere dette spørgsmål. Der lægges særlig vægt på en dansk synsvinkel, således at analysernes hovedsigte er at belyse Danmarks muligheder og interesser i et fremtidigt nordisk samarbejde. Analyserne falder i tre dele, og de har form af scenarier, idet de bygger på forskellige valgte forudsætninger, både hvad angår de nordiske landes formelle indbyrdes forhold, og hvad angår de øvrige nordiske landes formelle forhold til EF. De tre analyserede scenarier er:

1. Scenarie

Analyse af Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked og med en fastholdelse af det nordiske samarbejde i den nu gældende form.

2. Scenarie

Analyse af Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked i en situation, hvor de øvrige nordiske lande holder sig uden for EF, men hvor de nordiske lande udvikler nye, stærkere samarbejdsformer.

3. Scenarie

Analyse af Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked i en situation, hvor Norge og eventuelt Sverige tilslutter sig EF, og hvor Finland eventuelt associeres til EF ved en samarbejdsaftale.

Det tages som givet, at Danmark følger med i den videre udvikling af EF og fuldt integreres i det indre marked. Det rejste spørgsmål drejer sig da i virkeligheden om, hvor vidt og i givet fald hvor stærkt det er af betydning for Danmark, at Norge og Sverige tilslutter sig EF, eller at der ellers foretages en ny styrkelse af det nordiske samarbejde.

Forinden scenarierne foldes ud vil der blive gjort en lidt mere uddybende status for det nordiske samarbejde.

2. Det moderne nordiske samarbejde

I 1948 startede Danmark, Norge og Sverige forhandlinger både om et forsvarssamarbejde og om et nordisk økonomisk fællesmarked. Ingen af forhandlingerne førte til noget direkte resultat.

Forhandlingerne om et forsvarssamarbejde skal ikke mindst ses i lyset af Finlands aftale med Sovjetunionen om venskab, samarbejde og gensidig bistand. Aftalen vakte ikke mindst bekymring i Norge, der da indledte sonderinger om en nærmere tilknytning til vestmagterne, Sverige tog herefter initiativ til undersøgelse af mulighederne for et forsvarssamarbejde mellem de tre skandinaviske lande. Forhandlingerne slog imidlertid

fejl, da det ikke viste sig muligt at kombinere Norges ønske om samarbejde med vestmagterne med det svenske ønske om en nordisk alliance i fuld neutralitet. Da forhandlingerne brød sammen, tilsluttede Norge, Danmark og Island sig i 1949 NATO, mens Sverige opretholdt sin neutrale position.

Herefter har der udviklet sig et langt mere pragmatisk udenrigspolitisk samarbejde mellem de nordiske lande. I FN og Europarådet gør de nordiske lande sig eksempelvis særlige bestræbelser for at udvise en fælles optræden, og der er eksempler på, at de nordiske lande i internationale organisationer har optrådt som en fælles blok med en fælles delegationsleder.

Forhandlingerne mellem de tre skandinaviske lande om et nordisk fællesmarked fri for handelsmæssige barrierer kom også igang i 1948. Disse forhandlinger forløb imidlertid fra starten trægt, og de blev næsten med det samme »overhalet« af det begyndende OEEC-samarbejde, som hurtigt udviste en forbavsende dynamik. Efter forhandlingernes manglende succes svingede interessen i slutningen af 1950'erne over mod de bredere bestræbelser i Europa på at danne frihandelsområder. Danmark, Norge og Sverige tilsluttede sig EFTA i 1960. Finland blev associeret i 1961. Island blev medlem i 1970.

Den nordiske integration, som i realiteten foregik gennem EFTA-samarbejdet, blev givetvis betydningsfuldt. Gennem højvækstperioden frem til 1973 kom en stadig stigende andel af de nordiske landes samhandel til at gå til andre nordiske lande. For de fem landes vedkommende voksede samhandelen målt ved importen fra 12% af den samlede import i 1955 til 23% i 1973.

Når forsøgene på at formalisere et nordisk samarbejde led skibbrud i de første efterkrigsår, og når de nordiske lande i stedet

fandt ind i nogle bredere samarbejdsløsninger, er den grundlæggende forklaring, at de nordiske samarbejdsmodeller ikke kunne tilgodese de nordiske landes behov, hvor gerne landene end ville finde en nordisk løsning. Norge kunne ikke få varetaget de globale skibsfartsinteresser gennem et lokalt forsvarssamarbejde, Sverige kunne ikke få sikret en tilstrækkelig militærmagt bag en nordisk neutralitet, og Danmark kunne ikke få løst landbrugets afsætningsproblemer ved et samarbejde med de øvrige nordiske lande, som hver især lagde vægt på at være selvforsynende med fødevarer.

Der udviklede sig rent faktisk et pragmatisk samarbejde, som i en periode var ganske betydningsfuldt, men det kunne ikke blive selv bærende eller selvtilstrækkeligt. Derfor kunne det ikke formaliseres.

Dette kom man til at erfare igen i slutningen af 1960'erne. Danmark stillede, i lyset af fastlåsningen som følge af De Gaulles blokering for Englands optagelse i EF, forslag på Nordisk Råds møde i 1968 om at undersøge mulighederne for et mere omfattende nordisk samarbejde om handel og økonomi. Der blev nedsat en nordisk kommission, der skulle forberede en Nordek-union. Denne skulle omhandle ti hovedområder: en nordisk toldunion, politisk samarbejde inden for landbrug og fiskeri, en samordning af den økonomiske politik, en samordning af lovgivningen om nærings- og erhvervspolitikken og et samarbejde om konkurrenceregler. Hertil kom ønsket om at undersøge en nordisk finansieringsfond og udforme en politik for energi, forskning og udvikling. Man ville endelig fortsætte udbygningen af samarbejdet på bistandsområdet og uddannelsesområdet. Egentlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål skulle holdes ude. I forberedelserne skulle tages mest muligt hensyn til samhandelsparterne i EFTA, lige som det skulle sikres, at et udbygget nor-

disk samarbejde ville lette de enkelte landes eventuelle senere deltagelse i et større EF-samarbejde.

Det videre forløb i Nordek-forhandlingerne skildrer økonomiministeren i VKR-regeringen, P. Nyboe Andersen, således: »Det lykkedes efter to års vanskelige forhandlinger med megen dramatik, navnlig fra finsk side, at enes om et forslag til en traktat, som i februar 1970 blev vedtaget af Nordisk Råd under stor begejstring. Krag kaldte det det største nordiske fremskridt i vor tid. Men en god månedstid senere meddelte den finske regering, at den ikke ville underskrive traktatudkastet.« (Økonomi og Politik, nr. 1 1988, s. 22).

Nordek-forhandlingerne var dog ikke helt forgæves. Der blev etableret en nordisk investeringsfond, og det almindelige samarbejde på det uddannelsesmæssige, sociale og kulturelle område fortsattes i Nordisk Råds regi. I 1971 etableredes yderligere et Nordisk Ministerråd med sekretariat. I forbindelse med udvidelsen af EF fik Sverige, Norge og Finland en associeringsaftale med EF, der stort set videreførte EFTA-frihandelsaftalerne, således at det nordiske samarbejde blev fortsat på det vigtige industriområde.

Ideen om et nordisk økonomisk og politisk samarbejde nåede sin kulmination med troen på et Nordek. Ikke blot fastslog forhandlingssammenbruddet endnu engang, at de nordiske lande må finde deres løsninger i en bredere sammenhæng, hvor gerne de end ønsker at samarbejde. Årene herefter blev tillige præget af en mindre gunstig udvikling i det nordiske samspil. Det kan aflæses på en tilbagegang i den nordiske samhandels betydning for de nordiske lande, og det kan aflæses i en til tider åbenlys mangel på koordinering af landenes politik. Ikke mindst gik det galt på det økonomisk-politiske område. Valutapolitikken blev således ikke koordine-

ret med det resultat, at kriseperioden efter midten af 1970'erne blev præget af adskillige ukoordinerede, konkurrerende devalueringer mellem de nordiske lande. Erhvervspolitikken blev heller ikke omfattet af en koordination med det resultat, at der opstod uensigtsmæssige forvridninger i struktur og handel mellem de nordiske lande i en økonomisk sårbar periode.

3. Kernen i det nordiske fællesskab

Den beskrevne historie om det moderne nordiske samarbejde peger på, at der i Norden har kunnet ses en folkelig samhørighedsfølelse og en søgen mod samarbejde. Landene har prøvet at finde samarbejdsmodeller - men har ikke kunnet.

Den nordiske samhørighedsfølelse har dybe rødder i historien, selv om de nordiske landes historie også fortæller om gensidig bekrigen. Samhørighedsfølelsen bunder i nogle grundlæggende værdier om samfundsforhold, som de nordiske lande i høj grad deler, og som set i internationalt perspektiv er ret enestående. Det er faktisk et særkende for de nordiske samfund, at de lige siden opbruddet fra den middelalderlige statiske og feudale samfundsform har været præget af en stræben efter på en og samme tid at sikre den størst mulige nytte for borgerne og at brede denne nytte vidt ud i befolkningen. Der er tale om en frigørelsestænkning, som ikke er ideologisk af art og sigter mod at fastlægge eviggyldige normer for samfundets indretning, men pragmatisk og søgende efter, hvad der i det konkrete skal til for at give alle indvidet reel mulighed for at handle i deres egen tilværelse. Det centrale middel for disse nordiske velfærdssamfund har siden slutningen af 1700-årene været masseoplysning. Det er tankevækkende, at både Danmark, Norge, Sverige og Finland indførte almindelig undervisningspligt inden fx England gjorde det. I Norden kom masseoplysningen længe før industrialiseringen. I industrialismens

fødeland, England, skete industrialiseringen med en befolkning præget af analfabetisme. Det er ikke så overraskende, at der da har udviklet sig forskellige samfundsstrukturer.

Det er også historisk set noget fundamentalt i den nordiske pragmatiske samfundstænkning at være åben over for omverdenen. Den nordiske velstand er opnået gennem en intens udnyttelse af beliggenheden nær de dynamiske centrallande i Europa. De nordiske lande har til stadighed forenet en egen identitet med denne åbenhed: Nordisk kultur er særegen samtidig med, at den er stærkt præget af kulturelle strømninger fra Europa og fra den øvrige verden.

Denne traditionelle åbenhed har i øvrigt nok lidt skade i velfærdsstatens højvækstperiode. Der viste sig en tendens til selvtilfredshed og bedreværd, efterhånden som de nordiske lande nåede op blandt verdens rigeste. Det er ikke til at se bort fra, at et sådant bedreværd har været et medvirkende motiv bag efterkrigstidens bestræbelser for at formalisere et særligt nordisk fællesskab.

Den nordiske pragmatiske oplysnings- og frigørelsestænkning er siden slutningen af 1700-årene kommet til udtryk i vidt forskellige samfundsmæssige organisationsformer. De nordiske landes historie er med dette udgangspunkt blevet beskrevet som tre velfærdsbølger.¹ Historien er nemlig kendetegnet ved, at nogle fattige lande uden særlige naturgivne forudsætninger i Europas udkant bringer sig til at være nogle af verdens mest velstående lande med en usædvanlig jævn fordeling af velstanden. Oplysningstidens frigørende landboreformer og tidlige uddannelses- og sociallovgivning udgør den første bølge. Liberalismen, hvor masseorganiseringen kom enestående stærkt, og hvor statsmagten tidligt satte ind over for de sociale og uddannelsesmæssige problemer, som fulgte med industrialiseringen, var den an-

den velfærdsbølge. Velfærdsstaten begyndende med 1930'ernes krisepolitik og karakteriseret ved, at vækst i offentlig virksomhed befordrede den videre velstandsfremgang og den videre udjævning af fordelingen, har da udgjort den tredje velfærdsbølge.

Denne betragtningsmåde bryder med de sidste par årtiers historieskrivning om Norden, hvor der er udviklet en tradition for at henføre det særligt nordiske eller skandinaviske til det seneste halve århundredes historie. Det er blevet almindeligt at tale om den skandinaviske model eller den nordiske model, som dækkende den socialdemokratisk dominerende velfærdsstat opbygget efter 1930'erne.

Som det er beskrevet oven for har der faktisk også i dette sidste halve århundredes velfærdsstat udviklet sig en ny form for bestræbelse på at udbygge et nordisk samarbejde. Disse bestræbelser er ikke lykkedes for så vidt angår et formaliseret og forpligtende samarbejde. Derimod har der udviklet sig et vidt forgrenet og meget omfattende mere uformelt samarbejde mellem de nordiske lande med en hovedvægt på gensidig bistand og erfaringsudveksling vedrørende udbygningen af den offentlige virksomhed.

Netop fordi de sidste par årtiers historieskrivning med fokus på den skandinaviske eller nordiske model har henført det fælles nordiske til specielt den moderne velfærdsstat, er det let også at henføre ideen om nordisk samarbejde til netop velfærdsstatens epoke. Dette bekræftes da af, at samarbejdet rent faktisk i vid udstrækning har handlet om udbygning af den offentlige velfærd.

Det må være en sådan betragtning, som er årsag til, at det er så vanskeligt i dag i Danmark at diskutere spørgsmålet om nordisk samarbejde. Det virker helt klart som om adskillige slet ikke ønsker at tale om nordisk samarbejde. I løbet af 1988, hvor EF's kom-

mende indre marked blev oplevet som stadig mere virkeligt og betydningsfuldt i den danske debat, begyndte der endda både fra indflydelsesrig organisationsside og fra personlige debattører at lyde nærmest aggressive synspunkter om videre nordisk samarbejde. Nordisk samarbejde må her opfattes som en bekendelse til forgangne årtiers velfærdsstat, som nu ellers har vist sig at skulle grundlægge fornyes. Og det må åbenbart opfattes som en trussel i forhold til et ønske om at sætte fuldt ind på at udnytte de muligheder, som ligger i den større europæiske integration.

Der er derfor god grund til en nøgtern analyse af Danmarks interesser i forhold til de øvrige nordiske lande i et fremtidigt nordisk samarbejde og af Danmarks interesser i en nordisk tilnærmelse til EF. Nok tror ingen i Danmark i dag på, at der kan genoplives tanker om et nordisk samarbejde, som for de nordiske lande er tilstrækkeligt i sig selv. Det er også muligt, at nærmere analyser viser, at Danmark ikke har vældig store interesser i i det hele taget at forny det nordiske samarbejde om økonomi og politik. De efterfølgende analyser peger på, at om Danmark har nogle overordnede interesser, så går de i retning af, at det øvrige Norden indgår i eller integreres nærmere med EF. Tilbage bliver dog alligevel nogle forhold, som gør det indlysende fortsat i Danmark at interessere sig for Norden.

For det første er Danmarks samspil med de øvrige nordiske lande væsentligt i økonomisk henseende. Godt en femtedel af vores eksport afsættes her, og det er betydningsfuldt at pleje dette marked.

For det andet har Danmark et historisk dybt værdifællesskab med de øvrige nordiske lande og dermed et fællesskab om at skulle tage stilling til, hvad vores historiske værdier kan bruges til i fremtidens samfund. Der er i be-

folkningen en betydelig trang til at pleje dette fællesskab, og det skulle da også være mærkeligt, om de nordiske lande ikke også i denne situation har noget brugbart at give hinanden.

Danmark har mulighed for at bidrage til og få udbytte af et nordisk samarbejde på et sådant niveau i den nuværende situation, hvor vi er medlem af EF, og hvor de øvrige nordiske lande står udenfor. Nordisk Ministerråd er da også gået igang med at formulere et videre nordisk samarbejde, som i flere henseender er i overensstemmelse med disse interesser.

Men vi har fuldt så store muligheder for at dyrke dette nordiske samarbejde med en større nordisk EF-deltagelse.

1) Henrik Christoffersen og Bjarne Hastrup: Når få har for meget - En historie om de nordiske landes velfærd i moderne tid. København 1988.