

Grundtræk i den skandinaviske model

Indledning

For skandinaver forekommer det nok umiddelbart, at forskellene mellem de skandinaviske lande hvad angår samfundsstrukturer og social organisering er ganske store og at den historiske udvikling langt fra har været sammenfaldende. En skandinavisk model er altså nok ikke en realitet i den forstand, at skandinaver føler et tilhørsforhold til en helt sammenhængende og særegen samfundsmodel.

I virkeligheden er det først og fremmest ikke-skandinaver, der taler om den skandinaviske model eller den nordiske model. I den internationale litteratur forekommer et efterhånden righoldigt materiale, der netop anlægger et skandinavisk perspektiv, ligesom den politiske debat i adskillige lande præges af seriøse diskussioner om betimeligheden i at tilstræbe en udvikling i retning af den skandinaviske model. De skandinaviske lande forekommer altså, anskuet udefra, at repræsentere en ganske særlig samfundsmodel. Dette også på trods af, at det må forekomme klart for alle, at disse lande har særdeles mange lighedstræk med ikke mindst de midt- og vesteuropæiske lande.

Når den skandinaviske model tilsynela-

dende er så uhåndgribelig, kan det hænge sammen med, at modellen ikke alene skal karakteriseres rent kvalitativt, men at tidsfaktoren er af central betydning. Det er eksempelvis ikke alene de skandinaviske lande, der er karakteriseret ved betydelige offentlige sektorer producerende serviceydelser af høj kvalitet. Men mange af den moderne velfærdsstats mere alment udbredte serviceaktiviteter udvikledes først i Skandinavien benævnt som et velfærdssamfundets laboratorium.

En anden hovedforklaring på modellens uhåndgribelighed er utvivlsomt, at modellen ikke lader sig kvantificere. Der lader sig ikke udpege en enkelt eller nogle enkelte faktorer, hvormed man bare tilnærmelsesvist kan indfange essensen af en skandinavisk samfundsform. Adskillige fag eller discipliner har da også beskæftiget sig med emner, der omfatter sider af en skandinavisk model.

Disse indledende betragtninger tilsiger, at et forsøg på at indkredse grundtrækkene af en skandinavisk model for det første må rumme en redegørelse for de historiske forudsætninger for nutidens samfundsform og for det andet må være flerdimensionelt. Det er endvidere givet, at en beskrivelse ikke kan være definitiv.

Det er de erhvervsstrukturelle udviklingsproblemer opfattet i bred forstand, der her tages som den primære indfaldsvinkel til behandlingen af den skandinaviske model. Herved bliver dels landenes industrialiseringsprocesser, som i høj grad har fælles baggrund, dels udviklingen af

*Henrik Christoffersen,
vicekontorchef i
Kommunernes Landsforening.
Bjarne Hastrup,
direktør, Håndværksrådet.*

de betydelige offentlige sektorer, som også har en fælles baggrund i 1930'ernes krisepolitik i Skandinavien udformet med dominerende socialdemokratiske partier som hovedansvarlige, nogle grundtræk ved modellen. En vurdering af de skandinaviske samfunds videre udviklingsmuligheder beror også i en vis grad på disse strukturer. I den nuværende situation er ny erhvervsekspansion helt afgørende for, om de højt udviklede velfærdssamfund kan bibeholdes og videreføres.

Som en yderligere dimensionering peges tillige på de særlige historiske, kulturelle, organisatoriske og økonomiske forbindelser, der altid har bestået mellem landene blandt andet i kraft af det fælles sprogområde og tidligere egentlige nationalfællesskaber. I øvrigt må de ikke ganske ensartede demokratiske systemer i skandinavien ses i sammenhæng med de her behandlede problemstillinger. Det er ikke mindst i kraft af internationalt set stabile og velfungerende politiske systemer, at de skandinaviske lande har været i stand til at opvise meget hurtige samfundstransformationer, der har bragt landene fra i slutningen af 1800-årene at være mere eller mindre fattige udkantområder til Europa til i efterkrigstiden at være avancerede velfærdssamfund med nogle af de højeste gennemsnitsindkomster i verden.

Industrialiseringen af Skandinavien

Ved midten af 1800-årene var Skandinavien udprægede landbrugslande overvejende af traditionelt tilsnit. I Danmark og Sverige havde landbrugsreformer fra slutningen af 1700-årene dog allerede skabt nogen økonomisk vækst - tydeligst i Danmark, der bl. a. havde de bedste naturgivne forudsætninger. I Norge viste der sig en betydelig ekspansion i søfartserhvervet

fra før midten af 1800-årene. I kraft af naturgivne forudsætninger havde en vis traditionel basisproduktion af tømmerprodukter og jernprodukter en lang historie i Norge, Sverige og Finland, hvorimod fremstillingserhvervene i Danmark, der ikke havde de samme forudsætninger, var mere orienteret i retning af håndværk.

Efter omkring 1870 begynder en moderne industrialisering at slå igennem i Skandinavien. Industrialiseringsprocesserne udvikler sig ikke lige hurtigt overalt og tager ikke samme retning, men det er karakteristisk, at starttidspunktet er nogenlunde det samme, og at det er de samme eksterne kræfter, der udnyttes til at sætte processerne i gang. Der kan derfor være rimelighed i at opstille en enkel generel model for industrialiseringen af Skandinavien, idet Island ikke kan omfattes af en sådan model.

De skandinaviske lande havde traditionelt en relativt stor udenrigshandel i forhold til nationalproduktet, og allerede inden industrialiseringsgennemslaget fremkom indkomststigninger i andre sektorer drevet frem af forbedrede/internationale afsætningsmuligheder for landbrugsvarer, tømmerprodukter og jernprodukter. Dette gav anledning til en ekspansion i handelserhvervet og til en kapitalakkumulation, der skulle få betydning for den senere industrialisering. En udvikling efter disse linier fandt tydeligt sted i 1850'erne, hvor der i Europa var en opgangskonjunktur. Der skabtes herved også værdifulde økonomiske forbindelseslinier til det øvrige Europa, som kunne udnyttes senere.

Der ligger en række faktorer bag eksportfremgangen. Udviklingen af frihandel efter Englands overgang til frihandel i 1840'erne øgede den internationale arbejdsdeling og en voksende befolkning satte efterspørgslen efter fødevarer i vej-

ret. Hertil kommer, at stigende indkomster sammen med industrialisering og urbanisering i Vesteuropa gav anledning til en ny efterspørgsel efter råmaterialer til industri og byggeri.

Disse nye efterspørgselsforhold var de skandinaviske lande i stand til at udnytte i markant høj grad. Herunder ændredes eksportsammensætningen, og bag ændringen ligger industrialiseringen. Denne fleksibilitet i udbuddet har været et særkende for de skandinaviske lande, og i kraft heraf opnåede landene en økonomisk vækst i perioden fra midten af 1800-årene til 1914, der klart oversteg den økonomiske vækst i Europa under et. Det må være rimeligt at postulere, at netop denne evne til forandringer gennemført under social ro er en hovedårsag til, at de skandinaviske lande i dag hører til verdens absolut rigeste lande. Der er derfor også god grund til at overveje, hvad det er, der har muliggjort de relativt set meget betydelige forandringer i produktionens organisation og i samfundene i det hele taget, og der er helt aktuelt grund til at overveje, om dagens skandinaviske velfærdssamfund stadig har denne evne til forandring.

Som nævnt indledningsvist gik ændringerne i produktionsstrukturen ikke i samme retning i alle de skandinaviske lande. Danmark skiller sig tydeligt ud ved kun i begrænset omfang at få en egentlig industrialisering før 1914. Til gengæld skete der omfattende strukturforandringer i landbruget, hvor produktionen blev omlagt fra vegetabilsk til animalsk produktion. Tillige udvikledes en omfattende forarbejdningsindustri i form af mejerier og slagterier. Denne mere omfattende produktforædling skabte på længere sigt basis for en stærk eksportudvikling for dansk landbrug, hvor de vigtigste produkter blev smør og bacon, der hovedsageligt blev afsat i England. Afledt af denne

landbrugsvækst skete der i Danmark en hjemmemarkedsorienteret industrialisering, hvor hjælpestoffer til landbruget og forarbejdning af landbrugsprodukter indtog en dominerende position.

Norge var det skandinaviske land, der havde den svageste økonomiske vækst i perioden fra 1870 til 1914 nemlig på ca. 2½ pct. pr. år. regnet i faste priser. Væksten i BNP udgjorde for Danmark, Sverige og Finlands vedkommende ca. 3½ pct. om året regnet i faste priser. Gennem hele denne periode var søfarten den dominerende eksportindtjeningskilde, idet omkring 40 pct. af eksportindtjeningen hidrørte herfra. Helt frem til 1914 blev eksporten i øvrigt hovedsageligt præget af fiskeprodukter og tømmer- og papirprodukter. Dog voksede der efter århundredeskiftet en elektrokemisk produktion frem af kunstgødning og aluminium, som også var stærkt eksportorienteret. Heri ligger, at efterspørgselsudviklingen i Europa kun i et vist omfang trak en industrialisering med sig i Norge før første verdenskrig. Ud over den nævnte elektrokemiske industri skete der en betydelig industrialisering omkring udnyttelsen af skovene, idet træet i stadig højere grad blev anvendt som baggrund for papirproduktion frem for at blive afsat som tømmer. Derimod udvikledes der kun i mindre omfang en moderne industri ud fra den traditionelle jerntilvirkning. På dette område viste der sig andre lande med væsentlig bedre forudsætninger hvad angår råstofforekomster, kapital og teknologi for en rationel stordrift med de mest effektive produktionsmetoder.

Sverige, der savnede fiskerimuligheder i større skala, men i øvrigt hvad naturgivne forudsætninger angår på mange måder var stillet som Norge, gennemløb en langt mere betydelig industrialisering op til første verdenskrig. Omkring midten af 1800-

årene var den svenske eksport domineret af produkter med forbindelse til træproduktion eller jernproduktion. I et vist omfang eksporteredes dog også landbrugsprodukter. Med dette udgangspunkt udnyttedes den europæiske efterspørgsels-ekspansion til en industriel udbygning af træsektoren i retning af papirproduktion og fremstilling af andre forarbejdede træprodukter samt af jernsektoren i retning af forskellig maskinindustri. Fra århundredskiftet får tillige el-industrien væsentlig betydning. På disse områder skete der en betydelig eksportudvikling, mens Sverige ophørte med at eksportere landbrugsprodukter. Industrialiseringen kunne alene bære udviklingen videre efter 1890'erne.

Finland var altdominerende præget af traditionelt landbrug ved midten af 1800-årene. Her udnyttedes den europæiske efterspørgselsekspansion hovedsageligt gennem en mere intensiv anvendelse af skovrigdommene. Således gik træsektorens andel af den samlede eksport frem fra omkring $\frac{1}{4}$ i 1830'erne til godt 70 pct. umiddelbart før 1914. Træet blev imidlertid i mindre omfang end tilfældet var i Norge og i særdeleshed i Sverige udsat for en egentlig industriel bearbejdning, men i et vist omfang opbyggedes fabriksvirksomhed til fremstilling af simple papirsorter. Ligesom tilfældet var i Norge, kunne en traditionel sektor for fremstilling af jernprodukter ikke klare springet ind i den moderne industrialiserings tidsalder. I Rusland, hvortil Finland var tilknyttet, udvikledes en ny jernindustri, der hvad angik teknologi, kapitaltilførsel og råstoftilgængelighed var den finske industri overlegen og udkonkurrerede den finske jernsektor. Alt i alt bevægede Finland sig altså kun i begrænset omfang væk fra produktion i de primære produktionssektorer før 1914, men ikke desto mindre ud-

nyttede Finland effektivt den europæiske økonomiske udvikling gennem udvidet træeksport og opnåede en økonomisk vækst lige så stor som Danmarks og Sveriges.

At de skandinaviske lande udnyttede efterspørgselsudviklingen i Europa på en effektiv måde belyses bl. a. af landenes bytteforholdsudvikling. For alle de fire her omtalte lande var der tale om en klar bytteforholdsforbedring fra 1870 til 1914. Det er vanskeligt entydigt at klarlægge årsagerne til, at de skandinaviske lande var i stand til at tilpasse produktion og eksport efter markedsmulighederne på så glimrende en måde. Det har givetvis spillet en rolle, at der i alle landene tidligt blev gennemført generelle undervisningsreformer og ligeledes, at forbindelserne til omverdenen var meget tætte i kraft af traditionelle handelsmønstre. Hertil kommer, at den skandinaviske industrialisering finder sted på et forholdsvist sent tidspunkt, hvor andre lande og her tydeligst England var ved at bevæge sig ind i en mere fastlåst senere fase af industrialiseringen og hvor der samtidig var mulighed for at hente teknologisk viden i udlandet. Selv om ikke alle landene var fuldt selvstændige ved industrialiseringens start var de dog alle uden nævneværdige grænseproblemer, men hver især rummende en homogen befolkning, der opfattede deres land som en nationalstat. Denne befolkningsmæssige homogenitet sammen med en tidlig social organisering i altomfattende faglige organisationer har bidraget stærkt til en i forhold til andre lande bemærkelsesværdig social ro. Og dette vel at mærke samtidig med, at der foregik hurtigere strukturforandringer end i de omliggende lande.

Den skandinaviske industri blev mere international i tiden op til 1914. Ved sit udspring var industrierne altovervejende

indenlandsk styrede og finansierede, og der blev anvendt en indenlandsk udviklet teknologi. Denne første fase, der i tid faldt forskelligt i de enkelte skandinaviske lande, blev fulgt af et spring i produktionsformerne i landbrug, skovbrug, skibsfart og fiskeri.

Efter denne indledende industrialiseringsfase fulgte en udbygningsfase, hvor styring, kapital og teknologi i langt højere grad kom fra udlandet. Dette var tydeligt i Norge, hvor hele den elektrokemiske industri stort set blev til på udenlandsk initiativ og med udenlandsk kapital og teknologi, men det gjorde sig også gældende andre steder.

Det er imidlertid karakteristisk, at teknologiudvikling, kapitaltilvejebringelse og foretagerinitiativ begyndte at glide tilbage til de skandinaviske lande i en tredje industrialiseringsfase, der i Sverige indfandt sig tidligst og i Norge viste sig omkring første verdenskrig, hvor ekstraordinære søfartsindtægter skabte grundlag for tilbagekøb af indflydelse i norsk industri. Denne fase hænger også sammen med en udbredelse af den industribaserede økonomiske vækst fra at være en enklave i den samlede økonomi til at være en bred altomfattende og selvforstærkende vækst, der bringer indkomsterne og forbrugsmulighederne op på et højere niveau og muliggør en mere betydelig national kapitaldannelse. I særdeleshed i Norge og Sverige skabtes der i denne fase nogle banebrydende innovationer inden for maskin- og elindustrien og inden for den elektrokemiske industri herunder elproduktionen ved hjælp af vandkraft. Samtidig blev industriproduktionen tydeligt mere kapitalintensiv og præget af stordrift. Disse innovationer har tydeligt præget den videre industrielle udvikling helt op til nutiden.

På baggrund heraf var det en naturlig

fjerde industrialiseringsfase, at skandinaviske virksomheder udviklede sig til multinationale koncerner. Denne udvikling startede i Sverige netop før første verdenskrig.

Den videre industrielle udvikling i skandinavien efter første verdenskrig fortsatte i høj grad i samme retning som den, der havde tegnet sig i de indledende industrialiseringsfaser. Alle landene koncentrerede sig tidligt i deres vækstproces om en bestemt produktsammensætning, delvist bestemt af komparative fordele, og denne sammensætning har derefter holdt sig i en meget lang periode. De industrier, der voksede frem ovenpå liberalismens kulmination før år 1900 har således også bragt de skandinaviske lande ind i 1960'ernes velfærdssamfund.

I Danmark vedblev forædlede landbrugsprodukter at være kernen i eksporten helt frem til slutningen af 1950'erne. Først omkring 1960 begyndte industrieksporten at overstige landbrugseksporten. Dette kom til at indebære, at en hurtigere økonomisk vækst kun kunne opnås ved, at der samtidig bestod et stadigt betalingsbalancepres, da der foregik en betydelig import af industrielle produkter samtidig med at efterspørgselen efter landbrugsprodukter stagnerede. I og med, at der ikke udvikledes eksportorienteret industri af betydning før slutningen af 1950'erne var fremstillingserhvervene domineret af håndværk og mindre industri for hjemmemarkedet. På denne baggrund var det meget betydelige erhvervsmæssige omstillingsprocesser, der var påkrævede, da Danmark i løbet af 1950'erne definitivt kom til at stå over for utilstrækkelige afsætningsmuligheder for landbrugsprodukter. I lyset af den internationale højkonjunktur skete der da også meget hurtige omstillinger med stærk industriel vækst, hvor maskinindustrien tegnede sig

for den betydeligste eksportekspansion. Ikke mindst på grund af en voldsom vækst i de offentlige aktiviteter fra midten af 1960'erne og en svag efterspørgselsstyring i den økonomiske politik blev der dog ikke plads til en så betydelig industriel vækst og industriel eksport, at det kroniske betalingsbalanceproblem blev bragt ud af verden.

Norge holdt fast ved sin status som en af verdens betydeligste søfartsnationer. Da det internationale fragtmarked til stadighed blev præget af betydelige fluktuationer oplevede Norge følgelig også ganske store konjunkturudsving, men dog således, at søfarten fortsat op til 1970'erne har været i stand til at give et betydeligt bidrag til landets økonomiske vækst.

Herudover har metal- og maskinindustrien samt den kemiske industri fastholdt den centrale betydning i industrieksporten. Den specielle erhvervsstruktur, hvor søfartsindtægter endnu i 1970 tegner sig for mere end 40 pct. af de totale eksportindtægter og hvor industrilokaliseringen i kraft af landets geografi og også de politiske prioriteringer er meget spredt har inddebåret, at det har været påkrævet at holde et meget højt investeringsniveau. Gennem 1960'erne var der således i Norge et gennemsnitligt investeringsniveau på ikke mindre end 35 pct. af nationalproduktet. Alligevel har den økonomiske vækst i Norge efter 1945 og indtil landet begyndte at opnå mere betydelige olieindtægter efter midten af 1970'erne ligget i underkannten af den økonomiske vækst i de øvrige skandinaviske lande.

I Sverige viste det sig, at den erhvervsstruktur, der var skabt op til 1914, kunne bære en betydelig økonomisk vækst videre helt frem til 1970'erne, idet maskinindustrien har vokset sig stadig mere betydningsfuld og øget sin andel af den samlede eksport til omkring 1970 at udgøre 43 pct.

Derimod kom papirindustrien i relativ tilbagegang i eksporten efter 1950. Når den maskinindustrielle ekspansion i Sverige blev så overvældende hænger det sammen med den videre internationale industrialisering og de voksende forbrugsmuligheder med de stigende indkomster. Der var overvejende tale om produkter fra maskinindustrien, der enten var kapitalgoder eller varige forbrugsgoder. Omkring 1970 begyndte der dog at vise sig mere alvorlige problemer for en videre industriel udvikling af de traditionelle baner. Hvor svensk industri havde været banebrydende i kombinationen af maskinteknologien med den elektriske teknologi, mistede Sverige i høj grad initiativet med introduktionen af komputerteknologi og mikroprocessorer og disse teknologiers kombination med maskinindustri.

En egentlig industrialisering tog først for alvor fart i Finland i mellemkrigstiden. Udnyttelsen af skovene var stadig da dominerende i erhvervsudviklingen. Gennem hele mellemkrigstiden udgjorde træ- og papirprodukter således omkring 85 pct. af landets samlede eksport. Det tegnede på mange måder til, at Finland skulle følge samme udviklingslinje som Danmark med en meget ensidig primær erhvervsstruktur. Den anden verdenskrig kom imidlertid til at markere et vendepunkt. Landet blev pålagt meget store krigsskadeerstatninger til Sovjetunionen, og disse erstatninger skulle erlægges i form af kapitalgoder. På denne baggrund voksede der en ny maskinindustriel sektor op, og omkring 1970 stod denne sektor for ca. 1/4 af den samlede eksport. Det skulle vise sig, at denne nye udviklingslinje rummede gode vækstmuligheder, og gennem 1950'erne havde Finland en økonomisk vækst, der klart var hurtigere end i de øvrige skandinaviske lande. Overgangen fra et overordentligt jordbrugsorien-

teret samfund til et industrisamfund forløb dog ikke problemløst trods den hurtige industrielle vækst, der fandt sted fra et meget beskedent udgangspunkt. Da jordbruget langt ind i efterkrigsperioden fortsat var den mest betydelige erhvervssektor og dermed også i høj grad dominerede det politiske billede, blev der i Finland også meget længe ført en politik for en forholdsvis traditionel udbygning af landbrugssektoren. Denne politik bestod i stadig oprettelse af nye forholdsvis små landbrug. Da disse brug definitivt blev urentable opstod der som en konsekvens en betydelig afvandring, der igen gav anledning til en omfattende udvandring, der næsten udelukkende havde Sverige som mål. Forandringerne i Finland fra landbrugssamfund til industrisamfund kom altså så sent og blev så komprimerede i tid, at de ikke kunne forløbe i fuld harmoni.

Det er klart, at de nordiske landes erhvervsforhold ikke kan betragtes isoleret. I landenes betydelige indbyrdes samhandel er der tale om, at store dele af de nordiske landes industrier og øvrige erhvervsaktiviteter er indbyrdes afhængige af hverandre. Man kan i høj grad betragte erhvervsstrukturen mellem de nordiske lande som indbyrdes komplementære. Dette fremgår nærmere af tabel 1, der viser erhvervsfordelingen i Norden.

Der er en karakteristisk forskel i strukturen mellem Danmark og Norge på den ene side og Finland og Sverige på den anden. Sverige og Finland har væsentlig større beskæftigelsesandele i industrien, og man må i det hele taget betragte den meget store svenske industri som en udpræget hjørnesten for samhandelen mellem de nordiske lande. De svenske industrier er gennemgående langt større, der er flere multinationale selskaber imellem, og de er i udpræget grad masseproducerende. Industrierne i såvel Danmark, Norge og Finland har i de senere år deltaget i en arbejdsdeling med de store svenske industrier som underleverandører. Dette gør sig ikke mindst gældende for de danske og finske industrivirksomheder.

Denne arbejdsdeling, der har ført til et stigende samarbejde og samhandel omkring industrielle leverancer til tredjelande, blev først og fremmest etableret på baggrund af den stigende frihandel inden for EFTA-samarbejdet, som alle nordiske lande tilknyttede sig efter 1959. Men udover dette afsætter industrivirksomhederne i de nordiske lande betydelige mængder industrielle produkter til det nordiske marked på baggrund af en række fælles økonomiske, forbrugsmæssige og sociale træk, der gør sig gældende over alt i Norden. Således må man påpege, at det nogenlunde ensartede høje indkomstniveau

Tabel 1. Den erhvervsaktive del af befolkningen fordelt på erhverv i de enkelte nordiske lande.

Procent	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Landbrug, skovbrug og fiskeri	8	13	8	6
Minedrift og industri m. v.	22	27	22	30
Byggeri	8	8	7	8
Handel	20	20	17	20
Transport og kommunikation	7	7	8	7
Service	33	25	34	28
Ikke opgivet	1	1	3	-
I alt	100	100	100	100

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics.

Anm.: DK 1979, F 1980, S 1975 og N 1980.

skaber næsten det samme forbrugsmønster over alt i Norden og dermed åbner mulighed for, at produkter, der kan af sættes inden for bestemte indkomstkategorier i ét land, også har et betydeligt marked i de andre nordiske lande.

Det er også karakteristisk, at produkter med betydeligt design inden for møbelindustri, kunsthåndværk m.v. har en betydelig internordisk udbredelse på baggrund af de mange sociale, økonomiske og kulturelle lighedspunkter folkeslagene imellem.

Hvis man sammenligner beskæftigelsen i industrien i de enkelte nordiske lande, vil man se, at Sverige udpræget har den dominerende industrisektor med over 800.000 ansatte, Finland kommer umiddelbart efter, og så kommer Danmark og Norge, jfr. tabel 2.

Tabel 2. Antal ansatte i industrien i Norden 1979

Danmark	391.000 ansatte
Finland	509.000 ansatte
Norge	358.000 ansatte
Sverige	860.000 ansatte
I alt	2.118.000 ansatte

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics.

Imidlertid er der tale om betydelige produktivitetsforskelle mellem landenes industrier på baggrund af den stærkt forskellige industristruktur. Den svenske industri har en betydelig højere investering pr. medarbejder og er altså langt mere kapitalintensiv, mens ikke mindst den danske og finske industri er præget af mindre og mellemstore virksomheder, der i høj grad er arbejdskraftintensive.

Til sammen har Norden altså et betydeligt industriel potentiel med over 2 mill. ansatte, men hovedproblemet i de fleste nordiske lande er, at den meget store offentlige sektor har tilvejebragt betydelige

omkostningsbyrder for industrien. Som det fremgår af tabel 1, er ikke mindst servicesektoren i Danmark og Norge ganske betydelig, hvilket naturligt hænger sammen med den store offentlige sektor, men også med særlige erhvervsstrukturelle forhold, bl. a. Norges betydelige handelsflåde. Sammenligner man med det øvrige Europa, ligger Sveriges erhvervsstruktur meget tæt op af Englands, og man kan sige, at såvel Danmark som Norge i de senere år er blevet udsat for et stigende pres med henblik på at udvide industrisektoren, fordi handels- og servicesektorerne (for Norges vedkommende herunder også olieindustrien) ikke nødvendigvis på længere sigt vil kunne bære et økonomisk velfærdsniveau af den størrelsesorden, der har været kendt inden for de sidste 20 år. For Danmark ligger hovedproblemet i, at det bliver nødvendigt med en forskydning fra den offentlige sektor til den private sektor kapitalmæssigt, arbejdskraftmæssigt og videnmæssigt. For Norges vedkommende bliver hovedproblemet, om man vil være i stand til at fastholde eller udvikle de såkaldte værkstedsindustrier, mindre og mellemstore industrier inden for jern og metal i et erhvervsmiljø, hvor olieinvesteringerne tilvejebringer betydelige omkostningsstigninger, der vanskeliggør konkurrenceforholdene for værkstedsindustrierne.

Hertil kommer behovet for fornyelse både i den svenske industri, der har tabt betydelige markedsandele inden for traditionelle områder, og i de øvrige landes industrier, i forbindelse med den hastige udvikling inden for edb- og datateknologiområdet. Der er meget, der kunne tyde på, at de nordiske lande for at kunne følge med i en udvikling af denne karakter i højere grad må erkende deres teknologiske problemer i fællesskab og udnytte landenes samlede, betydelige industrielle

ressourcer for at kunne følge med i den nye industrielle udvikling.

Offentlig velfærdspolitik i Skandinavien

Ifølge en traditionel liberalistisk økonomisk tankegang vil den størst mulige velfærd for borgerne i et samfund blive opnået, hvis frie økonomiske mekanismer får adgang til at fungere uhindret. Udviklingen siden den liberalistiske samfundsforms kulmination i slutningen af 1800-årene havde imidlertid udvidet problemstillingen på flere vigtige punkter. En fri konkurrence blev allerede på et tidligt tidspunkt truet af tendenser til monopolisering, og der melder sig hurtigt røster, der taler for statslige indgreb til imødegåelse af velfærdstab i denne forbindelse. Brede befolkningsgruppers større politiske indflydelse herunder gennem arbejderbevægelsens organisering sætter også spørgsmålstegn ved fordelingen af de økonomiske goder under den herskende samfundsorden og rejser krav om statslige indgreb til gennemførelse af en mere lige indkomst- og formuefordeling. Den stadig klarere erkendelse af, at stadige konjunktursvingninger og udsving i arbejdsløshed var et indbygget kendetegn ved et liberalistisk økonomisk system adstedkom tillige ønsker om statslige initiativer til udjævning af konjunkturudsvingene.

Det er et generelt udviklingstræk ved de vestlige industrialiserede lande, at der viser sig et stadig mere betydeligt statsligt engagement i forhold til de her omtalte hovedskavanker ved det liberalistiske samfund. De skandinaviske lande er her ikke nogen undtagelse, men på flere vigtige punkter bliver den skandinaviske udvikling alligevel særegen.

Der er flere årsager til, at mellemkrigsperioden kommer til at markere et brud i

henseende til den offentlige sektors rolle i samfundet i Skandinavien. De politiske magtforhold ændrer sig og giver plads til, at socialdemokratiske partier kan danne regering alene eller i koalition med liberale politiske partier. De økonomisk konjunkturer med ikke ubetydelig arbejdsløshed i 1920'erne og en dyb økonomisk krise i 1930'erne lægger tillige op til statslige modforholdsregler.

Særlige skandinaviske træk kommer bl. a. frem i erhvervspolitikken, omend der også på dette område er forskelle fra land til land. Grundlæggende er det imidlertid, at et beskæftigelseshensyn tillægges så stor vægt, at det ofte kan være vanskeligt at udskille en selvstændig erhvervspolitik fra en stabiliserings- og fordelingspolitik.

Generelt hviler de skandinaviske landes erhvervspolitik på en tilslutning til det vestlige økonomiske samarbejde om økonomi og handel, idet Finland dog har en nærmere tilknytning til øst-landene. Inden for dette samarbejde fungerer imidlertid særegne nationale politikker. Siden slutningen af 1950'erne har der udviklet sig en betydelig erhvervsfremmeindsats i form af en regionalpolitik. I Danmark, hvor det regionalpolitiske element er svagest, har man siden 1958 opereret med statslig økonomisk støtte i form af tilskud og rentefrie lån til industrivirksomheder i de dårligst stillede dele af landet. I Norge, hvor regionalpolitikken er udviklet mest ambitiøst, foregår en samlet regionalpolitisk planlægning for hele landet, og på baggrund heraf kan der tages et større spekter af reguleringsinstrumenter i brug for at realisere den ønskede regionale erhvervsudvikling. Her indgår skattereduktioner i forbindelse med investeringer i udkantområder og et særligt system med investeringsfonde, hvis midler fortrinsvis frigives til investeringer i udkantområder.

Staten har tillige mulighed for at kontrollere alle nyanlæg og større rekonstruktioner af industrivirksomheder. Som led i gennemførelsen af regionalpolitikken anvendes også direkte subsidiering, og omkring $\frac{1}{3}$ af alle norske industriarbejdspladser modtager i dag offentlige tilskud. I Sverige og Finland fungerer en regionalpolitik, der på mange måder minder om den norske, selv om indsatsen her ikke er helt så stor.

I Norge, Sverige og Finland ejer det offentlige betydelige dele af industrivirksomhederne. Målt ved omsætningen er andelen af statsejede industrivirksomheder i Norge 10 pct., i Sverige 7 pct. og i Finland 15 pct. I Danmark findes ikke statsejede virksomheder ud over jernbaner, postvæsen m. v. Det gælder overalt, at spørgsmålet om statseje af virksomheder i høj grad er grebet pragmatisk an, og det må vurderes, at der i dag ikke består mere betydende ideologiske skillelinier mellem de socialdemokratiske og de borgerlige politiske partier, hvad angår det statslige engagement i industrivirksomhed. Også dette engagement kan i øvrigt i høj grad finde begrundelse i beskæftigelses- og stabiliseringspolitiske hensyn. I Norge konsolideredes det statslige ejerskab af industrivirksomheder umiddelbart efter anden verdenskrig, hvor tyskejede virksomheder blev overtaget, og hvor staten grundlagde store virksomheder som f. eks. aluminiumsværker ud fra bl. a. ønsket om at skabe økonomisk ekspansion under vanskelige omstændigheder. Der var politisk enighed om disse dispositioner. I Sverige har spørgsmålet om statseje af virksomheder måske været lidt mere kontroversielt på baggrund af socialdemokratiske ønsker i 1960'erne om mere vidtgående socialiseringer. En sådan udvikling viser sig imidlertid ikke at have grobund, og tilgangen til dette spørgsmål

har siden været præget af mere pragmatisme. På baggrund af det økonomiske tilbageslag efter midten af 1970'erne har den borgerlige regering, der trådte til i 1976 taget skridt til betydelige statslige engagementer i et antal meget store industrielle virksomheder, der blev ramt af strukturudviklingsproblemer. Skibsværfter, stålværker og tekstilindustrier er således blevet overtaget af staten eller har fået betydelige subsidier i forbindelse med en statslig tilskyndelse til strukturrationalisering i den pågældende branche. Det har klart været beskæftigelseshensyn, der har ligget til grund for disse dispositioner. I Finland, der har den relativt største statsejede industrisektor, drives disse virksomheder nok i højere grad ud fra rent forretningsmæssige overvejelser i de enkelte virksomheder. Et betydeligt antal virksomheder blev nationaliseret umiddelbart efter 1945, og også her søgte staten gennem et virksomhedsengagement at bidrage til fremme af den økonomiske udvikling. Statslige etableringer og overtagerier er imidlertid fortsat.

I tilknytning til disse statslige erhvervsfremmeinitiativer er der på baggrund af beskæftigelseshensynets meget høje prioritering udviklet en lang række arbejdsmarkedspolitiske tiltag, som må siges at være enestående af art. Sverige har ført an i denne udvikling. Kernen i den skandinaviske arbejdsmarkedspolitik må siges at være fremme af mobilitet på arbejdsmarkedet taget i bred forstand. I en sådan politik indgår en bred vifte af tiltag med forskellig vægt i de enkelte lande. Opbygningen af omfattende statslige arbejdsformidlingssystemer har været et centralt element. Herfra har det været muligt at administrere forskellige mobilitetsfremmende ordninger foruden selve anvisningen af ledige job. Der kan i denne forbindelse være tale om tilskud til flytning, støtte til

omskoling og efteruddannelse m. v.

De forskellige erhvervspolitiske tiltag må ses i tæt sammenhæng med en række stabiliseringspolitiske elementer i Skandinavien. For Danmarks, Norges, Sveriges og Finlands vedkommende kan man tale om tre faser i udviklingen efter 1945. Frem til 1950 fortsattes et omfattende system af direkte reguleringer fra krigens tid af produktion, omsætning og fordeling, men i alle landene drejedes udviklingen herefter i liberalistisk retning, og generelle penge- og finanspolitiske reguleringer kom til at indtage en mere betydningsfuld position. Fra omkring midten af 1960'erne er der endelig udviklet stadig mere omfattende planlægnings- og styringssystemer som grundlag for en mere aktivt indgribende offentlig regulering af samfundsøkonomien.

Denne trefasede udvikling i efterkrigstiden er ikke specielt enestående for de skandinaviske lande, men ikke desto mindre udviser tilrettelæggelsen af stabiliseringspolitikken her indenfor nogle helt karakteristiske træk. Her skal fremhæves, at den almindelige økonomiske liberalisering i 1950'erne ikke i Skandinavien blev ensbetydende med en afvikling af al statsligt engagement, men snarere med en omlægning til mere generelt orienterede men dog aktivt anvendte reguleringsmidler. Finanspolitikken - det dengang forholdsvis nye og stadig omdiskuterede instrument - blev anvendt ganske aktivt, og hertil kommer, at der i Skandinavien med Sverige som vigtigste drivkraft blev udviklet særlige stabiliseringspolitiske instrumenter som supplement til mere traditionelle skatteinstrumenter. Et system med investeringsfonde, hvor staten kunne dekretere obligatoriske henlæggelser eller frigive midler med skiftende konjunkturer, er et vigtigt eksempel herpå. I Danmark, hvor investeringsfondssystemet ik-

ke blev taget i anvendelse, blev det meget betydelige økonomiske opsving i slutningen af 1950'erne stærkt stimuleret af lemper af afskrivningsregler i skattesystemet.

Hvad pengepolitikken angår blev der i varierende omfang i 1950'erne opbygget mere direkte offentlige reguleringer af kreditgivningens omfang og fordeling efter formål.

Hertil kommer fremkomsten af et bredt spekter af indkomstpolitiske arrangementer. Det kan være vanskeligt fuldt ud at beskrive dette område, fordi arrangementerne i ikke ubetydeligt omfang har haft en uformel karakter. I Danmark, Norge og Sverige, hvor socialdemokratiske regeringer har haft en dominerende betydning samtidig med, at fagbevægelsen har været samlet i en stærk også socialdemokratisk domineret enhedsorganisation, har indkomstpolitikken uformelle karakter været særlig tydelig.

Siden midten af 1930'erne for Danmarks vedkommende, siden midten af 1950'erne for Sveriges og Finlands vedkommende og lidt senere for Norges vedkommende har lønforhandlingerne været centraliserede i de skandinaviske lande. Det har lettet kontakter mellem regeringer og fagbevægelser om koordinering af lønforhandlingerne med den økonomiske politik, og samtidig har det skabt mulighed for meget effektive regeringsindgreb i sidste instans i lønforhandlingerne. Dette har særlig i Danmark, Norge og Sverige muliggjort en vis regeringskontrol med lønudviklingen sammen med en meget høj grad af ro på arbejdsmarkedet.

Mere formelle former for indkomstpolitiske initiativer er også set. Først i Danmark i 1962 og senere i Norge og i et vist omfang i Finland er etableret organer med det formål at tilvejebringe et teknisk grundlag for en koordineret indkomstpo-

litik. Bemærkelsesværdigt nok har et sådant system måske på trods af et relativt uroligt arbejdsmarked haft den største reelle betydning i Finland, hvor alliancen mellem socialdemokratiske regeringer og en socialdemokratisk domineret fagbevægelse er svagest, mens der slet ikke eksisterer et sådant system i Sverige, hvor denne politiske alliance er stærkest.

Indkomstpolitikken retter sig også mod andre indkomstformer end lønindkomster. Der findes i Skandinavien et generelt princip for prisreguleringer, hvor statsmagten udøver kontrol for at sikre en rimelig prisfastsættelse, hvorimod der ikke anvendes forbud overfor monopolistiske markedsforhold. Ved siden af sådanne permanente reguleringsformer har der i både Danmark, Norge og Sverige og Finland kunnet ses mere ambitiøse forsøg på at gennemføre bredere økonomisk-politiske indgreb med indkomstpolitiske elementer både i forhold til lønindkomster og andre former for indkomster afstemt med finans- og pengepolitikken og måske tillige med valutapolitikken. Sådanne bredere anlagte forsøg har haft varierende succes, men det kan konstateres, at de ikke i noget skandinavisk land har fundet en mere permanent form. Snarere har hvert af de større forsøg haft mere eller mindre karakter af kriseløsning.

Opbygningen af planorienterede styringssystemer, som har fundet sted siden 1960'erne, må også siges at have en særlig skandinavisk fremtoning selv om en lang række af vestlige lande har udviklet forskellige former for planlægningssystemer.

Økonomiske planer med en flerårig tidshorisont er en kerne i de skandinaviske plansystemer, og planerne omfatter først og fremmest den offentlige sektor. I et vist omfang rummer de økonomiske planer tillige analyser af de private sektorer og den samlede økonomi, men der

lægges ikke i planlægningen op til direkte reguleringer i forhold til den private produktion.

Den skandinaviske særegenhed ligger ikke i denne tilgang til planlægningen men i en udbygning af et »ordinært« vestligt planlægningssystem, der udover økonomiske planer også som noget centralt omfatter planer for arealanvendelsen, med en særlig levevilkårsplanlægning. Ud fra en lighedside analyseres, hvorledes de offentlige aktiviteter og arealdispositionerne i bred betydning indvirker på forskellige socialgrupper i befolkningen og på borgere med forskellig geografisk lokalisering.

Levevilkårsdimensionen præger i særdeleshed den fysiske planlægning eller arealanvendelsesplanlægningen. Gennem planlægningens bestræbelser for at påvirke udviklingen i lokaliseringsmønsteret for erhvervsvirksomheder, boliger, infrastruktur, offentlige institutioner m. v. tillægges hensynet til fremme af social tryghed og lighed en hovedvægt. Det anses altså langt fra som altafgørende at sikre en for produktionsvirksomhederne hensigtsmæssig regional struktur. Konflikten mellem hensynet til en ud fra velfærdsbetragtninger ønskværdig regional struktur og en økonomisk rationel struktur kommer ikke mindst tydeligt frem i Norge, der bl. a. i kraft af landets geografi traditionelt har haft en meget decentral lokaliseringsstruktur, som ønskes opretholdt.

Siden 1930'erne har udbygning af offentlige serviceforanstaltninger indgået bevidst i de skandinaviske landes opbygning af velfærdsstater, og disse foranstaltninger kan nærmest siges at være blevet kernen i indsatsen for større lighed og social tryghed for alle. Der er derimod kun i begrænset omfang sat ind på at udligne indkomster og formuer gennem offentlige reguleringer direkte i indkomst-

dannelsen. Som tidligere omtalt har ligheds- og tryghedsideer dog også i høj grad præget erhvervspolitikken og den almindelige økonomiske politik.

Bl. a. i kraft af de skandinaviske landes relativt begrænsede størrelse og betydelige homogenitet samt fordi de offentlige serviceforanstaltninger så klart har været et middel til at nå større lighed og social tryghed, er disse foranstaltninger i høj grad blevet bygget op omkring et system af offentlige institutioner. Der er tale om en generelt set meget vidtdrevet systematisering og hertil hørende kategorisering af befolkningen. For spædbørn, for skolebørn uden for skoletiden, for ældre med en bestemt grad af mulighed for at klare egen livsførelse og for andre persongrupper findes gennem lovgivning fastlagt en ganske bestemt type af institutionsforanstaltning, som de pågældende er berettigede til og tilbydes gratis eller til en pris langt under fremstillingsomkostningerne. Til gengæld kan det være ganske vanskeligt for borgerne at vælge at indrette sig på en måde der afviger fra en af de offentlige myndigheder normerede. Det er både omfanget og graden af systematisering, der kendetegner de skandinaviske velfærdsforanstaltninger.

Den betydelige offentlige aktivitet, det tillige omfatter udbyggede ordninger for offentlige indkomstoverførsler til pensionister, arbejdsløse og syge i en sådan grad, at nogle direkte taler om, at en borgerløn er introduceret, er ensbetydende med et højt skattetryk. I 1980 udgjorde skatterne 48 pct. af BNP som gennemsnit for Danmark, Norge og Sverige, mens niveauet i Finland kun var på 35 pct. For hele OECD-området var det tilsvarende tal omkring 37 pct. Det høje skandinaviske skattetryk kommer især til udtryk i meget høje indkomstskatteprocenter, men også niveauet for forbrugsafgifter er

højere end i det øvrige OECD-område. Denne situation giver anledning til betydelige problemer med at få skattesystemerne til at fungere effektivt, lige som borgernes tillid til skattesystemernes retfærdighed sættes på prøve. Det er tiden siden begyndelsen af 1960'erne, der har bragt de skandinaviske lande i en særposition i forhold til de fleste øvrige OECD-lande. Sverige skiller sig i øvrigt ud derved, at skattetrykket også efter midten af 1970'erne er steget markant, således at den økonomiske krise her søges imødegået ved en intensiveret offentlig ressourceindsats. I de øvrige skandinaviske lande har indkomststagnationen også dæmpet væksten i skattetrykket.

Som det blev beskrevet i afsnittet om industrialiseringen i Skandinavien styres produktionssektorerne i høj grad af markedets kræfter i Skandinavien. Dette sammenholdt med den meget betydelige offentlige aktivitet og deraf følgende høje skattetryk har fået nogle til at karakterisere de skandinaviske lande som en samfundsmodel, hvor indkomsterne men ikke produktionen er socialiseret. Denne situation giver anledning til nogle helt særlige effektivitetsproblemer i de skandinaviske samfund.

Effektivitetsproblemerne bliver yderligere sat i relief af en samfundsudvikling, der langt hen ad vejen bringer en realisering af de mål, der i 1930'erne var baggrunden for, at man i de skandinaviske lande begyndte på opbygningen af velfærdsstater. Erhvervsstrukturen er ændret stærkt i retning af lønmodtagersamfund - antallet af selvstændige i landbrug, handel og andre erhverv er faldet drastisk samtidig med, at der er fremvokset en betydelig gruppe af offentlige funktionærer. Takket være faglig organisering og udbygget social tryghedslovgivning har også arbejdere i de private erhverv bevæget sig

i retning af en tryggere funktionærposition. Tillige sikrer høj beskatning og økonomiske overførselsordninger en udjævning af forbrugsmulighederne. Måske mere end noget andet er de offentlige serviceforanstaltninger i Skandinavien kendetegnet ved uddannelsessystemer af meget høj standard og stor bredde, således at skandinaverne også hvad uddannelsesfærdigheder angår har solide og mere lige forudsætninger. Denne virkeliggørelse af et socialt tryggere funktionærsamfund indebærer, at nye offentlige foranstaltninger får vanskeligere ved at finde begrundelse i lighedshensyn. Tillige er de enkelte borgere i kraft af større økonomisk tryghed og bedre uddannelsesforudsætninger blevet bedre i stand til at forholde sig til de offentlige foranstaltninger - også kritisk og med ønsker om andre former for foranstaltninger styret på anden måde end velfærdsstatens traditionelt centralistiske.

Skandinavisk samarbejde

Med liberalismens frembrud voksede også nogle nye ideer om samarbejde mellem de skandinaviske lande frem. Landene var jo i forvejen knyttet sammen af mange historiske bånd, og nye bånd blev trukket med det borgerlige gennembrud og industrialiseringen.

Ideerne om nordisk samarbejde kan føres tilbage til 1840'erne til nationalliberale akademiske kredse - Skandinavisterne. Bevægelsen var stærkest i Danmark, hvor man nærede tiltro til, at en skandinavisk alliance kunne dæmme op for den voksende tyske nationalisme, der rejste krav om frigørelse af hertugdømmerne Slesvig-Holsten fra det danske rige. Planer om en forsvarsalliance og en fælles konge var imidlertid politisk urealistiske, hvilket kom tydeligt frem i 1864, hvor et dansk håb om norsk og svensk militær hjælp i

krigen mod Østrig-Preussen ikke blev opfyldt.

Tanker om forskellige former for unionsdannelser har også senere været prøvet af, men det viste sig tidligt, at der var langt mere nærliggende muligheder for at udvikle pragmatisk samarbejde på utallige konkrete områder. I 1873 blev der etableret en skandinavisk møntunion med fælles møntenhed i Danmark, Norge og Sverige og med det sigte, at realisere et fælles møntområde. Med guldfødsmonsystemets sammenbrud i 1914 ophørte unionen i realiteten at fungere, men bestræbelserne blev genoptaget i 1920'erne.

Ideerne om skandinavisk samvirke kom også i høj grad til at præge de folkelige bevægelser og interesseorganisationer, der så dagens lys efter midten af forrige århundrede. Såvel de faglige organisationer som erhvervsorganisationerne og mange kulturelle organisationer etablerede allerede fra deres grundlæggelse faste forbindelser til tilsvarende organisationer i de øvrige skandinaviske lande, og erfaringsudvekslingen herigennem er lige siden til stadighed blevet udbygget. Det er tillige et meget karakteristisk træk, at der på kommunalt niveau er indgået vennskabsbyaftaler i et sådant omfang, at størsteparten af de skandinaviske kommuner af bare en vis størrelse har vennskabsbyer i flere andre skandinaviske lande, hvorimellem der udveksles idrætshold og foreningsrepræsentationer foruden, at der mellem de kommunale myndigheder sker en erfaringsudveksling. Sprogfællesskabet indebærer, at vennskabsbyordningerne i praksis kan få en endog meget betydelig folkelig udbredelse.

Ligesåvel som Danmarks krig i 1864 markant satte sit præg på de fælles-skandinaviske ideer, betød også den første og især den anden verdenskrig meget for

skandinavernes opfattelse af naboskabet. Både Danmark og Norge blev besat af Tyskland i 1940, men besættelsen førte i Norge langt tydeligere til en konfrontation med besættelsesmagten end tilfældet var i Danmark. Sverige forblev neutralt under hele anden verdenskrig. På den ene side oplevedes et skandinavisk sammenhold ikke mindst på ikke-officielt niveau men på den anden side kunne det ikke undgås, at det forskellige engagement i krigen afsatte nogle ar.

Måske har det været en medvirkende årsag til, at det ikke i den åbne politiske situation efter 1945 lykkedes at etablere et nærmere skandinavisk samarbejde om forsvar og sikkerhed eller om økonomi trods betydelige bestræbelser.

Finland indgik i 1948 en traktat om venskab, samarbejde og gensidig bistand med Sovjetunionen efter et pres derfra. Dette vakte ikke mindst bekymring i Norge, der på denne baggrund indledte sonderinger om en nærmere tilknytning til nedsættelse af en nordisk forsvarskomité mellem Danmark, Norge og Sverige til undersøgelse af de praktiske muligheder for at oprette et forsvarssamarbejde mellem de tre 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. Finlands forhold til Sovjetunionen umuliggjorde tillige en finsk deltagelse i et forsvarssamarbejde.

Da forhandlingerne brød sammen tilsluttede Norge, Danmark og Island sig i 1949 NATO, mens Sverige opretholdt sin traditionelle neutralitet.

Herefter har der udviklet sig et langt mere pragmatisk udenrigspolitisk samarbejde mellem de skandinaviske lande. I FN og Europarådet gør de skandinaviske lande sig eksempelvis særlige bestræbelser

for at udvise en fælles optræden og der er eksempler på, at de skandinaviske lande i internationale organisationer har optrådt som en fælles blok med en fælles delegationsleder.

Også på det økonomiske område blev der iværksat bestræbelser efter den anden verdenskrig for at skabe et nærmere skandinavisk samarbejde. I 1948 påbegyndte Danmark, Norge og Sverige forhandlinger om et nordisk fællesmarked fri for toldbarrierer, men forhandlingerne skred langsomt frem selv om Finland tilsluttede sig den i 1956. Som en konsekvens af forhandlingernes manglende succes svingede interessen over til i slutningen af 1950'erne at blive rettet mod de bredere bestræbelser for at danne frihandelsområder, som pågik i Europa. Da EEC blev dannet i 1957 vakte umiddelbart interessen for tilslutning til EFTA, som Danmark, Norge og Sverige tilsluttede sig i 1960. Finland indgik en særlig aftale om associering med EFTA i 1961 og Island blev medlem i 1970. Hermed opnåedes et skandinavisk frihandelsområde, der tillige omfattede en del af Europa. Der er ingen tvivl om, at dette var medvirkende til en udvidelse af den skandinaviske samhandel. For de fem landes vedkommende voksede samhandelen målt ved importen fra 12,1 pct. af den samlede import i 1955 til 23,3 pct. i 1973. Eksistensen af både EEC og EFTA delte imidlertid det europæiske marked op i to blokke, der delvist var afskåret fra hinanden.

Da England i 1961-63 og igen i 1967 søgte medlemsskab i EEC indledte også Danmark, Norge og Sverige forhandlinger herom, men da Englands forhandlinger for anden gang brød sammen i 1967 besluttede de skandinaviske lande at gøre et nyt forsøg på at skabe et økonomisk fællesskab, både p.g.a. de umiddelbare økonomiske fordele og for eventuelt at

stå stærkere ved kommende forhandlinger med EEC. Rent faktisk lykkedes det også i 1970 at nå frem til foreløbig enighed om en traktat til skabelse af NORDEK, hvis formål var at etablere en økonomisk union. På dette tidspunkt havde De Gaulle's fald imidlertid åbnet for engelsk optagelse i EEC, og på denne baggrund ønskede Danmark, Norge og Sverige også at undersøge mulighederne for medlemskab. Tillige trak Finland sin beslutning til NORDEK tilbage p.g.a. usikkerhed om, hvorledes et NORDEK-medlemskab ville påvirke landets forhold til Sovjetunionen.

Sonderingerne i forhold til EEC fik til resultat, at Danmark i 1973 alene tilsluttede sig. Norge nåede også frem til en aftale om tilslutning, men en folkeafstemning viste et flertal mod tilslutning. Bl. a. prægede en usikkerhed om mulighederne for at opretholde norsk fiskeri, der er af stor egnsudviklingsmæssig betydning for Nordnorge, denne beslutning. Norge, Sverige, Finland og Island har indgået aftaler med EEC om handel m. v., og det tilsikres herigennem bl. a., at frihandelen for industrivarer, som var skabt inden for EFTA, blev opretholdt mellem de skandinaviske lande.

På trods af, at et tæt økonomisk samspil mellem de skandinaviske lande er fortsat efter Danmarks tilslutning til EEC, kan der spores adskillige tendenser til, at Danmark er ved i økonomisk henseende at skifte orientering fra Skandinavien til Europa. For Danmarks vedkommende er fremgangen i relativ betydning af den skandinaviske samhandel blevet brudt.

Energiforsyningsproblemerne og det økonomiske tilbageslag efter begyndelsen af 1970'erne har ændret situationen for det økonomiske samvirke mellem de skandinaviske lande. Allerede forud her-

for fungerede et udbredt samarbejde omkring energiforsyningen, således at der tidligt etableredes kabelforbindelser til el-transmission mellem landene. Med Norges betydelige olie- og gasproduktion fra omkring 1980 viste der sig nye perspektiver for samarbejdet omkring energien. Indtil videre kan man imidlertid nok konstatere, at dette ikke har fået nogen virkelig afgørende betydning.

Vigtigst i denne forbindelse er måske den økonomiske samarbejdsaftale mellem Norge og Sverige, som blev indgået i 1980 med sigte på at skabe en nærmere økonomisk integration mellem de to lande. Aftalen indeholder både bestemmelser om etablering af en fond til fremme af industriel udvikling og lægger op til et nærmere samarbejde om udnyttelse af de to landes energiresourcer. Der er altså tale om en strategi til imødegåelse af den økonomiske stagnation, der igen hænger sammen med den vestlige verdens energiforsyningsproblemer. Aftalen kan måske også ses som et forsøg på at styrke et skandinavisk modstykke til det europæiske EEC-samarbejde. I denne forbindelse er Danmark blevet skilt ud fra et skandinavisk tilhørsforhold.

De seneste udviklingstendenser

I de senere år har spørgsmålet i stigende grad været debatteret, om den skandinaviske samfundsmodel er tilstrækkelig hensigtsmæssig til at imødegå de langvarige konjunkturt tilbageslag. Man har rejst spørgsmålet, om det er muligt fortsat at løse konjunktur- og strukturproblemerne i samfundsøkonomien ved yderligere at presse skatterne opad, at drive social- og arbejdsmarkedspolitikken meget længere eller opbygge nye institutioner til at opsamle virkningerne af de sociale og økonomiske udsving. I den sidste ende har det været spørgsmålet, om landene har mistet

en række af deres økonomiske og politiske frihedsgrader og dermed tabt den værdifulde fleksibilitet - på grund af det betydelige organisatoriske og institutionelle apparat, der er opbygget i forbindelse med velfærdsstatens udbygning, og som har beslaglagt store samfundsressourcer. De skandinaviske lande har på den ene side haft fordelene af velfærdssystemet gennem den ret brede accept af forandringer uden social uro, men på den anden side har systemet mistet evnen til hurtige tilpasninger.

Ser man nærmere på de senere års udvikling, er der mange indikatorer, der peger i den retning.

Den økonomiske vækst i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 80'erne gik næsten helt i stå på baggrund af det internationale tilbageslag især fra 1980. Der var dog tale om en klar strukturforskydning inden for Norden. I 1960'erne var det karakteristisk, at landene vækstmæssigt fulgte hinanden tæt i et stærkt ekspansivt internationalt vækstmiljø. I de senere år lå væksten væsentlig højere i Norge og Finland, mens Sverige og Danmark lå på lave vækstrater. Til gengæld er balanceproblemerne blevet uoverstigelige. Især for Danmark og Sverige, hvor underskuddene i de sidste fem år har ligget mellem 2,5 og 4,5 pct. af bruttonationalproduktet, har opretholdelsen af et stort set uændret velfærdsniveau skabt en stigende gældsætning over for udlandet. Også for Finland, der indtil 1980 opret holdt høje vækstrater, bl. a. på baggrund af gunstige afsætningsvilkår til Sovjetunionen, har der været tale om endog ukontrollabelt stigende betalingsbalanceunderskud. Kun Norge har kunnet holde en rimelig balance vekslede mellem over- og underskud, fordi landet har oparbejdet en betydelig olieeksport, men de seneste tendenser tegner også for dette land på

manglende balance, bl. a. fordi afsætningen af industriprodukter ikke har kunnet følge med importstigningen.

Denne udvikling, der har forsinket tilpasningen til en lavere velfærdsudvikling, har imidlertid ikke i alle lande medført uligevægt på arbejdsmarkedet. Norge og Sverige kan fortsat opretholde en i international sammenhæng ekstrem lav ledighed på 2,5-3,5 pct., mens Danmark og Finland både er plaget af betalingsbalanceproblemer og høj arbejdsløshed (6-10 pct.).

I alt havde de skandinaviske lande en samlet udlandsgæld ultimo 1981 på 53 mia. \$, hvilket i forhold til et samlet bruttonationalprodukt på 242 mia. \$ udgør omkring 22 pct., og i forhold til eksporten på 73 mia. \$ 72 pct.

Disse fællestendenser, en høj inflation, en forringet konkurrenceevne - for nogle lande stor ledighed - og en betydelig gældsætning har rejst spørgsmålet om velfærdsmodellen og har alvorligt skadet landenes fleksibilitet.

Lavkonjunkturudviklingen efter 1975 har sat sit præg på den økonomiske politik. Der har på flere tidspunkter i de senere år været taget skridt til indgreb for at dæmme op for balanceproblemerne, men det er ofte sket inden for det kendte velfærdssystemets rammer. Således har såvel Sverige, Norge og Finland i 1982 gennemført dybtgående devalueringer. I Norge har denne politik været kombineret med en skatteomlægning fra direkte til indirekte skatter, og Sverige har søgt at dæmme op for devalueringens bivirkninger gennem skatteforhøjelser. Samtidig har der været afsat flere midler til erhvervsudviklingen. Man kan betegne denne økonomiske politik som en fortsættelse af den velfærdssystembevarende politik, der kendetegnede indgrebene i Skandinavien allerede fra den første oliekrises start i

1975. I Danmark er der imidlertid i efteråret 1982 gjort forsøg med den ny borgerlige mindretalsregering på at gribe ind i velfærdssystemets funktionsmåde for at opnå bedre balance. Flere indgreb er gennemført i de sociale bidrag, i arbejdsløshedsdagpengene, sundhedssystemet og uddannelsesinstitutionerne, som kombineret med en indkomstpolitisk løsning ikke blot har til hensigt at tilvejebringe et lavere omkostningsniveau og dermed en bedre konkurrenceevne øjeblikkeligt, men tillige gennem systemindgrebene at skabe grundlaget for en længere tids fastholdelse af konkurrenceevnen.

Den uensartede tilrettelæggelse af den økonomiske politik og erhvervsfremmepolitikken har inden for de sidste fem år skabt et brud med den linie fra 1950'erne til midten af 1970'erne, der skabte en stigende arbejdsdeling mellem de nordiske lande i en sådan grad, at man kunne karakterisere markedet for industriprodukter som så godt som frit. Den rene internordiske samhandel er for alle lande faldet. Hvor tidligere omkring 25 pct. af eksporten gik til et andet nordisk land, er andelen nu faldet til lidt over 20 pct. Danmarks tilknytning til EF er kun én af forklaringerne, idet de øvrige skandinaviske lande har aftaler med EF på industriområdet. Det forholder sig da også sådan, at alle skandinaviske lande har øget samhandelen med EF på bekostning af Norden. De omfattende og ukoordinerede devalueringer må tilskrives en væsentlig forklaring på, at det høje samhandelsniveau har lidt alvorlig skade. Hertil kommer forskellen i erhvervspolitiske og økonomisk-politiske tiltag, der i stigende grad har skabt helt forskellige vilkår for produktion og afsætning. Det drejer sig især om de omfattende norske og svenske erhvervsfremmeprogrammer, som på en række områder har tilvejebragt særkon-

kurrencestillinger ikke blot på det nationale marked, men også på et andet nordisk lands område. Den økonomiske politik i Danmark og Finland har også i nogen grad taget erhvervstilskud, finansieringsordninger, skattelettelse m. v. for industrien i anvendelse, men i langt ringere udstrækning - og for Danmarks vedkommende under internationalt opsyn - gennem kontrolmekanismer i EF.

Hertil kommer, at Sverige traditionelt har stået som hjørnesteinen for internordisk samhandel med udgangspunkt i landets betydelige og stærkt koncentrerede industri, hvor især Danmark og Finland har bidraget med industrielle underleverancer hertil. De senere års forskydning af bl. a. den maskinindustrielle teknologifornyelses tyngdepunkt fra Sverige til Mellemeuropa, USA og Japan er en yderligere forklaring på Nordens stærkere handelsorientering mod EF. I fortsættelse af denne udvikling inden for Norden synes der at tegne sig et billede af en opsplitning mellem Sverige og Norge på den ene side og Danmark på den anden.

Som det er fremgået af denne artikel, repræsenterer Norden et betydeligt markedsområde, der vurderet i sammenhæng har en betydelig placering i Europa. I alt er der en befolkning på over 22 mill. indbyggere, som det fremgår af tabel 3, på et areal af 1,3 mill. km² - et areal, der er

Tabel 3. Befolkningen og areal i Norden 1980

	1.000 personer	1.000 km ² areal
Danmark	5.124	43
Finland	4.788	337
Island	229	103
Norge	4.092	324
Sverige	8.312	487
Hele Norden	22.551	1.294

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics, 1981.

Tabel 4. Nogle nøgletal for Norden.

Mia. US\$	Norden	Frankrig	Vesttyskland	England	USA
Bruttonationalprodukt	263	571	764	401	2.350
Privatbrug	140	354	418	242	1.513
Offentligt forbrug	64	85	152	81	423
Bruttoinvesteringer	58	121	174	71	426
Import	69	135	188	120	256
Eksport	63	111	193	115	217
Befolkning (mill. pers.)	23	54	62	56	228

Norden i procent af

	Frankrig	Vesttyskland	England	USA
Bruttonationalproduktet	46	34	66	11
Privatforbrug	40	33	58	9
Offentligt forbrug	75	42	79	15
Bruttoinvesteringer	48	33	82	14
Import	51	37	58	27
Eksport	57	33	55	29
Befolkning	42	37	41	10

Kilde: Yearbook of Nordic Statistics 1981.

større end Frankrig, Vesttyskland og England tilsammen og 1/7 af USAs. Den nordiske befolkning udgør ca. halvdelen af den franske og engelske. Størrelsesforholdene bliver imidlertid mere markante, når man sammenligner velfærdsniveauet, forbrugs- og investeringsforholdene. Dette er gjort i tabel 4.

Af denne tabel fremgår det, at selv om den nordiske befolkning udgør 42 pct. af den franske, udgør bruttonationalpro-

duktet ca. 46 pct., bruttoinvesteringerne 48 pct., og eksporten er helt oppe på 57 pct. Norden har således i forhold til alle øvrige nævnte lande en langt større arbejdsdeling med omverdenen og drager dermed fordel af de økonomiske gevinster, der kan være forbundet med en sådan større arbejdsdeling. Der er dog tale om en vis spredning i velfærdsniveauet mellem de nordiske lande, som det fremgår af tabel 5, men det er karakteristisk,

Tabel 5. Bruttonationalproduktet pr. indbygger i Norden og udvalgte lande 1979.

	US \$	Norden Gennemsnittet = 100	BNP pr. indbygger 1977 ¹⁾
Danmark	12.940	110,5	120,8
Finland	8.690	74,2	-
Island	10.980	93,8	-
Norge	11.470	98,0	-
Sverige	12.820	109,5	-
I alt gennemsnit Norden	11.709	100,0	-
Frankrig	10.680	91,2	112,6
Vesttyskland	12.450	106,3	116,6
U.K.	7.170	61,2	93,2
USA	10.650	91,0	-

¹⁾ udregnet i direkte sammenlignelig købekraft, EF = 100.

Kilde: OECD: »Economic Surveys. Denmark. January 1982«.

»Sociale indikatorer for De europæiske Fællesskaber 1960-78«.

at de skandinaviske lande gennemgående ligger i toppen, når man internationalt sammenligner bruttonationalprodukt pr. indbygger.

Meget tyder på, at de nordiske lande står over for en korsvej på mange områder i 1980'erne. Man har rejst spørgsmålet, om den skandinaviske velfærdsmodel kan holde i en periode, hvor de internationale økonomiske forhold er stærkt ustabile, og hvor teknologien skifter hurtigt. Såfremt modellen skal overleve 1980'erne, er der ingen tvivl om, at der må betydelige tilpasninger til i de sociale og velfærdsmæssige institutioner og rammer for at sikre en høj fleksibilitet og tilpasningsevne. For det andet kan man rejse spørgsmålet, om de nordiske lande fortsat kan opretholde det høje velfærdsniveau, når landene på en række områder inden for de traditionelle industrier er ved at tabe internationale markedsandele. På baggrund af den stærkt forskellige industrielle struktur vil landene utvivlsomt kunne drage store fordele ved et mere indgående samarbejde omkring erhvervsudviklingen og erhvervspolitikken. Man kan også stille det spørgsmål, om landene enkeltvis overhovedet vil være i stand til at kunne indtage væsentlige forposter i den teknologiske udvikling, med mindre dette sker

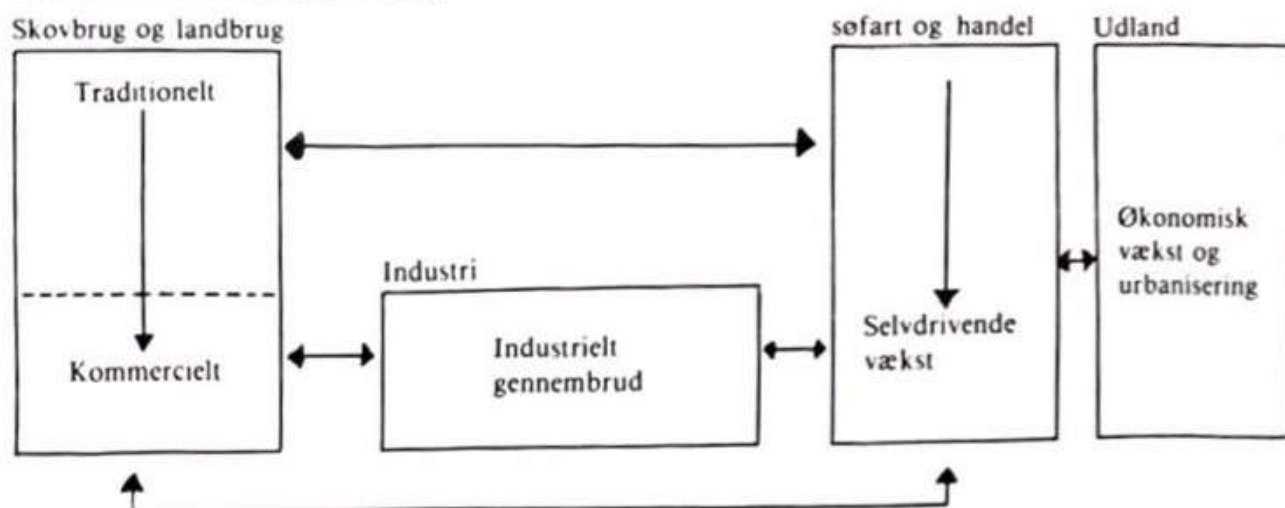
gennem et intensivt internordisk samarbejde.

Endelig må man stærkt fremhæve, at de nordiske lande i deres erhvervspolitik og økonomiske politik langt fra har erkendt den snævre sammenknytning af landenes industrier, der er foregået inden for de sidste 20 år. Det er nødvendigt med en harmonisering af erhvervspolitikken og af den økonomiske politik, hvis man skal kunne drage nytte af de betydelige muligheder, der ligger i en fælles nordisk erhvervsudvikling. Alene de store omfattende konkurrerende devalueringer landene imellem har været stærkt ødelæggende for en stabil udvikling i samhandelen, for arbejdsfordelingen mellem industrierne og for industriernes samordnede udvikling.

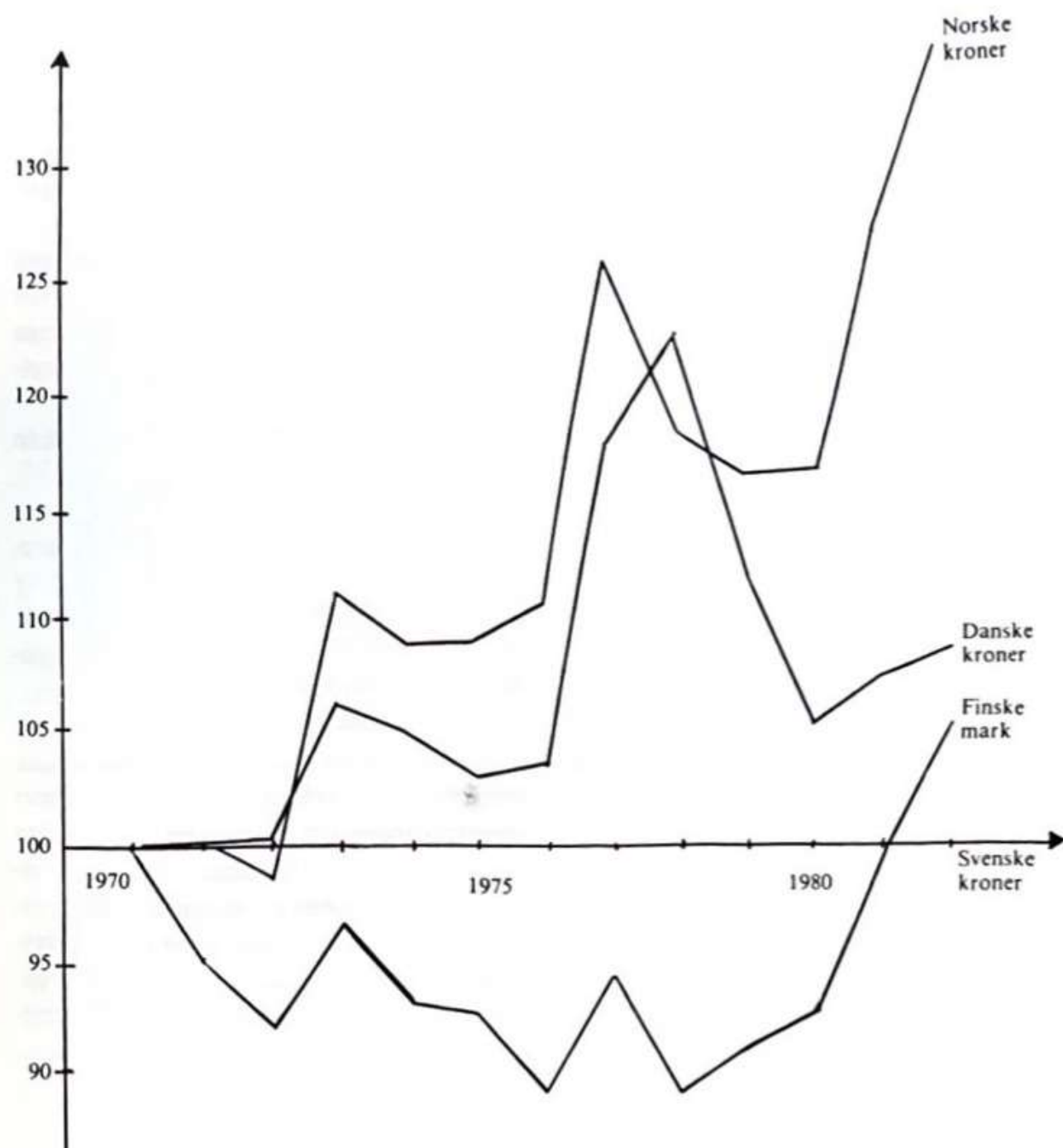
Man kan vel udtrykke det så stærkt, at der vil kunne opnås en betydelig positiv samarbejdseffekt de nordiske lande imellem, såfremt der foregik en koordineret og velovervejet valutakurspolitik fulgt op af en harmonisering af erhvervspolitikken landene imellem. Effekten af sådanne foranstaltninger vil langt overgå, hvad man i de sidste 30 år har opnået inden for det nordiske samarbejde på det erhvervsmæssige, kulturelle og sociale område.

Skitse til model for økonomisk vækst 1850-1914 i de skandinaviske lande.

Erhvervsstrukturel udvikling.



Figur 1. Nordiske valutakurser¹⁾: Relativ udvikling 1970-82, svenske kroner som målestok, 1970 = 100.



¹⁾ Årsgennemsnit af valutakurser.

Kilder: Statistisk Årbog 1974-82 og »Økonomisk Perspektiv« nr. 2-12 1982, nr. 1, 1983.