

# Et Nordisk Europa

Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet

*I dette 3. scenarie analyseres Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked og med flere nordiske lande optaget i EF.*

Det tredje af de opstillede scenarier regner med at eet, to eller tre af de øvrige fire nordiske fastlandsstater bliver medlemmer af EF, medens de andre associeres. Med en tilslutning af en sådan styrke kan man under alle forhold regne med, at associeringen formelt eller de facto kommer til at indebære en ret vidtgående integration med medlemslandene. Især vel sådan, at ikke-agrarer færdigvarer kan importeres frit og principielt ufortoldet. Og sådan at de associerede lande selv søger at håndhæve de tekniske specifikationer m.h.t. sikkerhed og sundhed, som udarbejdes af standardiseringsorganisationerne (CEN og CENLEC).

## Umiddelbare danske økonomiske interesser.

Om eet, to eller tre af landene er medlemsstater ligesom Danmark, og ikke blot associerede, vil da formentligt væsentligst påvirke dansk erhverslivs vilkår direkte på ret få punkter.

Udenforstående associerede stater kan, i modsætning til medlemsstaterne, principielt håndhæve helt særlige regler og autonomt træffe afgørelser (inden for de internationale aftalers vide rammer) om:

(a) import, kontrol, beskatning etc. af landbrugs- og fødevarer i almindelighed, idet dog afgrænsningen af varegruppen evt. vil kunne ændres.

(b) selektiv industripolitik og anden direkte eller indirekte støtte til private og nationaliserede virksomheder (dog sætter frihandelsaftalerne med EF nok visse grænser for dette).

(c) diskrimination af nationale eller sociale hensyn ved offentlige indkøb, byggeri m.v.

(d) love om virksomhedsetablering, selskabsstruktur, fusion og beskatning m.h.p. sikring af national eller lokal drift og styring af virksomheder

(e) valutapolitik d.v.s. mulighed for devaluering m.v. alene ud fra ønsker og behov

(f) handels- og toldpolitik over for alle lande uden for EF.

Kun på et par af disse punkter vil formentlig en ændring af Norges, Sveriges og Finlands nuværende plads inden for et EFTA, som har frihandelsaftale med EF, til medlemsskab af EF, klart og massivt påvirke danske erhversliv:

a) Hvis støttepolitikken på landbrugsområdet formindskes, som der nu kan være tegn på, spiller det ikke nogen rolle, om dette også kommer til at gælde Sverige og Norge. Diverse kvotaordninger vil hindre dansk landbrug at opnå store gevinster her.

b) Efter opgivelsen af værftsstøtten i Sverige ser man ikke store områder i Norden, hvor en

liberalisering nævneværdigt ville komme dansk industri til gode.

c) Noget mere kunne dette dog blive tilfældet i byggeri og anlæg, såvel som på transport og handel – men der ville også være stærkere konkurrence fra England, Tyskland m.v.

d) Hverken kapitalrigdom i almindelighed eller speciel slagkraft inden for ret mange brancher gør det troligt, at dansk erhvervsliv vil opnå større udfoldelsesmuligheder ved lettere adgang til fusion og etableringer nordpå. Snarere måtte man forestille sig en aftagende interesse for investering på dansk grund, hvis Norge og Sverige selv kom i EF – og måske også fra de store lande i Europa og udenfor, hvor man idag tænker på Danmark som et slags springbræt mellem EF og Norden. Ændringerne på dette område er meget svære at overskue, men måske ikke så store som undertiden antaget blandt de iagttagere, der tillægger Norden en meget stor plads i omverdenens bevidsthed.

e) Det vil være positivt, hvis Danmark ikke mere udsættes for brat "valutadumping" nordfra, men norsk/svensk medlemskab af EF er i sig selv hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt for at sikre dette. Det vil afhænge af hvorvidt EMS/EMR eller en regulær valutaunion får tilslutning og styrke til at skaffe rimelige faste kurser, hvad selve EF endnu ikke har kunnet eller villet.

f) Det kunne principielt være en fordel, hvis EF bandt norsk og svensk handelspolitik over for tredjelande, så der ikke af den grund diskrimineres mod danske varer. Men såvidt vides er kun få danske varer i frontal konkurrence med norske og svenske – mest vel luksusforbrugsvarer.

Generelt må man antage, at Norges og Sveriges optagelse i EF ville betyde nogen økonomisk stimulans for hele Norden, inclusive

Finland. Men antagelsen hviler på et meget stort antal ubekendte faktorer; derunder de nordiske stats- og samfundssystemers evne til at leve med færre kontrolmidler i deres økonomiske politik og under stærkere konkurrence; men også de fremtidige forbindelser til de østeuropæiske stater; og endelig den karakter, det europæiske samliv og samarbejde vil få efter disse og andre udvidelser (hvilket straks skal omtales).

Helt kontant og umiddelbart er det ikke let at pege på nogen stor dansk interesse i at EF udvides mod nord. En hovedårsag hertil er naturligvis, at Sverige, Norge og stort set også Finland, via EFTA i forvejen er tæt integreret med EF-landene, der har nitten gange så stor en befolkning og tolv gange så stor en produktion – og hvortil de tre lande sælger 51% af deres eksport (mod Danmarks 47%).

### **Fællesskabets historiske grundstykker.**

Virkningerne af udvidelsen af EF må derfor fra dansk side først og fremmest vurderes ud fra den ændring, som hermed kan indtræde i EF-samarbejdets økonomiske og politiske grundlag. Set i dette perspektiv ville Norges optagelse i EF ikke mindst betyde afslutningen på Sveriges illusioner om at etablere en bredere økonomisk og politisk basis uden for EF. Hvis Sverige - evt. i kapløb med Østrig - herefter vælger at søge ind i EF, vil det kunne ses som led i et ændret politisk billede i Europa som helhed. Ikke mindst som tegn på, at Sovjet evner eller ønsker at forhindre en økonomisk samling af Europa under EF's ægide.

På sigt ville en sådan rent økonomisk union indebære både problemer og lettelser for Sovjet i Østeuropa. Men fremfor alt ville den i realiteten betyde, at EF-blokken i lang tid fremover ikke længere ville udgøre nogen samlet faktor udenrigspolitisk set. Ihvertfald

ville EF-blokken så ikke længere kunne optræde som relativt fast partner for U.S.A., en slags europæisk afdeling af NATO. Foruden Irland og de neutralistisk anlagte småstater som Danmark, Norge, Grækenland ville nu både Sverige og Østrig trække EF bort fra NATO. Ja, hvis Sovjet fulgte denne tanke videre, kunne man jo sikre en sådan afpolitisering af EF ved også at tillade Finland at træde ind. Sovjets interesse i fortsat at forhindre finsk deltagelse ville ret beset være ophørt og erstattet af sin modsætning.

Men EF ville hermed skifte karakter i storpolitisk forstand. Samtidig med at de oprindelige "seks" (1957) blev til ni (1972) og tolv, ja nu altså eventuelt femten, seksten og flere endnu, vil EF uundgåeligt tabe sine muligheder for at udvikles i retning af en egentligt politisk/socialt/kulturelt statsdannelse. Efter to-tre århundredes vækst for nationalstaten som fremherskende samfundsform af centraliserende tendens, vil en ny føderalisme slå igennem i Europa, hvis EF overhovedet skal kunne bestå.

I udenrigs- og sikkerhedspolitik vil der, som allerede antydnet, ikke være tale om nogen samlet europæisk vilje eller interesse - og slet ikke når Sovjetblokken smuldrer som troværdig trussel. Og selvom alle de 15-16 lande nu har hovedparten af deres handel og øvrige økonomiske interesser med hinanden (inden for EF), har de dog også hver på sit felt meget væsentlige afhængigheder og samarbejdsrelationer udad - til Østeuropa, Østasien, tredje verden og ikke mindst til U.S.A. Disse forbindelser udover Østersøen, Middelhavet og Atlanten er også kulturelt og videnskabeligt set livsnerver under nutidens forhold og i fremtiden. Den ide, at et enigt Europa skulle kunne vende sig bort fra nært beslægtede folk i andre verdensdele, savner grundlag både materielt og mentalt. Enhver tale om at der kulturelt ideologisk eller bare sprogligt skulle være en "europæisk identi-

tet" eller følelsesmæssig basis for en speciel europæisk solidaritetsfølelse - i modsætning til folks relationer til amerikanere o.s.v. - forekommer umiddelbart de fleste at være tom snak. Med rette.

Heri ligger også, at der ikke vil være basis for at udvikle "Europas forenede Stater" i den retning, de fleste europæiske nationalstater tog fra omkring århundredeskiftet og især gennem den sidste menneskealder. Disse lande gik alle mere eller mindre bevidst i retning af den egalitært-solidariske velfærdsstat, som gennem beskatning, overførsler, støtteforanstaltninger og selektive udviklingssystemer tilsiger en udjævning af indkomst- og erhvervsforskelle hen over alle gamle sociale og geografiske skel, men også på tværs af præstations- og markedsbetingede forskelle i indkomst og levevilkår. Dette samfundsideal der næppe længere nyder samme sympati og tillid som for en snes år siden, forudsætter ikke blot beslutnings- og forvarningssystemer med overskuelige og overkommelige, d.v.s. begrænsede opgaver, men også en konsensusbåret solidaritet omfattende hele samfundet. En sådan generel solidaritet har til en vis grad meget langsomt udviklet sig inden for nationalt, kulturelt og socialt homogene velhavende småstater - som de nordiske - men har jo regelmæssigt haft betydelige funktioneringsproblemer og har kun i begrænset omfang kunnet overføres til store og mindre homogene fællesskaber.

Tanker om for alvor at overføre velfærdsidealene fra nationalstatens niveau til en hel verdensdel vil være frugtesløse og savne reel tilslutning i befolkningerne. Smarte talsmænd for medlemsstater med lave gennemsnit vil naturligvis altid være beredte til at nævne "Europatankens sociale dimensioner" og til at vende de fra hjemlig politik så velkendte plusord mod Bruxelles og mod de andre lande. Som f.eks. de nordiske. Men store systematiske indkomstoverførsler vil

kræve dybtgående fællesskab i holdninger, livsmønstre og social disciplin. I overskuelig tid vil sådanne planer derfor ikke kunne gennemtvinges uden at sønderbryde det spinkle, funktionelt betingede fællesskab, der rummer langt større og dybere forskelle end f.eks. U.S.A. Ligesom man naturligvis heller ikke vil kunne gennemføre ensartede løn- og arbejdsvilkår i det store område uden at skabe enorme beskæftigelsesproblemer o.m.a. EF kan med fordel virke for lettelse af mobiliteten, som nyligt fremhævet af EF-kommisionens præsident Delors, og også harmonisere miljø- og sikkerhedsregler til forhindring af "social dumping" - men eliminering af lønforskelle er hverken mulig eller ønskelig gennem forordninger og love.

### **Nordens fællesinteresser i EF.**

På samme måde er der i virkligheden sat grænser for EF-bureaukratiets og EF-politikernes forsvarlige indblanding i det økonomiske livs udvikling i Europa. En sådan styring af erhverslivet forudsætter minimalt evne og vilje til at opstille, implementere og kontrollere langsigtede, realistiske og sagligt begrundede planlægninger ud fra overordnede fælles målsætninger. Men der ingen udsigt til at få så mange så forskellige regeringer til at vedtage og loyalt understøtte sådanne fremstød. - Snarere vil ordningerne gennem nationale og sektorale særinteressers pressio-ner blive et middel for protektionisme, laugskonservatisme og afpresning. EF's landbrugspolitik, der hidtil er langt den største satsning i den retning, taler et tydeligt sprog.

Det er i realiteten en fælles nordisk interesse og en fortsættelse af de nordiske landes traditionelle holdninger og arbejdsmåder på dette område, at EF så langt som mulig udvikles i retning af et frihandelsområde: Et system der sikrer en fri og åben bevægelse af varer, produktionsmidler og ideer mellem

landene indbyrdes og med Verden udenfor. Også i et sådant system vil der ske betydelige indgreb i enkeltstaternes handlefrihed. Først og fremmest må tilbunds-gående og effektivt kontrollerede fælles regelsæt på miljøarbejder og forbrugerbeskyttelsesområdet sikre, at produktion og omsætning virkelig foregår under ensartede ydre vilkår i hele Europa, så den frie konkurrence bliver en realitet sammen med mobiliteten. Det kan også hævdes, at den samordning af pengepolitikken, som vil ligge i skabelsen af en fast valutaunion og et fælles pengevæsen, i sidste ende vil styrke små og udsatte stater som de nordiske - og ikke fratage dem nogen handlefrihed, der er værd at bevare. Endelig kan der naturligvis foreligge behov for en vis fællesstatslig understøttelse af meget store investerings- og udviklingsprojekter, som ellers kunne overstige små og halvstore nationers kræfter - selvom det unægteligt har knebet med at få fremdraget overbevisende eksempler uden for rumfartens område.

Bortset fra tilvejebringelsen af det frie marked er listen over det euroæiske fællesskabs nødvendige og frugtbare arbejdsopgaver imidlertid ikke særlig lang. Ja, man kan hævde, at det frie marked, som både Cecchini-rapporten og alle andre økonomiske Europavisioner sætter sin lid til, i sidste ende forudsætter, at der sættes meget snævre grænser for fælleseuropæiske planer og indsatser omfattende selektive støtteordninger, monopoler og protektionisme udadtil. At fællesskabet vil blive stillet over for krav i den retning er sikkert nok - se f.eks. for ganske nyligt planen om at kræve 60% europæiske egenproduktion som fælles norm i alle EF-landes fjernsyn. I kontinental regeringstradition og tidligere kolonimagters særlige forpligtelser ligger der spirer til diskriminerende handelspolitik m.v. Men det strider mod den underliggende dynamik, der er fællesskabets fane og begrundelse, og marginale småstater interesse i at holde det europæiske fælles-

vil næppe høste fordel af en sådan reguleringsekonomi udgået af manøvrer og ko-handler under ministres, parlamentarikers og bureaukraters pleje af nationale og sektorale særinteresser i EF-regi.

De nordiske lande vil her have en fælles egeninteresse i at holde det europæiske fællesskab inden for bestemte rammer. Heri ligger ingenlunde, at vi skulle modvirke samarbejde over grænserne. Tværtimod vil et løsere og mere begrænset fællesskab lettere kunne åbne døren for nærmere økonomisk, politisk og kulturelt samkvem med de østeuropæiske stater, efterhånden som disse nu liberaliseres. Det vil også lettere kunne opretholde de tætte forbindelser til andre verdensdele, der er vigtige for alle, men ikke mindst for de nordiske lande. Endelig vil et løst statsforbund i langt højere grad end nogen form for statsforbund danne frie og positive rammer om samarbejde mellem de mindre grupper af europæiske stater omkring specielle opgaver. Det forekommer klart, at små nationer som de nordiske på mange områder vil have langt større fordele af et ret uformelt samarbejde med andre små lande med beslægtede forudsætninger end storslåede totaleuropæiske institutioners sendrægtige og ineffektive indsats. "Regionernes Europa" - hvadenten man ved region forstår provinser, grupper af hele lande eller blandinger heraf - virkelig-gøres ikke i nogen enhedsstat.

Allerede i denne betragtning ligger også den erkendelse, at en overstatslig organisation såvel som en nationalstatslig må se til, at afstand mellem styrende og styrede ikke bliver for lang. Delegation og splittelse af et stort antal vigtige spørgsmål til et fjernt og komplekst hierarki af overliggende fællesorganer (og/eller et enormt centralt bureaukrati) kan ikke blot indebære tab af effektivitet og ansvarlighed, men også undergrave demokrati-et. For at være legitimt, værd at støtte og adlyde, må et politisk system fremstå som på-

virkeligt, retfærdigt og gennemskueligt, og hvis store afgørelser flyttes "opad" uden hensyn hertil, vil det ihvertfald endnu i uoverskuelig fremtid kunne indebære en alvorlig politisk fremmedgørelse i befolkningerne.

Samarbejdet mellem de europæiske lande må derfor også inden for rammerne af det europæiske fællesskab kun ske gennem institutionsopbygning og suverænitetsafgivelse, hvor den konkrete nytte klart er påvist og omkostningerne taget i betragtning. Frugtbart samarbejde og harmoniske forhold mellem landene kan i Europa - og måske andetsteds - bedst skabes ved udvikling af løsere, partielle og funktionsrettede fællesskaber. Udviklingen kræver nok på mange områder større enheder, men det forekommer urimeligt at opbygge dem i analogi med den historiske nationalstat og med samme monolitiske struktur efter "solkongens" og den franske revolutions opskrift. Herudfra kan man på sin vis godkende tanken om et "Europa i to tempi" - men dog foretrække udtrykket "Europa på flere planer", fordi endemålet ikke er at virkeliggøre et fællesskab, som hidtil kun har eksisteret i geografibøger og på landkort.

## Konklusion

De nordiske lande har en fælles interesse i at kunne videreføre deres traditionsgivne indbyrdes samarbejde på frænde- og naboplan. De har i mindst samme grad en fælles interesse i at det europæiske fællesskab, der nu er udviklet under EF, bliver begrænset i sine ambitioner, liberalt og decentralt opbygget og åbent udadtil. Vi har selv lang erfaring for konkret samarbejde til gensidig nytte uden at vi har behovet storslåede magtfuldkomne beslutnings- og forvaltningsapparater. Det vil andre kunne lære af. Mens vi så måske kunne lære at sætte ambitionerne for vort samvirke lidt højere.