

Danmark mellem EF og Norden.

Bjarne Hastrup, EGV

I dette 2. scenarie analyseres grundlaget for en udvikling af det nordiske samarbejde ved etableringen af EF's indre marked og med de øvrige nordiske lande fortsat uden for EF.

Indledning:

Forudsætningen for dette scenarie er, at EF fortsat frem til århundredeskiftet vil bestå af de nuværende 12 EF-lande. Der regnes således med, at Norge, Sverige og Finland holder sig uden for det indre marked, men fortsat opretholder associeringsaftaler på industri- og handelsområdet med EF. Det må dog yderligere lægges til grund, at landene vil fortsætte deres tilpasningspolitik med henblik på regler og lovbestemmelser til det indre marked.

For så vidt angår det indre marked vil de væsentligste politiske og økonomiske interesser for Danmark bestå i videregående harmonisering af lovbestemmelser, regler og standarder, intensivering af EF's forskningsprogrammer og samordning af de miljøpolitiske foranstaltninger. Hertil kommer særlige problemområder, hvor Danmark ikke hidtil har tilsluttet sig EF's politik, nemlig områderne uddannelse, socialpolitik, sundhed og kultur. Endelig kommer spørgsmålet om samkøring på det økonomiske og politiske område. I dette scenarie forudsættes en særlig stærk integration.

En meget stærk integration indenfor EF kan i værste fald medføre en protektionistisk holdning i EF overfor resten af verden, ikke

mindst Japan og USA. Denne situation der er blevet kaldt Festungeuropa (Fæstning Europa), vil for det første utvivlsomt indebære store handelsmæssige problemer mellem Europa på den ene side og Japan og USA på den anden side, og samtidig vil det uddybe kløften imellem EF og de resterende europæiske lande ikke mindst landene inden for EFTA hvilket igen kan betyde en stærk kløft mellem Danmark og Norden.

Det fælles nordiske samarbejde, der etableredes fra midten af 1950'erne er nok stærkest kommet til udtryk i en fælles pasunion og et fælles arbejdsmarked. Der samarbejdes endvidere om uddannelsespolitik og miljøpolitik, om social- og sundhedspolitikken samt om en fælles kultur- og forskningspolitik. Forskningspolitikken har ydermere i de senere år været samordnet mellem de nordiske lande inden for det vesteuropæiske forskningssamarbejde til trods for, at kun Danmark er medlem af EF.

Et af de store problemer i det nordiske samarbejde har været de tilbagevendende vanskeligheder ved at opstille en fælles erhvervspolitik og en fælles penge- og valutapolitik. Dette har efter begyndelsen af 1970'erne sat det nordiske erhvervmæssige samarbejde langt tilbage.

Da EF's indre marked indebærer, at man frit kan passere grænser uden paskontrol og kun med den kontrol, der naturligt ligger i forlængelse af terroristbekæmpelse m.v., vil der helt frit kunne transporteres varer og tjenesteydelser over Krusågrænsen. Vareudveksling mellem Danmark og det øvrige Norden vil imidlertid fortsat blive underkastet myndighedernes kontrol. Dette vil betyde en umiddelbar risiko for, at der opstår en grænse mellem Danmark og det øvrige Norden. Den meget liberale erhvervspolitiske synsvinkel, det præger Nordvesteuropa (Danmark, Holland og England), kan eventuelt opstille yderligere skel i forhold til den afvigende erhvervspolitiske linie i specielt Sverige og Norge.

På arbejdsmarkedsområdet vil problemstillingen være tilsvarende den, at de nordiske lande må tage stilling til, om de ønsker frivilligt at tilslutte sig et stadigt friere fælleseuropæisk arbejdsmarked uden, at der dog er nogen garanti for, at de vil kunne få arbejde i de europæiske lande, eller om de vælger den udvej at lade deres arbejdsmarked omfatte danske borgere eller nordiske excl. danske.

Nordisk samhandel og dansk eksport

I efterkrigstiden udviklede Danmarks eksport sig på helt nye markeder. Fra at være afhængige næsten helt op til 60% af England udvikledes eksporten i takt med Danmarks industrialisering til lande på kontinentet. I midten af 1960'erne var Norden det næststørste samlede marked, og i slutningen af 1960'erne blev Norden det afgørende største marked. Selv om Vesttyskland i 1980'erne er rykket op foran England, har Norden fortsat i de sidste år bevaret førerpositionen (se figur 1).

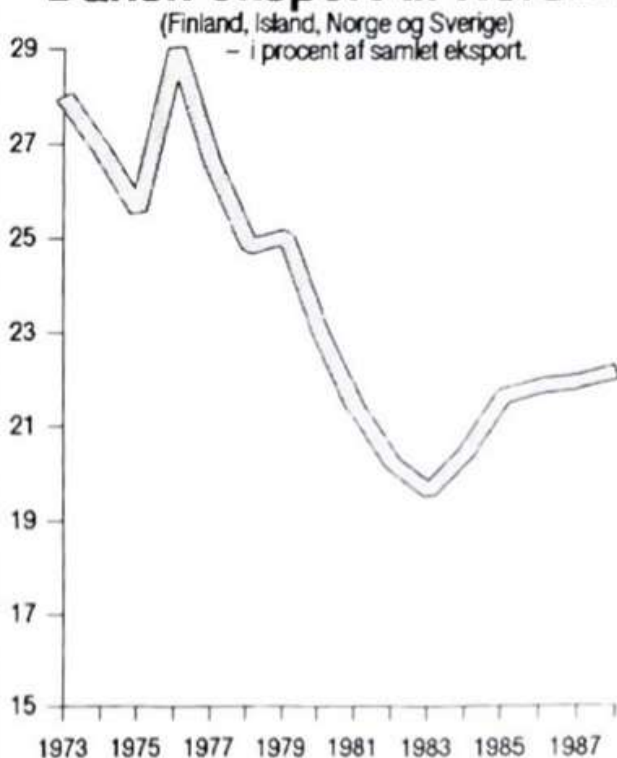
Integrationsbestrebelse mellem de nordiske lande inden for EFTA-samarbejdet lagde grunden for, at dansk eksport til Nor-

den nåede helt op på næsten 30 % af den samlede eksport. Herefter er andelen gået tilbage frem til 1983 hvor kun 19 % af eksporten gik til Norden. Siden har andelen været svagt men jævnt stigende og denne tendens synes at have stabiliseret sig.

Hovedproblemet for Danmark har imidlertid været, at den økonomiske vækst i 1970'erne flyttede væk fra Europa og de nordiske lande til USA, Japan og Sydøstasien. Dansk eksport evnede ikke at følge denne forskydning i markedet. Desuden har Danmark kun haft en meget lille markedsandel på det stabilt voksende, franske marked eller andre mellem- og sydeuropæiske markeder. Med tendenserne til en relativt stærkere økonomisk opvækst i Norden i løbet af 1980'erne er den danske eksportandel til Norden så igen gået frem.

Disse erfaringer understøtter klart vurderingen af at Danmarks muligheder for at udvi-

Dansk eksport til Norden

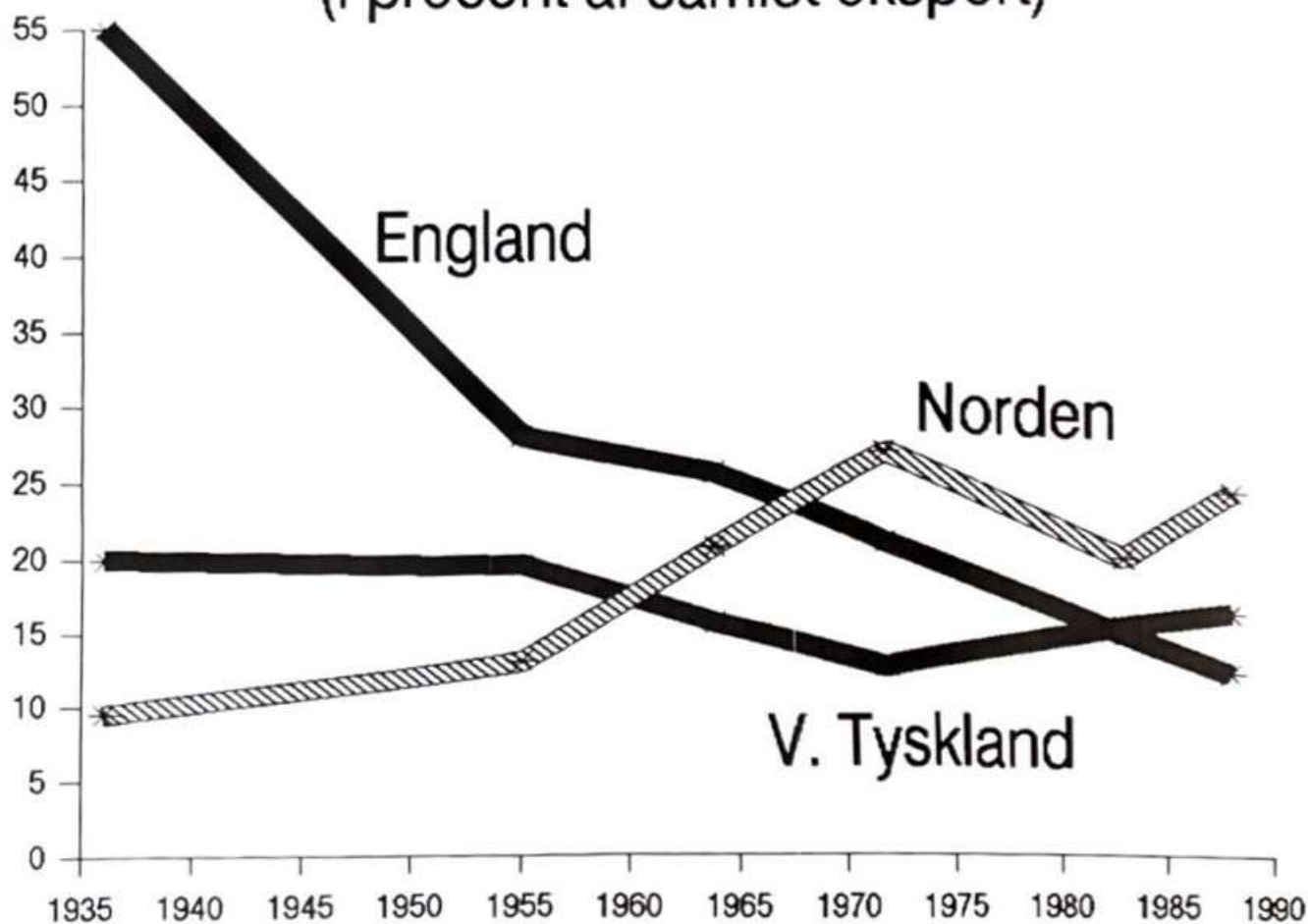


de eksporten til Norden vil være størst, hvis de øvrige nordiske lande tilslutter sig EF og udnytter de vækststimulerende kræfter fra markedsåbningen i videst muligt omfang.

De to figurer, der tydeligt viser den historiske kendsgerning, at det i 1960'erne var de større europæiske organisationsrammer (EFTA),

der udløste den betydelige Internordiske Samhandel, er ligeledes et fingerpeg om, at såfremt Danmark igen skal forvente en stigende markedsandel i Norden, vil dette formentlig kun kunne ske gennem en fornyet Europæisk organisering, f.eks. såfremt hele Norden tilsluttedes EF.

Dansk Eksport til udvalgte lande (i procent af samlet eksport)



Finansministeriets finansredegørelse for 1989 rummer en nærmere analyse af dansk eksport. Den viser, at markedsandele såvel lande- som varemæssigt og forsknings- og udviklingsmæssigt. En strukturomlægning er tiltrængt. Markedsandelene er faldet i såvel løbende som faste priser fra 1970 til 1980, og efter en kort stigning frem til 1985 er der

atter indtruffet et begyndende fald fra 1986, som formentlig er fortsat i 1987 og 1988. Hovedproblemet har været, at Danmark har haft for lidt eksport til lande med høj vækst, USA, Japan m.fl., og for stor en eksportandel på de nære europæiske markeder, hvor væksten har været relativt beskeden.

Ydermere har vareeffekten, selv om den har været betydeligt gunstigere end landeeffekten, vist, at Danmark er beskedent repræsenteret på varemarkeder i vækst. Endelig er det konstateret, at Danmark fra 1970 til 1986 har tabt markedsandele på forskningsintensive markeder og herunder især fået en lavere repræsentation på højvækstmarkeder for forsknings- og udviklingsintensive produkter. Det er dog en trøst, at vi kun er dårligt repræsenterede på forskningsintensive markeder med lav vækst. Hovedkonklusionen er imidlertid, at der forestår en større strukturtilpasning, der kan skabe større repræsentation af danske varer på forsknings- og udviklingsintensive vækstområder.

Virkningerne for Danmark:

a. Udlandsinvesteringerne.

Sverige men også Norge og Finland vil have så væsentlige økonomiske interesser i Europa, at de vil udfolde bestræbelser på at tilpasse sig det indre marked på det tekniske område. Dette betyder, at Danmarks samhandel med de øvrige nordiske lande vil kunne opretholdes nogenlunde på det kendte niveau.

Man må forudse fortsatte svenske men også norske og finske opkøb af virksomheder i Danmark, og yderligere etableringer af nye virksomheder. At det sker i Danmark, vil dels skyldes et bedre kendskab til dels at danske virksomheder er relativt billige jfr. den herskende økonomiske og erhvervsstrukturelle situation. Den store danske ledighed giver mulighed for at udnytte overskudskapaciteten i Danmark. Også fordelene ved at Danmark i højere grad vil tvinges til at følge den tyske omkostningsudvikling må forventes at skabe en vis konkurrencefordel. Set ud fra et dansk synspunkt, vil der være et betydeligt behov for tilførsel af know-how til omstruktureringen af dansk industri, kapital, samt ikke mindst professionelt management. Danske virksomheder vil vokse i stør-

relse, og der vil komme flere mellemstore og større virksomheder bl.a. gennem flere sammenlægninger. Hidtil har der kun i begrænset omfang været management-erfaringer i Danmark til at løfte de store virksomheder.

Virkningerne over for dansk økonomi vil først og fremmest være en tilførsel af investeringer og en ny ledelsesmæssig dynamik på grund af ny skandinavisk management. Man må forvente, at beskæftigelsen stiger. Dette vil dog kun ske på det kort sigt, da det må forudses at de skandinaviske investeringer på længere sigt vil søge længere sydpå udenom Danmark. Det er dog problematisk, at man herved fjerner en række af virksomhedens afgørende strategiske beslutninger fra Danmark til nogle af de skandinaviske hovedstæder, hvorved yderligere dele af det danske erhvervsliv strategisk kommer til at indtage en marginalposition. Dette kan godt betyde en øget konjunkturfølsomhed. Svensk, norsk og finsk erhvervsliv vil i en konjunkturedgangssituation bruge deres danske datterselskaber som dem der må tage det største skrub.

b. Beskæftigelse og ledighed.

Danmark har en arbejdsstyrke på ca. 2,7 mill. personer. Erhvervsfrekvensen er sammenlignet med det øvrige Europa særlig høj, men sammenlignet med Norden er vi mere ens. Imidlertid har Danmark en betydelig ledighed, både åbenlyst og skjult. Den åbenlyse ledighed ligger på 260.000 med en stigende tendens. Den skjulte arbejdsløshed er ganske omfattende og kan bl.a. ses på, at der også er ca. 120.000 efterlønsmodtagere. Hertil kommer en række andre »skjulte arbejdsløshedsforanstaltninger«, bl.a. som følge af vores landbrugspolitik samt andre foranstaltninger inden for den offentlige sektor. Dette giver sammenlagt en arbejdsløshed og en skjult arbejdskraftreserve på måske et sted mellem 400.000 og 500.000 personer.

I den første halvdel af 1990-erne må man betragte det som sandsynligt, at Danmark vil være en arbejdsløsheds-ø imellem et dynamisk Tyskland og fremgangsrigt Sverige. Tendensen til, at danske søger job i Sverige og til en vis grad i Norge, vil måske blive afsvækket i kraft af vanskeligheder ved at opretholde et fælles nordisk arbejdsmarked.

Dansk arbejdskraft vil derfor nok i stigende omfang søge til England og Tyskland, og måske også til det mellemeuropæiske arbejdsmarked. Herudover vil det stigende skandinaviske ejerskab af danske virksomheder betyde, at en række danske mellemledere presses ud af det danske arbejdsmarked og søger job i Mellemeuropa.

Man kan forudsætte at tilførslen af know-how, forbedret management og ny kapital vil skabe en forbedring af Danmarks udviklingsmuligheder. Imidlertid vil kun en stærk forbedret konkurrenceevne kunne fastholde udlandets interesse for investeringer i landet. Dansk økonomi vil være knyttet til den tyske d-mark, og dette vil i udpræget grad stille krav om en stabil konkurrencepolitik. Mulighederne for øget aktivitet og ny know-how vil dog kunne tilvejebringe en forandret erhvervsstruktur. Til gengæld vil investeringerne kombineret med, at den danske befolkning holdningsmæssigt vil fortsætte sin forbrugs- velfærds- og lånepolitik betyde, at betalingsbalancevanskelighederne langt fra vil være løst, med mindre overnationale organer i Europa eller internationale foranlediges til at gribe ind.

c. Valutakurspolitikken

På trods af Norges, Sveriges og Finlands enegang uden for EF er det tænkeligt, at valutasamarbejdet inden for EMSen kan udvikles i bredden. Det er ikke umuligt, at Spanien, England, Portugal og muligvis også Grækenland på et tidspunkt bliver tilsluttet EMS-samarbejdet. Hertil kunne man fore-

stille sig, at i hvert fald Norge og Sverige, muligvis også Finland, vil gå ind i EMS-samarbejdet. Dette må betragtes som en stor fordel for Danmark, idet valutakurspolitikken ikke mindst i 1970'erne mellem de nordiske lande var stærkt generende for dansk eksport til Norge og Sverige. I det hele taget viser Danmarks samhandelsmønster, at landet er særligt sårbar over forstyrrelser inden for valutakurserne. I den seneste tid har svensk valutakurspolitik undergået betydelige omlægninger. Under alle forhold taler man om at undgå yderligere devalueringer. I den seneste vismandsrapport »Dansk økonomi december 1988« udlægges det således, at Sverige selv har tegnet en kridtstreg, som man ikke ønsker at overtræde. Virkningerne af en sådan fastlagt, langsigtet valutakurspolitik vil utvivlsomt være en forbedring af den intranordiske samhandel med de dermed forøgede muligheder for Danmark for at øge sin afsætning i det øvrige Norden.

d. Velfærdspolitik.

Det forudsættes i dette scenarie at danske politikere og embedsmænd opdager, at skatte- og afgiftspolitikken meget hurtigere må tilpasses EF's normer, end man tidligere havde regnet med. Grænsehandelen vil i modsat fald efter det indre markeds ikrafttræden og Storebæltsbroens færdiggørelse i 1996 omfatte hele landet. Samtidig vil turismen få en voksende betydning for Danmark, og dette vil formå politikerne til at tilpasse afgifterne nedad. Danmark bliver yderligere tvunget til langt hurtigere at udvikle en alternativ velfærdspolitik gennem tilpasning af pensioner, arbejdsmarkedet, arbejdstiden og tilbagetrækningsalderen, selvforvaltning og en omfattende privatisering og ved at vores velfærdsmodel afgørende vil ændre sig hurtigere end de øvrige nordiske landes.

Europæisk turisme vil i 1990'erne være præget af en stigende interesse for kulturudvekslinger imellem de enkelte lande. Danmarks

chance bliver ikke mindst landets muligheder for at modtage mange grupper, der er engelsksprogede, og sætte dem i forbindelse med flere lokalgrupper, hvor man ubesværet vil kunne håndtere 1-2 sprog. Hertil kommer, at en stadig voksende del af den amerikanske turisme består af ældre, idet amerikanere på arbejdsmarkedet typisk kun tager meget korte ferier. Ældreturismen fra USA vil utvivlsomt i stigende grad rette sig imod kulturområder og kulturoplevelser, der ud fra den danske kulturtradition, f.eks. gennem højskolevirksomhed, kan give dem tilbud, der i langt højere grad svarer til turismens krav i 1990'erne.

e. Regionalpolitik

I de seneste 10 år er der sket en klar forskydning af dansk erhvervsliv fra Østdanmark mod Vestdanmark. Hertil kommer en vis etablering i Nordtyskland. Det er karakteristisk, at mens svenske og til en vis grad også norske og finske virksomheder i stigende omfang har etableret datterselskaber i Danmark eller opkøbt danske virksomheder, har danske virksomheder kun i meget ringe udstrækning etableret sig i Sverige, for ikke at sige resten af Norden. Dette har betydet, at det østdanske erhvervsområde er blevet stærkt afsvækket i de senere år. Samtidig har hovedstaden haft store vanskeligheder ved at fungere som det dynamiske centrum for landets, som man kan forlange af en hovedstad i et lille land.

Det bliver et afgørende spil i den regionalpolitiske udvikling at få skabt ligevægt mellem Øst- og Vestdanmark fremover med bygning af Storebæltsbroen. Det østdanske område vil imidlertid kunne have en chance i forbindelse med udviklingen af det vestlige og sydlige Sverige.

f. Forsknings- og udviklingsindsatsen.

Den danske forsknings- og udviklingsindsats er tilsyneladende meget lav blandt de

nordiske lande. En oversigt fra 1988 i Nordisk Ministerråds publikation nr. 7, Det vesteuropæiske forskningssamarbejde og Norden, viser følgende tal:

Tabel 1:

Forskningsindsatsen i relation til bruttonationalproduktet i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 1979 og 1987 og sammenlignet med fem store industrinationer:

	1979	1987 ¹⁾	Forskel
Danmark	0.96	1.27	+ 0.31
Finland	1.08	1.68	+ 0.60
Island	0.76	0.83	+ 0.07
Norge	1.38	1.82	+ 0.44
Sverige	1.88	3.09	+ 1.21

1) Foreløbige tal

Ikke blot er forskningsindsatsen den laveste blandt de fire store nordiske lande, men væksten siden 1979 er også blandt de laveste. Sammenlignet med de store industrinationer er det kun Sverige, der kan måle sig:

USA (1987)	2,90
Vesttyskland (1985)	2,66
Japan (1985)	2,62
Frankrig (1986)	2,38
UK (1985)	2,33

På de forskningsmæssige områder har Danmark i de senere år fungeret som brobygger mellem Norden og EF. Nordisk Ministerråds publikation omtaler Nordens deltagelse i det europæiske forskningssamarbejde. Der har været en overraskende stor nordisk deltagelse. EF's nyeste industrirettede forskningsprogrammer er formuleret således, at det giver store muligheder for deltagelse af ikke blot de nordiske lande men også de øvrige EFTA-lande. Ikke mindst Sverige har vist sig at være stærkt interesseret i disse ordninger og har tilsyneladende opnået en meget stor andel af midlerne, mens Danmark med udgangspunkt i de lave forsknings- og udvik-

lingsprocenter har haft vanskeligere ved at markere sig trods medlemskabet af EF.

Virkningerne på det nordiske samarbejde.

Der er ingen tvivl om, at de nordiske lande, uagtet opdelinger mellem landene, vil få stærke incitamenter til at fortsætte det kulturelle og sociale fællesskab. Ikke mindst de meget stærke folkelige bindinger vil fastholde de nordiske regeringer på dette udgangspunkt. Men opdelingen mellem de nordiske landes marked på den ene side og det europæiske marked på den anden side får imidlertid vidtgående konsekvenser for det fremtidige nordiske samarbejde.

Det nordiske samarbejde syntes i 1960'erne indlysende. Der havde samarbejdsmodellen også udvist udpræget succes. I 1990'erne vil det nordiske samarbejde blive et delssamarbejde i det europæiske perspektiv. Naturligvis vil der også være en række begrænsninger givet af den grænse, der vil opstå mellem Danmark på den ene side og resten af Norden på den anden side.

Der er imidlertid flere faktorer, der trækker i retning af et samarbejde i Norden.

1. Den velfærdsmodel, de nordiske lande har udviklet med stor vægt på institutioner og den offentlige sektor, skal omlægges markant i 1990'erne. Der er ingen tvivl om, at landene kommer hurtigere og lettere igennem, hvis man betragter det som en fælles udvekslingsopgave, hvor man på den ene side bevarer intentionerne i velfærdsmodellen med uddannelse, fordeling, oplysning og udvikling, men på den anden side udvikler andre samfundsmodeller, der er mere fleksible, og som hurtigere kan tilpasse sig 1990'ernes krav.
2. På et specifikt uddannelsesområde må

man regne med, at uddannelserne vil følge jobbene, og for danskeres vedkommende vil flere jobs ligge i Europa end i Norden. Imidlertid ligger der størrelsesfordele ved at tage ikke mindst de højere og mere specialiserede uddannelser og føre dem ind i et nordisk uddannelsessystem. Hertil kommer, at lederuddannelsessystemet kan blive en særlig nordisk uddannelse.

3. Der vil være fordele ved at anvende hinandens ressourcer, idet de nordiske økonomier er stærkt forskelligartede med en helt forskelligartet erhvervsstruktur.

Man må gå ud fra, at det kulturelle og uddannelsesmæssige samarbejde uden større problemer vil kunne fortsætte i Nordisk Råds regi. Der vil oven i købet være mulighed for stærke udbygninger inden for feltet. De kommende år vil, ikke mindst for Danmark, indebære en stærk ressource debat i den offentlige sektor, og man må også forvente, at de øvrige nordiske lande vil blive præget af en debat om den offentlige sektors rolle og størrelse.

I den forbindelse vil det ikke være utænkeligt, at de nordiske lande for alvor drøfter et snævert samarbejde på det uddannelsesmæssige og kulturelle område. Det skal erindres, at der før den første verdenskrig var en stærk nordisk profil inden for litteratur, teater og malerkunst. I de sidste 25 år er der ligeledes opnået store resultater på det uddannelsesmæssige område. En specialisering af universiteter og de højere læreanstalter, måske påvirket af strukturudviklingen indenfor de enkelte landes erhvervsliv, vil udmærket kunne føre til en stærkere arbejdsdeling uddannelsesmæssigt mellem de enkelte nordiske lande forskningsmæssigt og indebære elementerne til en fælles nordisk uddannelsespolitik. Selvom EF vil udøve store bestræbelser for også at foretage harmonise-

ringer og fælles bestræbelser på uddannelsesområdet, er det tænkeligt, at Danmark på et bredere område vil opnå langt større fordele ved at indgå et fælles nordisk samarbejde. Et uddannelsernes SAS med fælles uddannelsesfond koblet sammen med fælles uddannelsesnormer og en stærkere arbejdsdeling mellem de nordiske lande kan være både en sandsynlig udvikling og en økonomisk fordelagtig løsning i Nordisk Råds regi.

Imidlertid bliver det vanskeligt at se, hvordan et fælles arbejdsmarked skal kunne fungere under to forskellige overnationale systemer. Det afgørende her vil ikke være Danmarks holdning, da landet længe har fungeret med både et nordisk og et europæisk fælles arbejdsmarked. Det afgørende vil være Norge, Sverige og Finlands holdning til, om de vil tilpasse sig det fælleseuropæiske arbejdsmarked.

Det nordiske samarbejde synes derfor i stor udstrækning at kunne indgå som en enten underordnet del af det europæiske samarbejde eller som en speciel samarbejdsform på enkeltstående områder, der grænser til EF's arbejdsområde, eller som ligger udenfor. Man kan forestille sig, at dansk udenrigspolitik, forsvarspolitik, økonomisk politik, handelspolitik og valutakurspolitik i stigende omfang fastholdes i relation til EF, men at de internordiske forhold på disse områder bliver afhængige af de enkelte øvrige nordiske landes holdninger eller tilpasninger til EF's politik på de enkelte områder. Derimod vil Nordisk Råd kunne spille en forstærket rolle inden for det kulturelle og uddannelsesmæssige område, medens man må forudse, at Danmark vil gå egne veje inden for socialpolitik, sundhedspolitik og velfærdspolitik styret af de fiskale realiteter fra EF.

Endelig vil det være vigtigt, at Danmark gør sig klart, at det har en rolle som formidler til

Norden, men at man ikke i politisk naivitet skal se bort fra forskellige danske og øvrige nordiske interesser. Et system med en dobbelt national overbygning, såvel i relation til EF som i relation til Nordisk Råd, der skulle beskæftige sig parallelt med samme problemer inden for økonomisk politik, markeds politik, udenrigspolitik m.v., vil hverken forekomme hensigtsmæssigt eller relevant. Her tog de nordiske lande stilling til deres fremtid ved NORDEK-sammenbruddet i 1970.

Skal man endelig vurdere sandsynligheden for at Danmark og Norden integreres dybere eller adskilles yderligere inden for den kommende europæiske markeds politik vil en faseopdeling være relevant. Såfremt EF fastholder det synspunkt, der har været fremherskende i den senere tid, nemlig at de resterende EFTA-lande incl. de skandinaviske skal forhandle om optagelse eller handelsarrangementer i øvrigt med EF i fællesskab, vil dette indebære at forudsætningerne for scenarie 2 udmærket kan være relevante i en længere årrække indtil disse forhandlinger opstartes. Derfor skal scenarie 2 måske i stor udstrækning ses som nogle af de konsekvenser, der vil kunne opstå mellem Danmark og Norden i fasen, indtil der optages samlede forhandlinger såvel med Norden som med de øvrige EFTA-lande.