

Nr. 4 - 1995
68. årgang

Øko no mi Pol tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1995

68. årgang nr. 4. December 1995

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Økonomi & Politik er udgivet med støtte af Kulturministeriets bevilling til almenkulturelle tidsskrifter.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

Afdelingschef Peter Nedergaard, Forbrugerrådet, Fiolstræde 17, Postboks 2188 1017 København K. Telefon 33 13 63 11.

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Lektor Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
Postboks 2126
1015 København K
Telefon 33 95 97 00
Telefax 33 95 99 99
e-mail djoef @ inet.uni-c.dk

Abonnement for 1995:

- Privatpersoner: kr. 310,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 360,00
- Priseme er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: EU OG INTERNATIONAL HANDEL

Dansk-kinesisk handel i EU-sammenhæng 4

Jie Zhang og Gustav Kristensen

Frihandelsaftalen NAFTA – indhold, form og konsekvenser 12

Steen T. Andersen

Den skandinaviske arbejdsmarkedsmodel i europæisk belysning 22

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due og Jørgen Steen Madsen

EU, Sundhedspolitik og lægemidler 32

Jørgen Clausen

UDEN FOR TEMA:

Økonomi, holdninger og barrierer ved indførelse af en bæredygtig energiforsyning 52

Jens Bentzen, Mogens Dilling-Hansen og Valdemar Smith

GENERELT:

Økonomisk kronik, 1. halvår 1995 63

Henrik Fængø

Anmeldelser 72

- Praktiske råd ved forandring afvikling udvikling på arbejdspladsen
- Arbejdsmarked og europæisk integration
- Fra tilskuer til deltagere

Redaktionelt forord

Økonomi og Politik nr. 4, 1995 har EU og international handel som overordnet tema.

I første artikel analyserer Zie Zhang og Gustav Kristensen den dansk-kinesiske samhandel inden for rammerne af EU's handelspolitik. De sammenligner den faktiske handel med den potentielle handel på baggrund af en teoretisk model og sammenligner den danske eksport med eksporten fra to andre små EU-lande, nemlig Holland og Belgien.

Steen T. Andersen analyserer i den anden artikel indholdet og de sandsynlige konsekvenser af NAFTA-frihandelsaftalen. I den forbindelse diskuteres forskellige former for frihandelsaftaler, og NAFTA-aftalen sammenlignes med den integration, som finder sted i EU.

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due og Jørgen Steen Madsen analyserer det skandinaviske arbejdsmarkedssystem i lyset af integrationen i EU. De besvarer dels spørgsmålet om, hvordan den økonomiske internationalisering har påvirket og vil påvirke de skandinaviske arbejdsmarkedssystemer. Dels besvarer de

spørgsmålet om, hvordan det politiske samarbejde i EU vil påvirke de skandinaviske landes arbejdsmarkedspolitik.

I den fjerde artikel analyserer Jørgen Clausen, hvad en dansk model for sundhedsvæsenet kan blive konfronteret med som følge af EU's markedsintegration og EU's legale regelsæt. I den forbindelse har han koncentreret sig om den receptpligtige medicin på lægemiddelmarkedet, der i større udstrækning har været genstand for initiativer inden for rammerne af EU's markedsintegration og må formodes at blive det yderligere i fremtiden.

Endelig analyseres i den femte artikel holdninger og barrierer ved indførelse af en bæredygtig energiforsyning. Artiklen af Jens Bentzen, Mogens Dilling-Hansen og Valdemar Smith viser bl.a., hvordan prissætningen af miljøeffekterne er en afgørende faktor i den samfundsøkonomiske rentabilitet af energipolitiske foranstaltninger.

Henrik Fænø bidrager i dette nummer med en økonomisk kronik, som omhandler 1. halvår af 1995.

Peter Nedergaard
Redaktør

Den dansk-kinesiske handel i EU-sammenhæng

Jie Zhang og Gustav Kristensen
Økonomisk Institut, Odense Universitet

1. Indledning

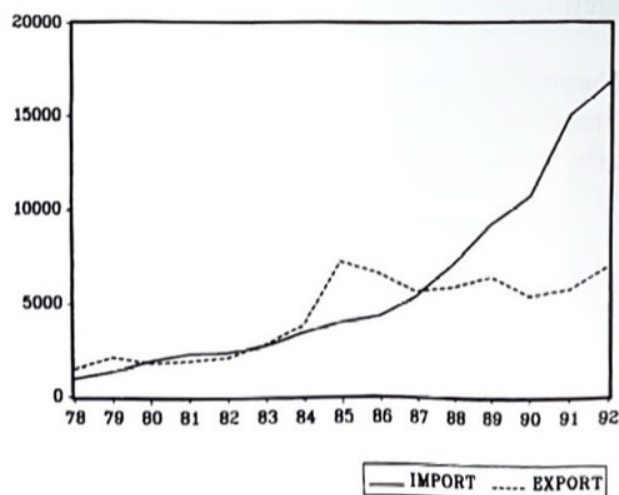
EU og Kina er begge store enheder, som er involveret i verdenshandelen. Mens EU-lande har højtudviklede økonomier, er Kina stadig et udviklingsland med en lille udenrigshandel pr. indbygger. Kinas økonomiske udvikling og handelspotentiale synes dog at være kolossal. Hensigten med denne artikel er at diskutere den potentielle handel mellem Danmark og Kina såvel som EUs handel med Kina. På grund af navneskift er EU og EF her anvendt som synonymmer.

Kinas areal er på ca. 9.562.000 km² med en befolkning på ca. 1.175 millioner mennesker (1992). EU er sammensat af 12 nationer (indtil 1994) og har et areal på 2.370.600 km² og en befolkning på ca. 330 millioner mennesker. Men hvis vi sammenligner BNP og BNP pr. indbygger, er forskellen stor. Ifølge de seneste statistikker¹ var Kinas BNP i 1993 658 milliarder US\$, mens EU's samlede BNP var 5230 milliarder US\$, næsten 8 gange større end Kinas. EU's BNP pr. indbygger var 15.848 US\$ mod Kinas 560 US\$, eller ca 28 gange større end Kinas BNP pr. indbygger. Danmarks BNP pr. indbygger var 26.000 US\$² i 1992, eller ca. 46 gange større end Kinas.

Men Kinas økonomi er vokset stærkt i de sidste ti år, dets gennemsnitlige årlige BNP realvækstrate nåede 10%, og den er nået op

over 12% i de sidste tre år. Kinas eksport og import er steget endnu hurtigere med en årlig vækstrate så høj som 20%. Den totale import- og eksportværdi nåede op på 165,63 milliarder US\$ i 1992,³ så Kina blev verdens 11. største handelsnation.

Ifølge Financial Times 6-7-1995 er Kina i 1994 EU's fjerde største handelspartner på såvel import- som eksportsiden. Kinas samhandel med EU er vist i figur 1.



Figur 1. EU's handel med Kina 1978-1992

De traditionelle forhold mellem EU og Kina er gode, mange europæiske lande har etableret diplomatiske forbindelser til Kina i 1950'erne og 1960'erne. Danmark var (i 1950) det første af EU-landene til at etablere diplomatiske forbindelser til Kina. Så tidligt

som 1972 gav Kina et positivt svar på spørgsmålet om anerkendelse af EF. Siden 1978 har Kina gennemført en *Økonomisk Reform* og en *Åben Politik*.

Afstandene mellem Kina og EU-landene er store. Der er også store forskelle, hvad angår politik og kultur. I denne artikel vises mulighederne for at forøge handelen mellem EU og Kina og mellem Danmark og Kina, hvis Kinas økonomiske vækstrate fastholdes.

2. Handelsaftaler (EU-Kina)

Formelt ophævede Danmark sin handelsaftale med Kina ved sin indtræden i EF i 1973, idet kompetencen med hensyn til at indgå handelsaftaler med tredjelande ligger ved EF. Samtidig oprettedes en kulturaftale mellem Danmark og Kina.

Den første *Handelsaftale* mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kina blev underskrevet den 3. april 1978. Siden da har relationerne mellem EU og Kina udviklet sig hurtigt. *Tekstilaftalen* blev underskrevet den 18. juli 1979, suppleret med en tillægsprotokol i marts 1984, som var gældende i 10 år. Relationerne mellem EU og Kina blev atter styrket af gennemførelsen af en ny *Aftale om handel og økonomisk samarbejde*, som blev underskrevet den 22. maj 1985. Den var gældende i 5 år og kunne automatisk forlænges ud over den første periode. Aftalen dækker et bredt område af samarbejde inden for industri, landbrug, minedrift, energi, viden-skab og teknologi, transport og kommunikation, miljøbeskyttelse og samarbejde med tredjelande. Aktiviteterne indbefatter joint ventures, udveksling af økonomiske oplysninger, kontakter mellem økonomiske aktører, seminarer, teknisk assistance og investeringsfremme.

I løbet af 1991 og 1992 har Kina udsendt store indkøbsdelegationer til EU for at købe varer og maskinelt udstyr. Transaktionsbe-

løbene nåede 1,6 og 2 milliarder US\$ for de respektive år. Det bilaterale økonomiske samarbejde mellem Kina og EU er aktivt.

Kina-EU-samarbejdet har nydt godt af finansiel støtte, som er blevet givet af de europæiske regeringer. Belgien var det første land, der gav Kina langfristede rentefrie regeringslån i 1979. Derefter har 14 andre vesteuropæiske lande og EU givet regeringslån sammen med finansiel og teknisk hjælp. Det samlede beløb er nået op på 7 milliarder US\$, brugt på projekter til energi, kommunikation, transport, byggematerialer, kemisk kunstgødning, sammenlagt omkring 540 projektemner.

Fra 1980 har Kina nydt godt af en *Generalized System of Preference* (GSP)-behandling fra de vesteuropæiske lande.

3. Kina, GATT og WTO

Fra 1. januar 1995 er GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) blevet afløst af WTO (World Trade Organization). Kina er ikke medlem af WTO, da det ikke lykkedes for Kina at genindtræde i GATT. I midten af 1970'erne begyndte Kina at genoptage kontakten til GATT. Den 10. juli 1986 ansøgte Kina GATT's generalsekretariat om at få genoprettet landets status som signatarstat. I februar 1987 fremlagde den kinesiske regering et memorandum for GATT. I marts samme år nedsatte GATT-rådet en gruppe, som skulle undersøge Kinas ansøgning, men arbejdet blev indstillet efter »4. juni-begivenheden« i 1989.

Handelen mellem GATT-signatarstaterne udgør mere end 90% af verdens totale udenrigshandel. Som udenforstående er Kinas bilaterale handel med hver signatarstat begrænset af GATT's multilaterale handelsregler. Kinas udenrigshandelsrate (forholdet mellem værdien af summen af import og eksport og BNI) overgik i 1990 USA's, idet den nåede op på 35% (19% for eksporten og

16% for importen), mens udenrigshandelsraten var 13% i USA. Det er derfor vigtigt for Kina at deltage i verdenshandelssystemet.

Siden Kina introducerede *Økonomisk Reform* og *Åben Politik*, har landet kæmpet mod de udviklede landes handelsbarrierer. I dag har de 12 EU-lande importrestriktioner imod næsten 200 kinesiske produkter. USA har valgt at bruge et årligt undersøgelsessystem for Kinas status som *mest-begunstiget-nation* (indtil 1995). I løbet af de sidste 12 år er Kina blevet anklaget for at sælge varer til en for lav pris i 100 sager.

I løbet af de seneste otte år, fra Kina ansøgte om genoptagelse i GATT, har Kina gennemført to sæt af fundamentale udenrigshandelsreformer, som er baseret på GATT's principper og internationale normer, og som desuden er afpasset til de specielle forhold i Kina. Eksportstøtten og den importregulerende skat er fjernet, og antallet af eksportvarer, som er underlagt statskvoter og licensudstedelse, er blevet reduceret med 52%. Importafgifter blev nedsat to gange på mere end 3.000 produkter, hvilket har reduceret afgifterne til 7,3% af det oprindelige niveau. Alle importsubstitutionslister er permanent blevet bragt ud af verden. Udenrigshandelslovgivningen har fået særlig opmærksomhed. For at forøge gennemsigtigheden i udenrigsøkonomi og udenrigshandelspolitik blev 47 relevante interne dokumenter⁴ offentliggjort, og 122 interne dokumenter blev annulleret.⁵ Priserne på mere end 80% af alle varer er blevet dereguleret.

Kinas største problem i forbindelse med en tilslutning til WTO er, hvilke forpligtelser Kina skal indgå i for at overholde WTO's frihandelsregler, herunder om det skal placeres som et udviklet land eller som et udviklingsland. Det sidste ville give Kina mere tid til at tilpasse sit handelssystem. USA er gået i spidsen for at presse Kina til at melde

sig ind som et udviklet land, og EU og Japan har stået solidt bag USA. I april dette år udtrykte Sir Leon Brittan, EU's handelskommissær, under sit besøg i Kina sit ønske om, at EU støtter Kinas indtræden i WTO så hurtigt som muligt. Denne holdning blev i juli 1995 nedfældet i et papir fra EU-kommis-sionen, der udtrykker ønsket om en snarlig optagelse af Kina i WTO med en indbygget overgangsordning.

4. Tekstilhandel med EU

International tekstilhandel spiller en vigtig rolle i verdensøkonomien. Tekstileksporten er normalt en vigtig kilde til valutaindtjening for udviklingslande. Den udgør ca. en tredjedel af deres fabrikerede eksport. Det samme gælder for Kina. Tekstileksporten tegner sig for en stor procentdel af den totale eksport.

EU og Kina indgik en tekstilaftale i 1979. Den gav en ramme for Kinas tekstil- og tøjeksport til EU indtil slutningen af 1988. Til gengæld for at opnå øget adgang til Fællesmarkedet påtog Kina sig ansvaret for at bevare en balance i dets tekstilhandel, at garantere leverancen af minimumpartier af bestemte råmaterialer, som den europæiske tekstilindustri har brug for (råsilke, angora og cashmereuld) samt at respektere en prisklausul.

Den tredje aftale mellem EU og Kina om tekstilprodukter, blev underskrevet i december 1988 og trådte i kraft pr. 1. januar 1989, og den blev anset for anvendelig indtil slutningen af 1992. For nuværende udøves den fjerde aftale, som blev underskrevet den 8. december 1992 og gælder for tre år indtil slutningen af 1995.

Under GATT er der en aftale angående international handel med tekstiler, kendt som *the Multifiber Arrangement* (MFA). MFA har allerede fuldført fire aftalerunder. Kina sluttede sig formelt til MFA fra den tredje aftale i 1981, men var bundet af MFA i 1979, da EU

forhandlede en tilsvarende aftale med Kina for en femårs-periode. Mellem 1979 og 1986 øgedes Kinas tekstil- og beklædningseksport til EU med 23% og blev EU's næststørste leverandør, en smule efter Tyrkiet med hensyn til omfang. Stigningen i den kinesiske eksport af beklædning, som har en højere værdi end tekstiler, har også været stor. I 1979 udgjorde beklædning kun 13% af Kinas totale eksport til EU; i 1986 var dette tal steget til 30%.

5. Økonomiske reformer i Kina

5.1. Kinas specielle zoner og udenlandske investeringer

Det første trin i Kinas *Åbne Politik* var oprettelsen af specielle økonomiske zoner (SEZ). Kina oprettede SEZ ved Shenzhen og Zhuhai i juli 1979, siden i Shantou og Xiamen (først tre byer i Guangdong-provinsen og sidst én i Fujian-provinsen) i maj 1980. I august 1980 erklærede den kinesiske regering Guangdong-provinsen (ved Hong Kong) for en SEZ. I september 1987 erklærede regeringen øen Hainan for såvel en provins som for en SEZ. På den samme politiske baggrund bekendtgjorde Statsrådet åbningen af fjorten kystbyer i maj 1984. Derudover fik områder omkring Changjiang-floden og Zhujiang-floden status som »*the Open Economic Coastal Area*« (det åbne økonomiske kystområde) i februar 1985. Flere byer og regioner er dermed åbnet for udenlandske investorer i de seneste år.

SEZ's positive særbehandling af investeringer fra de udenlandske investorer omfatter: (1) En preference indkomst skatteskattesats på 15%. For den produktionsindustri, som kan fungere i 10 år, er de første to overskudsgivende år fritaget for skat, fra det tredje til det femte overskudsgivende år er indkomstskatten pålagt med halv takst. For industri med avanceret teknologi kan denne periode med halvtakstskat forlænges med yderligere tre år. Hvis eksportværdien i en virksomhed over-

stiger 70% af den totale produktværdi, kan den beskattes med en 10%-takst efter to skattefrie år. (2) Industriel skat og forretnings-skat: Eksportprodukter (bortset fra benzin, færdig olie og andre forarbejdede produkter) er også normalt fritaget for skat. Import af udstyr og råvarer, som er nødvendige for produktion eller kontorfaciliteter, er fritaget for afgifter. Import af forskellige slags mineralske olier, cigaretter, spiritus og andre produkter er beskattet med halv takst. (3) Import- og eksportafgifter: Virksomhedens produkter til eksport (bortset fra benzin, færdig olie og andre forarbejdede produkter) er fritaget for eksportafgifter. Hvis virksomhederne importerer råvarer og kontorudstyr, som er nødvendige for produktionen, eller hverdagsagtige forbrugsprodukter, som bruges af udenlandske investorer, kan fritages for importafgifter. (4) Jord arealafgift: For brugsperioder gives for afgift og betalingsmåde positiv særbehandling afhængig af den berørte virksomhed. Yderligere positiv særbehandling gives specielt til dem, der investerer i uddannelse, kultur, videnskabelig teknologi, lægelig forsorg og artikler, som når op på verdens mest avancerede niveau. (5) Det er tilladt at udføre udenlandske ansattes legale indkomst efter betaling af personlig indkomstskat.

Preferencerne gives endvidere til »lands-mænd«, som bor i udlandet, i Hong Kong, Macao og Taiwan.

De specielle investeringsområder er etableret på to brede principper. For det første får udenlandske investorer og virksomheder, som er lokaliseret i de specielle områder, positiv særbehandling. For det andet får de lokale myndigheder en større beslutningsmagt, end de havde tidligere i Kina. De specielle områder får ingen autonomi af politisk karakter. Derved står de specielle områder i kontrast til Hong Kongs position efter 1997, hvor Hong Kong vil blive en speciel administrativ region

med en grad af ikke kun økonomisk, men også politisk uafhængighed.

Tabel 1 viser udviklingen i direkte udenlandske investeringer i Kina. Som det ses, bidrager Hong Kong med mere end 50% af alle di-

rekte udenlandske investeringer i Kina. For hele denne periode har Danmark tegnet sig for ca. 5,9% af EU's direkte investeringer i Kina, hvilket er meget højt, hvis man sammenligner med den danske andel af EU's befolkning og andel af EU's BNI.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
TOTAL	1956,16	2243,73	2313,53	3193,68	3392,57	3487,11
Hong Kong	955,68	1328,71	1598,21	2095,20	2077,59	1913,42
Japan	315,07	263,35	219,70	514,52	356,34	503,38
USA	357,19	326,17	262,80	235,96	284,27	455,95
EU	164,54	150,08	50,00	146,58	172,41	144,35
Australien	14,36	78,77	4,96	4,16	44,42	24,87
Singapore	10,13	13,62	21,63	27,82	84,14	50,43
Danmark	6,46	1,41	2,42	19,80	8,31	10,39
DK/EU	3,9%	0,9%	4,8%	13,5%	4,8%	7,2%

(Kilde: CHINA – The Statistical Yearbook, 1986-1991)

Tabel 1. Direkte udenlandske investeringer i Kina 1985-1990 (1.000.000 US\$).

5.2. Kinas økonomiske reformer i udenrigshandelen

Det Kinesiske Kommunistpartis Kongres bestemte i 1992, at Kina skulle begynde at anvende markedsøkonomi, at fremskynde de økonomiske reformer og at fortsætte dets »åbnings-« politik. På Det Kinesiske Kommunistpartis Centralkomités fjortende konference i november 1993 blev beslutningen om at etablere en socialistisk markedsøkonomi godkendt. Den kinesiske regering har derudover udarbejdet detaljer omkring specielle trin til at fremskynde det økonomiske markedsystem og de økonomiske reformer.

De fremtidige udenrigshandels-systemreformer har til hensigt:

- (1) at reformere og fuldende udenrigshandelens makro-management system. Den kinesiske regering vil forsøge at benytte en økonomisk løftestang af lovregler og

nødvendige makromanagement til at regulere udenrigshandelsaktiviteterne.

- (2) at fremskynde reformer angående importmanagement-systemer. Kina vil gradvist annullere importstøtte til bestemte varer. Kina vil indskrænke anvendelsen af importlicens-management fra 53 til 18 områder inden for en tre-års periode samt sænke det generelle importafgiftniveau.
- (3) at reformere import- og eksportvirksomheders driftssystemer.
- (4) at fremskynde trinene ved at bruge fremmed kapital. Fra 1979 til 1992 har Kina oprettet 70.000 »Sanzi Enterprises«, hvilket har spillet en positiv rolle for Kinas nationaløkonomiske vækst. »Sanzi Enterprises« betyder, at der er tre typer af udenlandsk investering, f.eks. udenlandsk ene-ejede virksomheder, joint ventures og udenlandsk-

kinesiske samarbejdsforretninger. Spredningen af brugen af fremmed kapital skal yderligere udvides inden for f.eks. udenrigshandel, erhverv, forsikring, finansvæsen, ejendomshandel, oceantransport og flyvning. Fremmede investorer vil få tilladelse til at starte forretning inden for disse områder.

Vesteuropæiske lande har etableret omkring 600 joint ventures i Kina, og hvis vi medregner direkte investeringer i Kina, beløber det sig til 150 millioner US\$ hvert år (som vist i tabel 1). Ud over de store beløb der investeres, tilfører de Kina avanceret teknologi og ny industri. De indbefatter Belgiens Bell Telefonselskab, Englands Pilkington Glasfabrik, Frankrigs Peugeot Bilfabrik, Hollands Philips Selskab.

Tysklands Volkswagen er etableret i Shanghai fra 1984, og fra 1995 etableres et joint venture samarbejde, hvor Mercedes-Benz har 45% af den kinesiske fabrik der skal producere en kinesisk familiebil i Guandong provinsen og på Hainan.

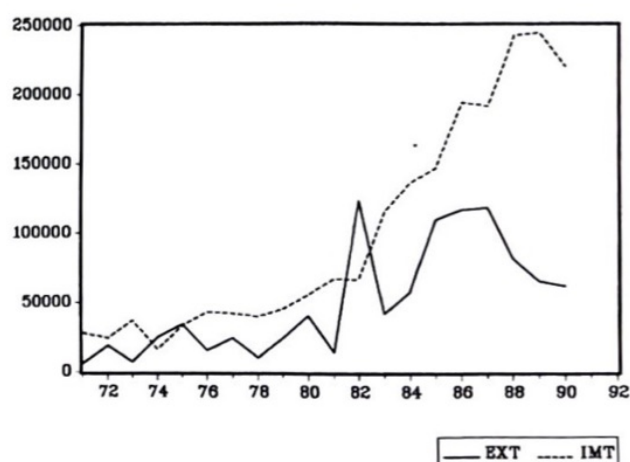
6. Danmarks samhandel med Kina

6.1. Den dansk-kinesiske handel og handelsstruktur

Ligesom det er tilfældet for hele EU (som vist i figur 1), har Danmark et underskud på handelsbalancen med Kina (se figur 2). Ved slutningen af 1980'erne var den danske import fra Kina ca. 2% af den totale danske import, mens eksporten var ca. 1% af den totale danske eksport.

Blandt danske importvarer fra Kina har fødevarer og levende dyr (SITC 0) og forarbejdede varer (SITC 8) rangeret som de to øverste i de sidste ti år. Fra 1983 til 1987 var fødevareimporten absolut nummer et og var næsten dobbelt så stor som importen af forarbejdede varer, dvs. tekstil og lettere industrielle produkter, er blevet udviklet hurtigt i de

seneste år i Kina og har siden 1989 oversteget fødevareimporten. Den gennemsnitlige årlige vækstrate for de forarbejdede varer importeret fra Kina de seneste ti år er 33,5%.



Figur 2. Dansk eksport til (EXT) og import fra (IMT) Kina 1971-1990. (1000 US\$ 1985-priser)

Blandt danske eksportvarer til Kina har maskiner og transportmidler altid ligget øverst siden 1985. Derefter kommer kemikalier, forarbejdede varer og halvfabrikata. Fødevareeksporten tegner sig kun for 1-2% af den totale danske eksport til Kina.

6.2. Simulationer med en EU-handelsmodel

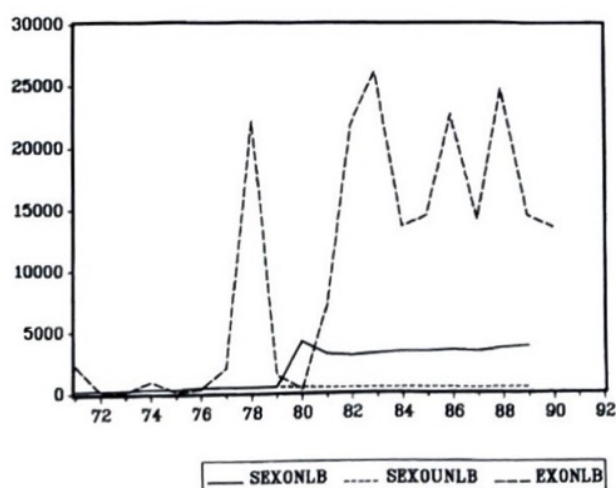
En økonometrisk model for EU-handel med tredjelande blev udviklet og beskrevet af Zhang og Kristensen (1995). Modellen bruges her til at diskutere handelen mellem Danmark og Kina sammenlignet med det generelle handelsmønster mellem EU og Kina.

For Danmark beregner modellen handelen med Kina som »et gennemsnitligt EU-land med en befolkning på størrelse med Danmarks og et indkomstniveau som Danmarks«. Den aktuelle danske eksport og import afviger herfra i den udstrækning, at de danske eksportører eller importører er bedre eller dårligere sammenlignet med EU-gennemsnittet, og pga. de »tilfældige« elementer.

6.3. En sammenligning af Danmarks og Holland-Belgiens eksport af fødevarer til det kinesiske og japanske marked

Danmarks totale eksport til Kina i 1992 var 746 millioner danske kroner, men fødevarer-eksporten samme år var 57 millioner danske kroner, hvilket er 7,6% af den totale eksport. Hvis vi betragter de sidste ti år, tegner fødevarer-eksporten sig kun gennemsnitligt for ca. 1-2% af den totale eksport til Kina. I den første halvdel af 1980'erne var fødevarer-eksporten hovedsageligt levende dyr og kødprodukter. Fra 1987 begyndte fødevarer-eksporten til Kina at ændre sig til også at omfatte f.eks. korn, kornprodukter, mejeriprodukter og dyrefoder.

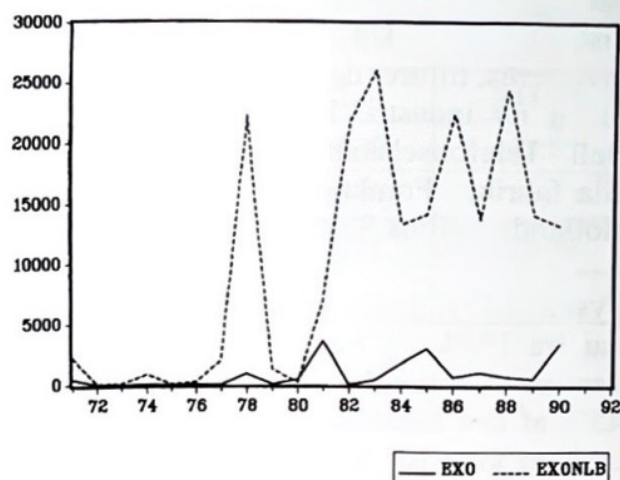
Japan er en af Danmarks store handelspartnere og den største blandt Fjernøst-landene. 85-90% af dansk import fra Japan er maskiner og transportmidler. Mere end to tredjedele af eksporten til Japan er fødevarer. Ca. 75-80% af fødevarer-eksporten er kød og kødprodukter, som også tegner sig for halvdelen af den totale eksport til Japan. Andre fødevarerprodukter til Japan er fisk, krebsdyr, muslinger, mejeriprodukter og korn og kornprodukter.



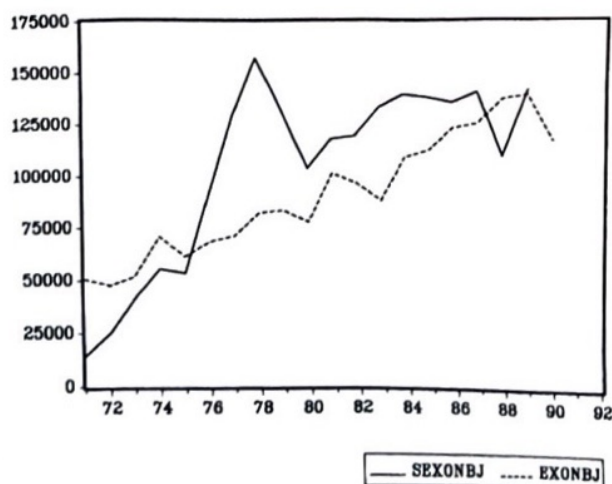
Figur 3. Holland-Belgiens eksport af fødevarer til Kina. Faktisk (EXONLB), beregnet (SEXONLB). Beregnet under forudsætning af, at der ikke sker strukturelle ændringer fra 1980 i Kina (SEXOUNLB).

Figur 3 viser Holland-Belgiens fødevarer-eksport til Kina, som er sammenlignet med den danske eksport i figur 4.

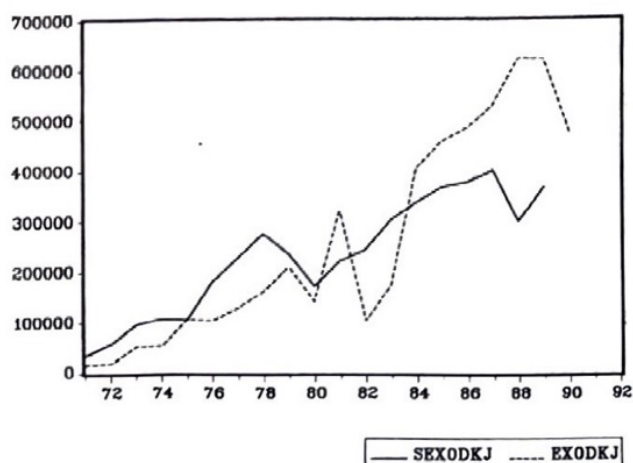
Af figur 5 og 6 ses, at markedet for danske fødevarer betydeligt større i Japan end i Kina. Af figur 5 og 6 ses det også, at den danske eksport af fødevarer til Japan har nået et niveau, som er ca. fire gange højere end Holland-Belgiens niveau. For de to markeder samlet har den danske eksportindsats været bedre end Holland-Belgiens.



FIGUR 4. Den danske eksport af fødevarer til Kina (EX0) sammenlignet med Holland-Belgiens eksport af fødevarer til Kina (EXONLB).



FIGUR 5. Holland-Belgiens eksport af fødevarer til Japan. Faktisk (EXONBJ), beregnet (SEXONBJ).



Figur 6. Den danske eksport af fødevarer til Japan. Faktisk (EXODKJ), beregnet (SEXODKJ).

7. Konklusion

De økonomiske reformer og de udenlandske investeringer i Kina, såvel som udviklingen af kinesisk udenrigshandel har startet et økonomisk »take-off« i Kina. Handelsaftalerne mellem Kina og EU siden 1980 har forbedret det økonomiske klima markant mellem de to økonomiske enheder. Dette har frembragt en hurtig vækst i den bilaterale handel. Mulighederne for yderligere generel vækst i samhandlen mellem EU og Kina ser ud til at være store.

Simulationer med gravitationsmodellen giver en god beskrivelse af det internationale handelsmønster. Eksporten til Kina fra EU-lande, opdelt på undergrupper af varer, er endnu ustabil pga. dens ringe størrelse. Den danske eksportindsats inden for maskiner er bedre end det europæiske gennemsnit, men den danske eksportindsats for fødevarer er lav på det kinesiske marked sammenlignet med det generelle EU-niveau. Hvis den danske eksport af fødevarer til Kina skulle have det samme niveau som Holland-Belgiens, skulle den være ti gange større. Dette skal dog ses i en sammenhæng med den totale fødevareeksport. Det kinesiske fødevaremarked er stadig mindre attraktivt end f.eks. det japanske marked.

Noter

1. Ifølge »World Economic and Social Survey 1994«.
2. Ifølge »World Development Report 1994«.
3. Ifølge Folkerepublikken Kinas Ministerium for Udenrigsøkonomiske Relationer og Udenrigshandel
4. Interne dokumenter med regler, bestemt af den kinesiske regering. Dokumenterne her angående udenrigshandel er normalt kontrolleret af Ministeriet for Udenrigshandel og Økonomisk Samarbejde.
5. Dokumenter til regulering af import og eksport.

Referencer

- Anderson, K. and Park, Y. 1989. China and the International Relocation of World Textile and Clothing Activity. (*Weltwirtschaftliches Archiv, Review of World Economics*. Band 125, No. 1, 1989, pp. 129-148)
- Commission of the European Community, 1985. The European Community and The People's Republic of China (*Europe Information External Relations*, november 1985).
- Commission of the European Community, 1988. The European Community and China (*Europe Information External Relations*, marts 1988).
- Commission of the European Community, 1988. »The Europe-South Dialogue« (Luxemburg).
- Council, Council Decision of 24 September 1990 Concerning the conclusion of the Agreement between the European Economic Community and The People's Republic of China on Trade in Textile Products (90/647/EEC) *Official Journal of the European Communities* No L 250/1.
- Moser M.J. (Ed) 1987. *Foreign Trade, Investment, and the Law in the People's Republic of China*. (Hong Kong).
- »People's Daily«, Overseas Edition.
- Redmond, J. and Zou, L. 1986. The European Community and China: New Horizons. (*Journal of Common Market Studies*, Vol. 25, No. 2, december, 1986, pp. 133-155).
- Udenrigsministeriets EKSPORT Information. Kina Markedsprofil (forskellige udgaver).
- Zhang, Jie and Gustav Kristensen 1995. The EEC Trade with Third Countries. An EEC Trade Model. (*Geographical Analyses*, Vol. 27, No. 4 pp. 307-320. Ohio State University Press).

Frihandelsaftalen NAFTA – indhold, form og konsekvenser

Cand.oecon. Steen T. Andersen, økonom på Rigshospitalet

1. Indledning

Pr. 1. januar 1994 trådte den nordamerikanske frihandelsaftale NAFTA (North American Free Trade Agreement) i kraft. Aftalen blev indgået i 1992 mellem USA, Canada og Mexico. Artiklen belyser aftalens indhold, formen af aftalen og dens sandsynlige konsekvenser. Aftalen karakteriseres og relateres til EF, og den fremtidige integration i NAFTA-området overvejes. Konsekvenserne af forskellige former for frihandelsaftaler analyseres. Artiklen er skrevet i september 1994, og vurderinger, analyser o.lign. bygger på tilgængelig litteratur på daværende tidspunkt.

2. Vejen til NAFTA

NAFTA-forhandlingerne repræsenterer et vigtigt skridt i den integrationsproces, der har været undervejs i Nordamerika i årtier. Grundstenen blev lagt i 1965 med Canada-US Auto Pact, som primært søgte at skabe bilateral frihandel med motorkøretøjer. Siden 1965 har en række bilaterale handelsaftaler sænket handelsbarriererne i regionen. Den vigtigste har været CUFTA (Canada-USA Free Trade Agreement) fra 1988, som målt på handelsstrøm er verdens største bilaterale FTA og som på mange måder banede vejen for NAFTA.

Efter en række aftaler inden for den bilaterale handel indledte USA og Mexico i juni 1990 forhandlinger om en bilateral FTA. Samtidig lancerede Præsident Bush the Enterprise for

the Americas Initiative (EAI), som forpligter USA til at forhandle FTA's med andre lande eller landegrupper (Mercosur, Andean Pact mv.). Betingelserne for, at USA vil indlede forhandlinger med et land, er, at landet skal have en stabil makroøkonomi, en markedsorienteret politik og et handelsregime, der løbende liberaliseres. Ud over potentielle handelsøkonomiske gevinster er USA's motiv bag EAI at støtte udviklingen mod markedsbaserede demokratier i den vestlige hemisfære samt at fastlåse eksisterende reformtiltag.

Det betød, at Canada kunne blive en af adskillige »spokes«¹ eller forsøge at skabe en trilateral FTA med USA og Mexico. Efter intens debat i Canada besluttede man sig for at ville forhandle en trilateral aftale. Forhandlingerne begyndte i juni 1991.

M.h.t. de 3 landes egeninteresse i en aftale er USA's overordnede interesse at fremme økonomisk vækst og politisk stabilitet i Mexico, støtte landets udvikling mod demokrati og endelig at fastlåse eksisterende reformer i Mexico. Derudover signalerede USA handelspolitisk handlekraft i en periode, hvor Uruguay-forhandlingerne lå underdrejede. De politiske motiver er altså dominerende for USA. Hvad angår det økonomiske forventer USA via aftalen at øge den globale konkurrencedygtighed via en mere effektiv faktorudnyttelse på kontinentet. Derudover forventes

øget handel med Mexico, som er USA's 3. største handelspartner, herunder spillovereffekter fra øget indkomst i Mexico.

Mexico havde den største økonomiske interesse i at få NAFTA gennemført. Aftalen ville give bedre og mere sikker adgang til det amerikanske marked, der udgør 3/4 af Mexicos eksport. De store produktivits- og indkomstforskelle mellem de 2 lande forventedes også at blive en ekstra fordel. Aftalen vil også bidrage til at tiltrække FDI (fremmede direkte investeringer) fra USA og resten af verden. Øget FDI og dermed kapitalakkumulation er nødvendig for Mexicos fremtidige vækst. Derudover ser Mexicos regering NAFTA som en blåstempling af landets reformer og et middel til fastlåsning af disse.

Canada var den mest tøvende part af frygt for suverænitetsafgivelse. Nationale støtteprogrammer måtte måske konvergere med de andre landes p.g.a. øget konkurrence, som også kan nødvendiggøre ubehagelige strukturelle tilpasninger. Landets økonomiske interesse var primært at opretholde og evt. forøge de gevinster i form af adgang til USA's marked, som blev opnået ved CUFTA. Canada var også interesseret i, at dets kulturelle industri (TV, radio, bøger aviser mm.), som ikke var omfattet af CUFTA, også udelades ved senere handelsaftaler for at beskytte »den kulturelle arv«.

Den 7/9 1992 tiltrådte de 3 lande formelt aftalen. Herefter manglede aftalen at blive vedtaget i de 3 landes parlamenter for at kunne træde i kraft fra 1/1 1994. Hurdlen var afstemningen i Repræsentanternes Hus i USA i efteråret 1993. Den efterfølgende afstemning i Senatet og Mexicos parlament viste sig nemlig at blive en formalitet, og forinden var aftalen vedtaget i Canadas parlament. Debatten op til kongresafstemningen den 17/11 1993 skabte stor medieopmærksomhed også i Danmark. Ross Perot påstod, at aftalen ville

betyde, at millioner af amerikanske jobs ville flytte til Mexico, hvilket er en ekstrem »prediktion« i.f.t. de mere moderate effektvurderinger, som de senere omtalte CGE-modeller (Computer General Equilibrium modeller) gav anledning til. Fagbevægelsen og et flertal blandt Demokraterne var også modstandere af NAFTA, hvilket betød, at Præsident Clinton måtte indgå en række sideaftaler samt nogle sideaftaler om miljø mv. (se også Andersen(1994)) for endeligt at få aftalen i hus. Ved afstemningen den 17/11 blev NAFTA inklusiv sideaftaler vedtaget med 234 stemmer for og 200 imod.

3. Aftalens indhold

Toldbarrierer (TB) og visse ikke-toldmæssige barrierer (NTB) elimineres i løbet af 10 år – for landbrugsprodukter dog først i løbet af 15 år. Traktaten giver mulighed for en eventuel fremskyndelse af toldeliminationen i.f.t. det aftalte tidsprogram. Hvert land skal give varer/tjenesteydelser fra et andet land national behandling (»National Treatment«), defineret som behandling af importerede varer/tjenesteydelser på en ikke mindre favorabel måde end hjemlige varer/tjenesteydelser m.h.t. beskatning, love, reguleringer mv. Aftalen giver også national behandling for investeringer, hvilket trækker i retning af fri bevægelighed for kapital. Der er dog for Mexicos vedkommende en række undtagelser herfra: På aktivtetsområderne råolie, elektricitet, atomkraft, satellitkommunikation, telegrafservice, jernbanevæsen, produktion af mønter og sedler samt opsyn med havne og lufthavne vil den mexicanske stat fortsat være ejer og driftsherre. Disse områder åbnes altså ikke for investorer fra USA og Canada.

M.h.t. generelle NTB's forbydes anvendelse af import- og eksportrestriktioner. Principielt forbydes standarder, medmindre disse er til for at beskytte mennesker, dyr og miljø. Dermed erkendes også den konflikt mellem handel og miljø, der eksisterer, og som har

ført til problemer med implementeringen af EU's indre marked. Reelt forventes ensartningen af standarder og fjernelse af tekniske handelshindringer langt fra at blive nær så vidtgående og ambitiøs som ved Det indre Marked i EU.

Afsnittet om motorkøretøjer er meget omfattende i traktaten, hvilket passer godt med, at denne sektor realøkonomisk spiller en stor rolle for NAFTA. Ligesom inden for tekstil og beklædning mv. er der en oprindelsesregel, dvs. et krav om at en vis del af værditilvæksten skal være af nordamerikansk oprindelse, for at varen kan handles toldfrit i regionen. Kravet er 50% i 1994, 56% efter 5 år og 62,5% efter 10 år. The Big Three (General Motors, Ford og Chrysler) har her udført succesfuld lobbyvirksomhed, idet de som insidere på det nordamerikanske marked er interesseret i, at barriererne over for outsiders (europæiske og japanske producenter) er så store som muligt. Oprindelsesregler er altså et protektionistisk instrument (jo højere %-krav, desto mere protektionistisk), men er samtidig nødvendige i et frihandelsområde (FTA). I en toldunion har man i modsætning til en FTA fælles eksternt toldmur (som EU), hvilket gør oprindelsesregler unødvendige. I en FTA uden oprindelsesregler ville varer blive indført i regionen via landet med den laveste toldsats og dermed skabe såkaldt trade deflection. Derfor er grænsekontrol i en fuldt gennemført toldunion principielt overflødige, hvis man altså ser væk fra ikke-økonomiske faktorer som narkohandel, smitsomme sygdomme, illegale vandring mv.

Området finansielle tjenesteydelser liberaliseres også, selvom Mexico opretholder visse ejerskabsrestriktioner. Offentlige køb og licitationer over visse beløbsgrænser liberaliseres derved, at tilbudsgivere fra andre medlemslande skal ligestilles med hjemlandets tilbudsgivere. I EU er dette område også liberaliseret, men ikke desto mindre blev

licitationer i 1990 i 98% af tilfældene stadig givet til hjemlige virksomheder.

For intellektuelle ophav gives national behandling og parterne forpligter sig til effektiv beskyttelse af disse ophavsrettigheder.

Aftalen berører ikke landenes skattelove eller sociale ordninger og begrænser ikke parternes ret til at oprette private eller offentlige monopol eller statsvirksomheder. Landenes konkurrencelove berøres heller ikke, i hvert fald ikke direkte, og parterne skal samarbejde om en effektiv håndhævelse af disse.

NAFTA er målt på indbyggertal (372 mio.) og BNP (6870 mia. US\$, BNP/indb. = 18467 US\$) sammen med EU det største regionale integrationsarrangement i verden.

NAFTA kan bedst betegnes som en »udvidet FTA«, idet aftalen ikke alene omfatter fjernelse af TB for varehandel og tjenesteydelser, men også liberalisering af investeringsområdet samt fælles subsidie, og antidumpingregler, fjernelse af ejerskabsrestriktioner, liberalisering af offentlige køb og harmonisering af regler for intellektuel ophavsret. Man kan sige, at NAFTA skaber markedsadgang i bred forstand, hvilket i øvrigt også har været Uruguay-rundens forhandlingsramme. Afsnittene om midlertidig opholdstilladelse for forretningsfolk i de andre medlemslande samt lempelse af ejerskabsrestriktionerne trækker derudover i retning af »et fælles marked uden toldunionens fælles toldmur«. NAFTA bygger på CUFTA, som var den første FTA, der liberaliserede handelen med tjenesteydelser. Men man kan ikke sige, at NAFTA-forhandlingerne er lig optagelsesforhandlinger for Mexico i CUFTA, selvom der er afsnit i traktaten, der er direkte møntet på Mexico. Fælles regler om intellektuel ophavsret og brugen af instrumenter som antidumping, subsidiemodtræk og nødaktioner er nye i.f.t. CUFTA. Også for bilindustrien er der

nye strammere oprindelsesregler, ligesom CUFTA's afsnit om vin og spiritus ikke indgår i NAFTA.

NAFTA vil skabe friere handel, men ikke frihandel i Nordamerika. En række NTB's vil fortsat eksistere på sektorniveau, og der vil være protektionistiske oprindelsesregler i bil og tekstil- og beklædningsindustrierne. Og som nævnt vil tekniske handelshindringer ikke være ryddet nær så effektivt af vejen som i EU via Det indre Marked. Desuden er nogle sektorer i Mexico – nemlig energi og den finansielle sektor – stadig ret lukket for udenlandske investeringer. Der er – ud over The Free Trade Commission, som har implementerings- og tvistbilæggesansvaret – heller ingen overnationale organer i NAFTA. Der er ingen traktatlig makroøkonomisk koordinering, selvom Pesoen og den canadiske dollar er bundet til US-dollar (hvilket dog ikke skyldes NAFTA). Som modstykke til EU's fællesfinansierede ordninger som landbrugs-politikken og de regionale struktur-fonde indeholder NAFTA udviklingsbanken »Nad-banken« (North American Development Bank) til miljøforbedring af grænseområdet mellem USA og Mexico, men banken kan m.h.t. økonomiske midler ikke måle sig med EU's ordninger (se også Andersen(1994)). Men bortset fra EU er NAFTA nok den mest vidtgående af de mange FTA-varianter, der findes, netop p.g.a., at den er en udvidet FTA, og fordi implementeringen må forventes at ske planmæssigt.

4. Fremtidig integration

Den fremtidige integration kan enten være yderligere intern økonomisk integration eller geografisk ekspansion af frihandelsområdet. M.h.t. den interne integration i NAFTA-området tænkes på en mulig udvikling mod en toldunion, et fællesmarked eller en valutaunion. En toldunion med fælles ydre toldmur kræver en ensartning af de 3 landes handels-politik, hvilket i hvert fald for nuværende er

urealistisk. I en toldunion vil USA – som nu – påberåbe sig sin autonomi i handelspolitikken, som ofte bruges som udenrigspolitisk instrument. Og Mexico og Canada vil næppe acceptere at skulle følge USA's politik slavisk. Således har det været svært for USA's nabolande at acceptere USA's politisk bestemte handelsboykotter af Kina og Cuba.

Mere sandsynligt er det ifølge Lipsey(1991) med »et fællesmarked uden toldunionens fælles ydre toldmure«. Via NAFTA er investeringsbestemmelserne harmoniseret og ejerskabsrestriktioner lempet, hvilket trækker i retning af fri kapitalbevægelighed. I samme retning trækker den markedsbaserede integration af Nordamerikas kapitalmarkeder, som har fundet og finder sted. Fri bevægelighed for arbejdskraft har nok længere udsigter. Først når indkomstforskellene mellem USA og Mexico er væsentligt reduceret og massevandring dermed undgås, kan fri formel mobilitet blive politisk acceptabelt. Og udsigterne er endnu længere, hvis NAFTA udvides til resten af den vestlige hemisfære.

M.h.t. en udvikling mod en valutaunion analyserer Bayoumi og Eichengreen(1993), hvorvidt NAFTA-området opfylder kriterierne for at være et optimalt valutaområde, og sammenligner området med EU. Konklusionen er, at det ikke ud fra de nuværende økonomiske forhold er et optimalt valutaområde, og derfor mindre sandsynligt med en valutaunion i Nordamerika. Gevinsterne ved en valutaunion – større gennemslugtighed, mindre transaktionsomkostninger og generelt bedre mulighed for at høste gevinsterne af frihandel – er lige så store i Nordamerika som i EU. Men omkostningerne, som er den tabte mulighed for at bruge valutakurspolitik, er større i Nordamerika. Det begrundes med, at chokkene er mere negativt korreleret i Nordamerika (mellem USA og Mexico) end i EU, primært fordi Mexico (stadig) er en olieproduktions-baseret økonomi. Derfor er det for Mexico

stadig nødvendigt at have valutakursen som chokabsorbator – i hvert fald så længe løndannelsen ikke er tilstrækkelig fleksibel til, at pengelønnen kan overtage denne funktion. I tilknytning hertil vil jeg mene, at selvom en valutaunion nok pt. er usandsynlig, er et arrangement, der minder om EMS'en i Europa, ikke urealistisk. Pesoten er pegget til dollaren, som også har den canadiske dollar knyttet til sig. Udsvingsrammerne for Pesoten over for dollaren skulle så nok være større end for canadiske dollar, jvf. de ovennævnte negativt korrelerede chok mellem USA og Mexico.

M.h.t. den geografiske ekspansion er det via EAI muligt og sandsynligt, at frihandelsområdet i Nordamerika i løbet af formodentlig nogle årtier spredes til resten af den vestlige hemisfære. Den geografiske ekspansion har også betydning i det følgende afsnit, hvor en FTA's 2 mulige hovedformer analyseres.

5. Aftalens form

Som nævnt var der i 1990 en bilateral FTA mellem USA og Canada og forhandlinger om en bilateral FTA mellem USA og Mexico. Den form for handelsliberalisering, hvor USA laver bilaterale aftaler med Canada og Mexico kaldes et »hub and spokes« system, hvor the hub (her USA) laver separate bilaterale aftaler med spokeslande (her Canada og Mexico), mens spokeslandene ikke laver bilaterale FTA's indbyrdes.² Alternativet var, at de 3 lande skabte en trilateral FTA.³ Via EAI var der desuden lagt op til en geografisk ekspansion af handelsliberaliseringerne, hvor Chile kunne forventes at blive den næste kandidat til frihandel med USA.

I 1991 var der i Canada en debat om, hvorvidt man skulle forsøge at få etableret trilaterale forhandlinger med USA og Mexico. På det tidspunkt gik udviklingen jo i retning af et USA-centreret hub and spokes-system med Canada som et af spokeslandene. Canada

besluttede sig som bekendt til at forsøge trilaterale forhandlinger, og resultatet blev NAFTA.

Den canadiske økonom Wonnacott (Wonnacott(1991)) har vist, at de 2 systemer velfærdsøkonomisk er ret forskellige, især når systemerne ekspanderer geografisk. For et spokesland er en multilateral FTA at foretrække. Inden de 2 systemer analyseres, vil jeg søge at begrunde analysens relevans.

Resultatet blev som bekendt en trilateral FTA, og man kan derfor mene, at analysen ikke er relevant. Men problemstillingen mister ikke sin relevans i den vestlige hemisfære, fordi resultatet blev en trilateral FTA i Nordamerika. Som nævnt må man forvente handelsliberaliseringer mellem det sydlige og nordlige Amerika. Hvilken form vil sådanne eventuelle aftaler få? Een mulighed er en geografisk ekspanderende multilateral FTA (altså en udvidet NAFTA). Sandsynligheden herfor steg ved vedtagelsen af NAFTA-traktaten, idet traktatens artikel 2204, punkt 1 siger: »Ethvert land eller lande kan tilslutte sig Traktaten underlagt betingelser og vilkår, som et sådant land eller lande og The Free Trade Commission måtte enes om efterfulgt af godkendelse i hvert medlemsland i overensstemmelse med den i hvert land anvendte lovgivningsprocedure«. Mexico og Canada har med denne optagelsesklausul fået en indrømmelse, idet disse lande er interesseret i at undgå, at USA laver bilaterale FTA's. Kandidatlandet »tilslutter sig Traktaten«, hvilket må betyde, at landet påtager sig de samme forpligtelser som de eksisterende medlemslande bortset fra de undtagelser, der fremgår af optagelsesprotokollen, som så igen er resultatet af forhandlingerne mellem kandidatlandet og The Free Trade Commission. Jo mere omfattende denne optagelsesklausul er, desto mere nærmer man sig en bilateral aftale mellem de eksisterende NAFTA-medlemmer og det nye land. For at undgå denne udvik-

ling er det altså en fordel med en slags »told-unionsdisciplin« i NAFTA-aftalen, hvilket afhænger af fortolkning og anvendelse af artikel 2204. En elastisk fortolkning af artiklen og store optagelsesprotokoller vil således trække i retning af hub and spokes systemet.

En anden mulighed er bilaterale aftaler mellem NAFTA-enheden og lande eller FTA's (såsom Mercosur) i resten af den vestlige hemisfære. Det vil betyde, at NAFTA bliver den nye hub i den vestlige hemisfære. Men det er også muligt, at USA vil lave separate bilaterale aftaler – det udelukker NAFTA-traktaten ikke. Det kan her nævnes, at Mexico har lavet en bilateral FTA med Chile.

Også i Europa har problemstillingen en vis relevans. M.h.t. Østeuropa er det endnu uafklaret, hvad der vil ske i.f.t. EU. Muligvis vil udviklingen forløbe som med EFTA-landene: Først laves et hub and spokes-system, senere optages landene i et ekspanderende EU. Også for de tidligere randstater i Sovjetunionen er der en mulighed for, at de vil blive spokeslande i et handelsregime centreret om Rusland.

Af disse grunde er den følgende analyse relevant.

Det antages at i) the hub er økonomisk stor i.f.t. spokeslandene, ii) told over for 3. lande holdes konstant og iii) 3. lande holder deres told over for FTA-landene konstant.

Årsagen til hub and spokeslandenes vurdering af den relative fordel ved de 2 systemer skal findes i forskellen mellem systemerne, nemlig at TB og NTB mellem land B og C (eller generelt spokeslandene) opretholdes i et hub og spoke-system, men ikke i en multilateral FTA. Land A (the hub) vil foretrække hub and spokes systemet ud fra en handelsmæssig betragtning, fordi landet får 2 fordele i.f.t. en trilateral FTA:

1) Får en konkurrenceevneforbedring på verdensmarkedet i.f.t. de 2 spokes, fordi kun land A kan importere toldfrie inputs fra begge spokes.

2) Land A's eksportører får fri adgang til begge spokes markeder. Dvs. the hub får en begunstiggelse i.f.t. spoke B på spoke C's marked og en begunstiggelse i.f.t. spoke C på spoke B's marked.

Ved placering af produktive investeringer vil the hub få en klar fordel. Set med investorøjne er hub-landet en toldfri zone med begunstiget adgang til eksportmarkeder i spokeslandene (jo flere spokes desto bedre).

Spoke B ville derimod have foretrukket en trilateral FTA, hvor landet får fri handel med land C, hvilket er en fordel, givet at Trade creation overstiger Trade diversion. Ved hub and spokes udsættes spoke B for 2 former for diskrimination i.f.t. the hub, idet the hub's begunstigelser – 1) og 2) ovenfor – opnås på bekostning af spoke B (og C). Tilsvarende vil spoke C foretrække trilateral FTA.

Desuden vil land A's forhandlingsstyrke sandsynligvis være større i et hub and spokes-system, hvor the hub kan forhandle med hvert spokesland enkeltvis og dermed undgå koalitioner mellem spokeslandene; the hub kan praktisere en slags del- og hersk-politik.

En yderligere ulempe for eksisterende spokes ved hubs and spokes-systemet, er risikoen for, at nye spokes måske forhandler sig til bedre adgang til hubmarkedet. Således forsøgte Canada i CUFTA-forhandlingerne at sikre, at Canada automatisk modtog fordele eller begunstigelser, som USA måtte tildele andre lande såsom Mexico. Men USA nægtede, hvilket også indikerer, at hub and spokes-udviklingen var en reel mulighed på det tidspunkt.

Hvis hub A beslutter sig for kun at ville tilbyde separate bilaterale FTAs med nye lande, er en multilateral FTA ikke længere en mulighed. Men hvordan ser spokeslandenes beslutningsproblem ud? Spørgsmålet kan analyseres ved at se på effekterne for spoke B af, at der optages nye spokeslande. Som nævnt kan spoke B forvente at vinde ved den initiale aftale med land A. Men spoke B indkasserer et tab i.f.t. status quo for hver ny spoke, der optages. Omvendt stiger the hubs fordel, desto flere lande der optages, fordi det får frihandel med alle lande og dermed en begunstiggelse i.f.t. til spoke-konkurrenterne i hver enkelt spoke-marked. Med tilstrækkelig mange spokes vil de akkumulerede omkostninger ved systemet for spoke B overstige gevinsten ved den initiale aftale med land A. Ikke desto mindre vil hver spoke have et incitament til at sige ja til land A's tilbud. En årsag kan være, at land B er kortsigtet, dvs. fokuserer på gevinsten ved at få frihandel med det store land A. Men selv med perfect foresight (dvs. land B indkalkulerer korrekt effekten af alle fremtidige spokesaftaler, som land A laver) vil spoke B sige ja, selvom land B på lang sigt taber i.f.t. status quo. Årsagen er, at en fortsættelse af status quo ikke er alternativet. Land A vil opbygge hub og spokes-systemet, uanset om land B vil deltage eller ej.⁴ Land B kan altså ikke undgå omkostningerne ved land A's ekspanderende netværk. Så land B's beslutning drejer sig kun om, hvorvidt det vil acceptere land A's tilbud om fri handel eller ej. Det mest sandsynlige er her, at en bilateral aftale med land A isoleret set vil være en fordel. Jo flere spokesaftaler the hub allerede har indgået, desto større er incitamentet for udelukkede lande til også at blive spokesland.⁵

The hub har altså en dominerende indflydelse på formen af handelsliberaliseringerne og vil foretrække et hub and spokes-system. Det sidste resultat svarer ikke til den faktiske udvikling i Nordamerika. Wonnacott(1991)

finder 4 argumenter – som skitseres nedenfor – der svækker fordelagtigheden af hub og spoke for the hub og eventuelt tilstrækkeligt til, at the hub vil foretrække en ekspanderende multilateral FTA.

1) Fri handel med the hub kan forventes at øge indkomsten i det nye spokesland betydeligt, især når the hub er et rigt land med stort hjemmemarked og relativt høj produktivitet i.f.t. spokeslandet. The hub og eksisterende spokeslande vil formentlig få en positiv spillovereffekt i form af større eksport. Der er 2 implikationer heraf: a) Det tab, som eksisterende spokes får, ved at nye spokeslande optages, mindskes af spillovereffekten. b) Den nye spoke ville have fået større vækst ved at tilslutte sig en ekspanderende FTA, som giver frihandel med alle deltagere. Det betyder, at spillovereffekten på the hub (og eksisterende spokeslande) vil være større i en multilateral FTA.

2) Spild af reale ressourcer i hub and spokes-system som følge af højere omkostninger ved administration og transport. I et sådant system udstrakt til hele den vestlige hemisfære er det ikke nødvendigvis privatøkonomisk optimalt at transportere varen den korteste vej. Det kan f.eks. måske betale sig at »dreje« en varetransport fra Brasilien til Canada over in-bond zonen USA for at frigøre den for told ved indførsel i Canada. I mange andre situationer vil et hub and spoke system være mindre gennemskueligt samt indeholde spekulationsmuligheder (såsom ovenstående eksempel), hvilket vil opsuge ressourcer til rådgivning af virksomheder, øget administration i ministerier mv. Hvis de bilaterale aftaler er inkonsistente især m.h.t. oprindelsesregler, men også m.h.t. tidsprofil for toldreduktioner, fortolkning og implementering af aftalen mv., stiger dette ressourcespild.

3) Rent-seeking. Den forventede gevinst for erhvervsorganisationer o.lign. i hublandet til

at udføre lobbyvirksomhed for at påvirke beslutninger – såsom hvem der skal være den næste deltager i systemet – må forventes at være større i et hub and spokes-system p.g.a. hublandets toldbegunstigelser. Lobbyisterne er derfor også villige til at bruge flere ressourcer på denne aktivitet i et hub and spokes-system, hvilket nationaløkonomisk set er en yderligere omkostning for hublandet ved dette system.

Men den væsentligste grund til, at USA foreløbig faktisk har valgt en multilateral FTA, er nok af mere udenrigspolitisk karakter. Det er ikke i USA's udenrigspolitiske interesse at skabe et handelssystem, hvor USA får begunstigelser på dets naboers bekostning, når USA i forvejen er den dominerende økonomiske og politiske magt i den vestlige hemisfære. Et hub and spokes-system ville kunne karakteriseres som en handelsmæssig institutionalisering af USA's politiske og økonomiske hegemoni.

6. Aftalens konsekvenser

Brown(1992) er en oversigtsartikel over CGE-modelleringen af NAFTA, det samme er Weintraub(1992), men med vægt på sektorielle effekter. Disse 2 artikler er således velegnet litteratur til dette afsnit om hovedresultater af NAFTA-aftalen. Brown (1992) behandler 12 CGE-studier, som passende inddeles i 3 grupper/generationer:

- 1) Statiske modeller med CRS (Constant Returns to Scale) og perfekt konkurrence.
- 2) Statiske modeller med IRS (Increasing Returns to Scale) og imperfekt konkurrence.
- 3) Dynamiske modeller.

Desuden kan hver gruppe inddeles efter, om der antages kapitalmobilitet i betydningen kapitalindstrømning i Mexico som følge af NAFTA eller ej. Weintraub(1992) undersøger 11 CGE-studier (plus nogle kvalitative studier), som hovedsageligt svarer til Browns undersøgte CGE-studier. Jeg har på baggrund af Weintraub(1992) og Brown(1992) konstrueret tabel 1 nedenfor, som gengiver BNP-effekterne af CGE-studierne inddelt efter grupper/generationer.

Det ses af tabellen, at hvorvidt NAFTA bevirker øget kapitalindstrømning har stor betydning for aftalens effekter. Mange forfattere har således givet udtryk for, at Mexicos hovedmotivation m.h.t. NAFTA er at få øget kapitalindstrømning, som er en afgørende faktor for landets vækst.

NAFTA vil kunne øge kapitalinflowet ad forskellige kanaler. Via traktatens afsnit om den finansielle sektor kan sektorens efficiens øges og renteniveauet falde. Mere vigtigt vil NAFTA kunne skabe et stabilt økonomisk klima i Mexico ad 2 veje:

MEXICO		– kapitalmobil	+ kapitalmobil
statiske	F.K. og CRS	0,3 – 2,3	4,6 – 6,4
statiske	UF.K. og IRS	1,6 – 3,3	5,0
dynamiske		1,0 – 2,6	3,2 – 11,0
USA			
statiske	F.K. og CRS	0 – 1,7	
statiske	UF.K. og IRS	0 – 2,6	

Forkortelser: F.K. = Fuldkommen konkurrence
UF.K. = Ufuldkommen konkurrence

CRS = Constant returns to scale
IRS = Increasing returns to scale

Tabel 1. %-vis BNP-vækst under forskellige modelantagelser.

- a) NAFTA vil fastlåse Mexicos frihandelspolitik og landets liberale politik overfor udenlandske investeringer, hvilket hidtil er sket via ensidige reformer.
- b) NAFTA vil beskytte Mexicos producenter mod protektionistiske konjunkturfølsomme tendenser i USA.

En afledt effekt af ovenstående vil være, at risikopræmien ml. investeringer i Mexico og USA reduceres p.g.a. den mindske usikkerhed. Ovenstående må siges at være NAFTA's vigtigste forventede effekter.

Mexicos tilslutning til NAFTA er ofte blevet sammenlignet med optagelsen af Spanien (Portugal og Grækenland) i EF. I årene omkring 1986 oplevede Spanien et massivt investeringsboom, men Ros(1992) nævner 2 grunde til, at et boom af samme størrelsesorden ikke vil finde sted for Mexico. For det første har Mexico modsat Spanien i Europa længe haft rimelig adgang til de fleste markeder i USA, måske med undtagelse af stål, tekstil- og beklædningsindustriene. For det andet er der ikke udsigter til et Fort Nordamerika, som det gælder om at komme inden for inden, det er for sent, jvf. spekulationerne om et Fort Europa som amerikanske investorer så deres snit til at komme ind i via Spanien før 1986.

Der er en stor varians i effekten på BNP-vækst ved de forskellige CGE-modeller. Det skyldes især forskellige modelinterne antagelser angående:

- 1) specifikation af produktionsfunktionen,
- 2) specifikation af faktormarkederne,
- 3) national produktdifferentiation eller ej og
- 4) antallet af lande og sektorer i modellen.

ad 2): Den hyppigste antagelse er her, at aggregeret udbud af K og L fastsættes eksogent inden for hvert land, og faktorerne har fri mobilitet inden for økonomien. Faktorpriserne er fleksible, så begge faktorer er fuldt

beskæftigede. Der er 2 anvendte alternativer hertil. En er at gøre modellen keynesiansk ved at fastlåse reallønnen og lade beskæftigelsen variere. Den anden er at lade L-udbuddet være fast, men lade kapital være endogen bestemt (af renten). Modeller med keynesiansk arbejdsløshed vil typisk give mindre favorable BNP-effekter af frihandel. Her er altså en kilde til overvurdering af de positive effekter.

Men der er også en væsentlig mulighed for, at CGE-modellerne underestimerer de positive effekter. I CGE-modellerne betyder NAFTA fuld elimination af TB og visse NTB mellem de 3 lande. Det er på flere områder en simplificering i.f.t. traktaten og den faktiske virkelighed. Landene må nemlig enes om en større grad af integration end den, der fremkommer ved fjernelse af grænsebarrierer, hvilket giver mulighed for større positive effekter. Mexico har som følge af NAFTA indført nye love for beskyttelse af intellektuel ophavsrettigheder. Mexico vil også »importere« USA's regler og standarder, hvilket giver bedre bevægelighed for varer og kapital.

Endelig er der et økonometrisk problem ved CGE-modellerne, idet Mexico i de sidste 10 år har gennemført omfattende økonomiske reformer, som vil give strukturelle skift i en tidsserieanalyse. Modellerne er ikke opmærksomme på dette problem, som betyder, at det er svært at adskille effekterne af NAFTA på Mexicos økonomi fra effekterne af Mexicos reformer.

7. Konklusion

Jeg har i denne artikel indledningsvis skitseret forhandlingsvejen til NAFTA. Derefter fandt jeg, at NAFTA bedst kan karakteriseres som en udvidet FTA med det mål at skabe markedsadgang i bred forstand. M.h.t. den fremtidige integration er »et fælles marked uden toldunionens fælles toldmur« en sandsynlig mulighed. Via EAI må det også forventes, at

frihandelsområdet ekspanderer til Latinamerika, og jeg har i den forbindelse analyseret konsekvenserne af 2 mulige hovedformer, en sådan ekspansion kan tage. Velfærdsøkonomisk er det mest fordelagtigt, at ekspansionen sker inden for rammerne af en multilateral FTA, dvs. landene eller landegrupperne optages i en udvidet NAFTA. Endelig belyste jeg BNP-effekterne af NAFTA. Alle lande forventes at vinde ved aftalen, og Mexico forventes at få den største BNP-gevinst, som jeg vil skønne til 5-10%.

Noter

1. Jvf. afsnittet om formen af FTA, hvor begrebet uddybes.
2. Tilbage i historien er the British Commonwealth et eksempel på en slags økonomisk hub and spokes-system med Storbritanien som the hub og kolonierne som spokes.
3. Det er det rene alternativ, men man kan også forestille sig hybrider af de 2 hovedformer.
4. I spilteoretisk terminologi er det land A's dominerende strategi.
5. Som illustration: Det sidste land, der ikke har en bilateral FTA med the hub, er udsat for maksimal diskrimination og vil klart takke ja til the hubs tilbud om en spokesaftale. Landet får fordelene af frihandel med the hub, og der er ingen fremtidige omkostninger, da netværket ikke kan udvides yderligere.

Referencer

- Andersen, S.T.(1994): »En analyse af frihandelsaftalen NAFTA«, Semesteropgave ved Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.
- Brown, D.K.(1992): »The Impact of a North American Free Trade Area: Applied General Equilibrium Models«, s. 26-58 i Lustig, N; Bosworth, B.P. og Lawrence, R.: »North American Free Trade – Assessing the Impact«, Brookings Institution, Washington DC.
- »North American Free Trade Agreement – Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of America« = NAFTA-Traktaten, Canada 1992, 1016 s.
- Robson, P.(1987): »The Economics of International Integration«, London, 285 s.
- Weintraub, S.(1992): »Modelling the Industrial Effects of NAFTA«, s.109-133 i Lustig N; Bosworth, B.P. og Lawrence, R.
- Wonnacott, R.(1991): »The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge«, Toronto/Washington, 84 s.

Den skandinaviske arbejdsmarkedsmodel i europæisk belysning

Carsten Strøby Jensen, Jesper Due og Jørgen Steen Madsen,
FAOS, Københavns Universitet

1. Indledning

Følgende artikel er koncentreret om en analyse af de skandinaviske landes Industrial Relations (IR) systemers karakteristika og udvikling i lyset af EU-integrationen.

Den europæiske integrations tiltagen siden midten af 1980'erne bringer spørgsmålet om, hvorvidt de skandinaviske reguleringsformer på arbejdsmarkedet kan overleve. Vil de skandinaviske landes IR-systemer være i stand til at håndtere en stigende politisk og økonomisk internationalisering?

Spørgsmålet må mere præcist stilles i to tempi. For det første må der spørges om, på hvilken måde den økonomiske internationalisering har påvirket og vil påvirke de skandinaviske landes IR-systemer. En hypotese om, at økonomisk internationalisering øger interdependensen mellem IR-systemerne i Skandinavien og det øvrige Europa, og at dette vil øge konkurrencen mellem de nationale IR-systemer, forekommer plausibel (Streeck (1993)).

For det andet må der spørges til, på hvilken måde det politiske samarbejde imellem EU-staterne vil påvirke Skandinavien. For så vidt angår IR-reguleringen er spørgsmålet knyttet

til de aktuelle tendenser til, at der etableres et overnationalt europæisk IR-system i sammenhæng med EU-landenes øgede social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde (Due et al (1992)).

Artiklen er videre struktureret som følger: For det første analyseres historiske og aktuelle karakteristika ved den skandinaviske IR-model. For det andet diskuteres ligheder og forskelle mellem den skandinaviske IR-model og andre nationale IR-systemer i blandt EU-landene. I den sammenhæng bringes spørgsmålet om konsekvenserne af en intensiveret konkurrence mellem de nationale IR-systemer i Europa på banen. Endelig, og for det tredje, diskuteres spørgsmålet om, hvorledes og i hvilket omfang den skandinaviske IR-Model er blevet og vil blive påvirket af det social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde i EU. Fokus vil i den sammenhæng især være på Danmark og Sverige. Danmark er det af de skandinaviske lande, som hidtil mest direkte er blevet konfronteret med det intensiverede arbejdsmarkedspolitiske samarbejde, mens Sverige med medlemskabet af EU i fremtiden vil blive en central aktør i EU.

2. Den skandinaviske IR-Model

Stærkt centraliserede overenskomst- og aftaleforhandlinger mellem fag- og arbejdsgiverorganisationerne, høje organisationsgrader blandt lønmodtagerne og en grundlæggende systemorientering mod aftaler mellem arbejdsmarkedets parter frem for mod lovgivning, er nogle af de forhold, som traditionelt er blevet fremhævet, når den skandinaviske IR-models kendetegn har skullet karakteriseres (Schiller (1994), Gudmonsson (1993)).

Baggrunden for disse karakteristika ved de skandinaviske lande IR-systemer skal ses i relation til flere forhold. Væsentligst er, at der i de skandinaviske lande tidligt i industrialiseringen blev indgået hovedaftaler mellem de nationale arbejdsgiverorganisationer og de nationale faglige organisationer. Kjellberg (1992) skriver: »The crucial element in Scandinavian compromises between capital and labour was the extension of cooperation into the industrial arena. The Danish September Compromise of 1899 was the first basic agreement in the world. Equivalent agreements were reached in Norway in 1936 and in Sweden in 1938...« (Kjellberg (1992), p.89).

Etableringen af disse hovedaftaler i de skandinaviske lande har haft central indflydelse på den senere udvikling af IR-systemerne og har været afgørende for, at de skandinaviske landes IR-systemer har fået en række ligheder. Dels har disse hovedaftaler haft den konsekvens, at der især for Sverige og Danmarks vedkommende har udviklet sig en stærk tradition for, at kollektive overenskomster har været det altovervejende instrument i reguleringen af de industrielle relationer. Dels har konsekvensen været, at staten som aktør i IR-systemet har spillet en – i forhold til andre europæiske IR-systemer – tilbagetrukket rolle. Parterne på arbejdsmarkedets har således i lange perioder været

de dominerende aktører i reguleringen af de industrielle relationer.¹

Parternes rolle i reguleringen af de industrielle relationer, gennem indgåelse af kollektive overenskomster, har samtidigt været understøttende for et af de andre centrale forhold, som traditionelt fremhæves som fælles for de skandinaviske lande. Nemlig tilstedeværelsen af en enhedsfagbevægelse med høje organisationsgrader blandt lønmodtagerne. Kjellberg (1992) skriver om den selvforstærkende effekt i organisationsudviklingen, »The centralized compromises in the industrial arena facilitated the unions presence at the workplace by granting basic union rights. This has favoured high union density: mutual recognition at central level has curbed the fragmentation of trade unionism, while decentralisation has brought workers into direct contact with the union at the workplace.« (Kjellberg (1992), p.90).

Især Sverige og Danmark har været karakteriseret ved særdeles høje organisationsgrader i de faglige organisationer, mens organisationsgraden i Norge har været betydeligt lavere.²

En konsekvens af parternes centrale rolle på arbejdsmarkedet og af de faglige organisationers relative høje dækningsgrad har været, at IR-reguleringen kun i mindre omfang er blevet juridificeret gennem statslig lovgivning. Lønmodtagerrettigheder er historisk primært blevet defineret som kollektive rettigheder knyttet til fagforeningsmedlemskab, snarere end som individuelle rettigheder knyttet til statsborgerskabet. Samtidig har parterne på arbejdsmarkedet været i stand til – og været villige til – at øve betydelig indflydelse på de siddende regeringer gennem en omfattende deltagelse i Råd og Kommissioner, hvor parterne har været involveret i beslutningsprocesser vedrørende forhold, som langt fra alene har været koncentreret om strikte arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål.

Norge har dog i forhold til Sverige og Danmark traditionelt været karakteriseret ved en stærkere lovgivningsorientering.

Udviklingen af disse samspilsformer mellem regeringer og arbejdsmarkedets parter i Skandinavien har yderligere været med til at give parterne en bredere ansvarlighed over for den generelle samfundsmæssige udvikling. Arbejdsmarkedsorganisationerne har – takket være deres væsentlige indflydelsesmuligheder – ikke alene kunne agere som interesseorganisationer, men har måttet tage bredere hensyn i deres politikformulering.³

Et yderligere centralt kendetegn ved de skandinaviske landes IR-systemer har været, at de kollektive forhandlinger ikke blot er foregået relativt autonomt blandt parterne, men at de også er foregået i stærkt centraliseret form, ofte under ledelse af hovedorganisationerne på arbejdsmarkedet. I både Sverige (Elvander (1988)) og Danmark (Due et al (1994), Scheuer (1992)) har denne stærkt centraliserede forhandlingsmodel, historisk, været et resultat af arbejdsgiverorganisationernes ønske om centraliserede forhandlinger. SAF, Svensk Arbejdsgiverforening, og DA, Dansk Arbejdsgiverforening, udviklede sig tidligt til at være stærkt centraliserede organisationsrepræsentanter for arbejdsgiverne, hvilket pressede en tilsvarende centralisering igennem iblandt de svenske og danske fagorganisationer.

De skandinaviske IR-systemer har imidlertid, ligesom IR-systemerne i resten af Europa, undergået en lang række væsentlige ændringer op gennem 1980'erne (Ferner & Hyman (1992)). IR-udviklingen i Danmark og Sverige har været karakteriseret ved, at en række af aktørerne i de industrielle relationer har søgt at decentralisere de kollektive forhandlinger, med det eksplicite formål at få en større del af aftaleforhandlingerne placeret på virksomhedsniveau, eller i hvert fald så tæt på

den enkelte virksomhed som muligt (Due et al (1994)).

I Danmark og Sverige har dette pres i retning af decentralisering af de kollektive forhandlinger primært været initieret af de nationale arbejdsgiverorganisationer og af de enkelte virksomheder. Et pres, der ofte har medført betydelig modstand blandt dele af de faglige organisationer.

Hvor de tætte relationer mellem staten i de enkelte skandinaviske lande og organisationerne på arbejdsmarkedet især var dominerende i slutningen af 1960'erne op til begyndelsen af 1980'erne, har de aktuelle decentraliseringstendenser i Sverige og Danmark dog bragt spørgsmålet om den skandinaviske IR-models overlevelse på banen. Dette vil blive diskuteret i de kommende afsnit.

2. Den skandinaviske Model i (Vest) Europa

Internationaliseringen af de skandinaviske landes økonomier har dels aktualiseret spørgsmålet om, i hvilket omfang den skandinaviske IR-model kan siges at have særegne træk, som adskiller den fra IR-systemerne i de øvrige EU-lande, dels aktualiseret spørgsmålet om, i hvilket omfang internationaliseringen har påvirket og vil påvirke de former for IR-regulering, som dominerer i de skandinaviske lande.

Overordnet set kan der med rimelighed – omend summarisk – tales om tilstedeværelsen af fire modeller for regulering af de industrielle relationer i (Vest) Europa (Strøby Jensen (1995)).

For det første kan der – som skitseret i det foregående – tales om en skandinavisk model, karakteriseret ved høje faglige organisationsgrader, stor indflydelse til arbejdsmarkedets

parter og relativt begrænset direkte statslig regulering af de industrielle relationer.

For det andet kan der tales om en kontinental nordeuropæisk model, hvor de nationale IR-systemer er kendetegnet ved, en relativt høj og specificeret grad af statslig lovgivning. Benelux-landene og Tyskland er kerneområderne i denne model. Tyskland er bl.a. kendetegnet ved at selvom arbejdsmarkedets parter spiller en helt afgørende rolle i reguleringen af de industrielle relationer, så er de grundlæggende præmisser og regler etableret gennem lovgivning. Eksempelvis er parternes ret til autonomt at forhandle overenskomster fastsat gennem lov.⁴ Tilsvarende er Holland og Belgien karakteriseret ved, at staten spiller en aktiv rolle på arbejdsmarkedet, herunder – og mere markant end i Tyskland – i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Især Holland kendetegnes ved en stærk statslig opmærksomhed over for arbejdsmarkedets parter (Visser (1992)).

Ud over den relativt høje grad af direkte statslig involvering i reguleringen af de industrielle relationer er den nordeuropæisk kontinentale model karakteriseret ved, at arbejdsmarkedets parter har et relativt konsensusorienteret forhold til hinanden.

Den tredje IR-model, som det er muligt at lokalisere i Europa, er den sydeuropæiske eller latinske model. Lande som Spanien, Portugal og Frankrig er ligesom Tyskland og Benelux-landene kendetegnet ved en høj grad af statslig regulering af de industrielle relationer. Staten søger gennem en omfattende og relativt detaljeret lovgivning at fastsætte regler på arbejdsmarkedet. Til gengæld er parternes egne institutioner svage i sammenligning med de nordeuropæiske lande og brugen af erga omnes princippet, hvor staten via lovgivning ophæver overenskomstresultater til lovgivning, er udbredt i forbindelse med overenskomstforhandlingerne. Organisa-

tionsgraden iblandt lønmodtagerne er tilsvarende på et meget lavt niveau sammenlignet med de nordeuropæiske lande. Både i Frankrig og Spanien er det således kun mellem ti og femten procent af lønmodtagerne, som er medlemmer af faglige organisationer (Visser (1991)).

Den britisk-irske model er den fjerde model, som kan lokaliseres iblandt de vest-europæiske lande. Kendetegnede ved det britisk-irske IR-system er, at staten kun i ringe omfang har søgt at regulere de industrielle relationer gennem lovgivning. Især i Storbritannien har de industrielle relationer været karakteriseret ved en meget begrænset formel regulering af IR-systemet. IR-systemet er i langt højere grad, end hvad der gør sig gældende i andre europæiske lande, blevet holdt sammen af et netværk af uformelle regler og gentlemen agreements mellem parterne på arbejdsmarkedet. Og parterne har i den forstand traditionelt været hovedaktørerne i IR-reguleringen, dog uden at parternes regulering har været knyttet til overordnede hovedaftaler, som man kender det fra de skandinaviske lande.

Den konservative regering, under ledelse af Thatcher, gennemførte dog i løbet af 1980'erne en mere omfattende lovgivning i Storbritannien. Og selvom denne lovgivning specielt var rettet mod at begrænse de faglige organisationers indflydelse, har initiativerne bragt spørgsmålet om, hvorvidt reguleringen af de industrielle relationer er ved at blive mindre voluntaristisk i Storbritannien. Edwards et al (1992) skriver, »After 1970, the law became deeply involved in industrial relations in ways which broke dramatically from the tradition of voluntarism. The newly reelected Conservative government is likely to continue to the incremental process of the 1980s. ... Britain is among the countries in which observers detect a »juridification« of industrial relations: though the political parties would use law differently, the fact of legal involve-

ment in processes formerly independent of the law is firmly established.« (Edwards et al (1992), p.17).

Som det fremgår af det forgående, kan der argumenteres for at de skandinaviske landes IR-systemer på en række områder adskiller sig fra de former for IR-regulering, som dominerer i de øvrige vesteuropæiske lande. Dette bringer spørgsmålet om, hvorvidt den skandinaviske form for IR-regulering – med dens stærke partsindflydelse og høje organisationsgrader – også i fremtiden vil kunne bibeholde dens særegne træk. Spørgsmålet er ikke relevant, fordi der som sådan eksisterer forskellige typer af IR-regulering i Europa. Det har der gjort i hele efterkrigstiden uden at dette har været til hinder for etableringen af en specifik skandinavisk form for IR-regulering. Spørgsmålet er relevant, fordi især det intensiverede EU-samarbejde siden midten af 1980'erne har impliceret en forøget internationalisering af de skandinaviske landes økonomier. En forøget internationalisering, som kan forventes at øge interdependensen mellem de enkelte landes IR-systemer, (Streeck (1993)). Spørgsmålet er, om spillerummet for at bibeholde eller udvikle særegne træk i IR-reguleringen er blevet mindre i forbindelse med internationaliseringen af de enkelte landes økonomier.

For en umiddelbar betragtning kunne en plausibel hypotese være, at den øgede interdependens imellem IR-systemerne i EU-landene vil implicere en ensliggørelse af IR-systemerne i Europa. Markedsmekanismen vil – lidt forkortet formuleret – tvinge IR-aktørerne i EU-landene til at agere på baggrund af de samme parametre, og konsekvensen vil være en mere ensartet institutionel struktur på det europæiske arbejdsmarked. Konsekvensen af dette vil tilsvarende være et farvel til den skandinaviske model for IR-regulering. Som fremhævet af Poole (1986) tyder komparative studier mellem forskellige IR-systemet, dog

ikke på at ensliggørelse med nogen form for nødvendighed bliver resultatet af en markeds-mæssig internationalisering. Tværtimod fremhæver Poole (1986), hvorledes de nationale IR-aktører reagerer forskelligt på de samme internationale udviklingstræk afhængigt af de specifikke nationale traditioner og det enkelte IR-systems historie og karakteristika.

Betrakter man de hidtidige reaktioner på internationaliseringstendenserne i de skandinaviske landes IR-systemer, er det da også karakteristisk, at udviklingen på en gang både går i retning af forandring og kontinuitet.

Forandringen synes mest åbenlyst at være til stede i tilknytning til de tidligere omtalte decentraliseringstendenser i IR-reguleringen. Og decentralisering synes da også yderligere at være et generelt træk i IR-udviklingen i store dele af EU. For eksempel fremhæver Crouch (1993): »There is however a major, general tendency among all our countries for the center of gravity to shift towards the level of the firm. In some cases (especially in Scandinavia) this was a change of some novelty. Its character varies somewhat. In Britain it took the form of a collapse of branch level agreements; in Scandinavia it was more a matter of employer's association deciding that they wanted a decentralization.« (Crouch (1993), p.260).

Forklaringen på disse decentraliseringstendenser i IR-systemerne ligger på flere niveauer. For det første har arbejdsgiverorganisationer på nationalt plan haft en interesse i at gøre overenskomstsystemerne mere fleksible i en periode med stor arbejdsløshed. For det andet har tidligere tiders centraliserede aftaleforhandlinger, som dem i Skandinavien, ikke i tilstrækkeligt omfang kunnet sikre konkurrenceevnen i de eksportorienterede erhverv. Der er en fare for, at løndannelsen knyttes for meget til nationale sektorer, som i mindre omfang er afhængige af at skulle konkurrere

på verdensmarkedets eller i EU's indre marked, og at dette får afsmittende effekter på løndannelsen generelt. Endelig, og for det tredje, synes der i løbet af 1980'erne at være sket en øget tilknytning, af lønmodtagere til den enkelte virksomhed (Purcell (1991)). En udvikling som bl.a. er blevet diskuteret i sammenhæng med den øgede opmærksomhed omkring Human Resource Management (Hegewisch & Brewster (1993)). Dette har været med til at øge interessen for mere decentrale forhandlinger af IR-reguleringen.

Kontinuiteten har dog også været til stede i de skandinaviske landes IR-udvikling. Decentraliseringstendenserne er således på ingen måde slået så markant igennem, som man for eksempel har kunnet se det i Storbritannien. I Danmark har decentraliseringen af IR-reguleringen først og fremmest fået karakter af, at de danske arbejdsmarkedsorganisationer på centralt hold har fastlagt rammeoverenskomster, som så i større omfang end tidligere har kunnet udfyldes på den enkelte virksomhed. Samtidig har billedet været, at det i højere grad end tidligere bliver branche- eller sektor-niveauet, som i de kommende år bliver det afgørende niveau i overenskomst- og aftaleforhandlingerne (Due et al (1994)). Men der er stadig tale om, at det danske IR-system bevarer en række af dets klassiske karakteristika.

På visse områder kan man endda tale om, at den danske IR-models klassiske karaktertræk er blevet styrket i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne. Hvor 1970'erne bød på en stigende statslig indgriben i det danske organisations- og aftalesystem,⁵ så har begyndelsen af 1990'erne budt på en tilbagevenden til en situation, hvor det igen er arbejdsmarkedsorganisationerne som er de toneangivende aktører i IR-reguleringen.

3. Den sociale dimension i EU – politiske udfordringer for den skandinaviske IR-model

I forhold til det foregående afsnits fokusering på de markedsbetingede konsekvenser af EU-integrationen vil dette afsnit primært være rettet mod konsekvenserne af den politiske EU-integration for den skandinaviske IR-model.

På det politiske plan må en vurdering af konsekvenserne af EU-integrationen først og fremmest knyttes an til EU-landenes social- og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde, således som dette er søgt udfoldet under overskriften den sociale dimension af det indre marked.

Hvor EU-samarbejdet op til midten af 1980'erne først og fremmest var koncentreret omkring et handels- og landbrugspolitisk samarbejde, så er udviklingen de seneste år gået i retning af, at flere og flere politikområder er blevet indraget mere og mere i EU-samarbejdet. Således er der også siden midten af 1980'erne sket en intensivering af det arbejdsmarkedspolitiske samarbejde imellem EU-landene. En intensivering, der har haft og må forventes at få konsekvenser for reguleringen af de industrielle relationer i de enkelte EU-lande. Herunder også for den skandinaviske model.

EU-landenes arbejdsmarkedspolitiske indsats har grundlæggende været tæt knyttet til udviklingen af det indre marked. For det første har det arbejdsmarkedspolitiske samarbejde været bundet direkte op på etableringen af det indre marked i den forstand, at etableringen af den frie bevægelighed for arbejdskraft var en del af projekt indre marked. Det arbejdsmarkedspolitiske samarbejde har i den forbindelse været koncentreret om at tilvejebringe muligheder for arbejdskraftens frie bevægelighed. For det andet har det arbejdsmarkedspolitiske samarbejde været rettet mod

at afbøde negative effekter af etableringen af det indre marked for grupper af lønmodtagere i EU-landene (Springer (1992)). Netop fordi etableringen af det indre marked betyder internationalisering af de nationale økonomier, har det, som diskuteret i det foregående afsnit, øget interdependensen mellem de nationale IR-systemer. På det politiske plan har der derfor været rejst krav om overnational EU-regulering af de industrielle relationer for at afbøde eventuelle negative effekter af den øgede interdependens mellem de nationale IR-systemer. Mindstenormer på sikkerheds- og sundhedsområdet og mindstenormer for så vidt angår arbejdsvilkår i almindelighed har derfor været nogle af de områder, som EU-landene har inddraget i det arbejdsmarkedspolitiske samarbejde.

Såvel medlemsstaternes hidtidige initiativer på det arbejdsmarkedspolitiske område som medlemsstaternes enighed om Traktaten om den Europæiske Union peger i retning af, at det inden for en overskuelig fremtid vil være rimeligt at tale om eksistensen af et overnationalt europæisk IR-system.

Spørgsmålet er, på hvilken måde og i hvilket omfang etableringen af et europæisk IR-system vil påvirke den skandinaviske IR-model.

Først og fremmest er det et karakteristikon ved den svenske og danske IR-model, at den i mindre grad er reguleret gennem lovgivning end IR-systemerne i de øvrige EU-lande (Due et al (1992), Dølvig (1992)). På denne baggrund – og med EU-samarbejdets hidtidige initiativer i baghovedet – forekommer det plausibelt, at etableringen af et europæisk IR-system vil betyde en øget lovgivningsorientering. Dette vil i særdeleshed gøre sig gældende i forhold til det danske IR-system, idet lovgivningsorienteringen er mindst udbredt her.

Anvendelsen af lovgivning som reguleringsform vil i de fleste tilfælde også gøre sig gældende selv om arbejdsmarkedets parter på europæiske plan, repræsenteret først og fremmest ved ETUC og UNICE, er i stand til at bruge de forhandlingsrettigheder, som blev fastlagt i Traktaten om Den Europæiske Union.⁶

På længere sigt kan en udvikling, hvor de overnationale aspekter af IR-reguleringen i overvejende grad søges håndteret gennem lovgivning – og under alle omstændigheder under påvirkning fra en række internationale aktører – være medvirkende til at underminere parternes rolle som helt centrale aktører på arbejdsmarkedet i Skandinavien. Det vil i mindre grad være parterne selv som aktører, som fastsætter dagsordenspunkterne for den nationale arbejdsmarkedspolitiske udvikling. I stedet må det forventes, at staten i alle de skandinaviske lande vil få en mere direkte rolle i reguleringen af de industrielle relationer.

Et aspekt af disse udviklingstendenser er knyttet til det forhold, at hvor lønmodtagerrettigheder i Skandinavien primært er at opfatte som kollektive rettigheder, så er lønmodtagerrettigheder i en lang række af de øvrige EU-lande og i EU's retspraksis en rettighed, som er bundet til den individuelle person. I det omfang etableringen af et europæisk IR-system fører til øget EU-regulering må det forventes, at der sker en tendentiell individualisering og statslig juridificering af den arbejdsretslige praksis i Skandinavien. Konsekvensen af en sådan udvikling kan blive, at hvor det arbejdsretslige system i Skandinavien – og i særdeleshed i Danmark – i dag primært må opfattes som parternes og arbejdsmarkedets organisationernes 'eget' system, så vil det arbejdsretslige system i fremtiden i højere og højere grad blive bundet op på EU-initiativer og statslig regulering.

Herudover er en konsekvens af EU-samarbejdets generelt øgede betydning, at arbejdsmarkedsorganisationerne i højere grad end tidligere må forventes at vende deres interesseartikulation mod det europæiske niveau frem for mod det nationale niveau. Som Kjellberg (1992) skriver, har dette bl.a. gjort sig gældende i forhold til den svenske arbejdsgiverorganisation SAF: »At the same time, growing internationalisation and the increasing importance of the European Community make corporatist representation less urgent from the employers' point of view, by deminishing the significance of nation states, especially in small countries dominated by large firms, like Sweden. Future Swedish membership of the EC will increase the importance of European bodies for Swedish employers, while that of Swedish government agencies is likely to deminish.« (Kjellberg (1992), p.101).

Der er således forhold ved den arbejdsmarkedspolitiske integration på europæisk plan, som peger i retning af, at den skandinaviske IR-model på en visse områder vil undergå forandring. Forandringerne viser dels i retning af en øget lovgivningsorientering i Skandinavien og dels i retning af, at de nationale IR-aktører i stigende omfang orienterer sig internationalt, hvilket kan betyde nye former for konflikter i de nationale IR-systemer.

4. Konklusion

Som det fremgår af det foregående, giver det god mening at tale om tilstedeværelsen af en skandinavisk model for så vidt angår regulering af de industrielle relationer. Der er historisk udviklet reguleringsformer på det skandinaviske arbejdsmarkedet, som har givet både Norge, Sverige og Danmark en række særegne træk, som adskiller landenes IR-systemer fra IR-reguleringen på arbejdsmarkedet i andre europæiske lande.

Vurderes det, hvilken betydning den skandinaviske IR-model har haft for udviklingen i de skandinaviske samfund i almindelighed, kan betydningen næppe overvurderes. De nationale IR-systemer udgør – såvel i Skandinavien, som i andre lande – en af de væsentligste institutionaliserede måder, hvorigennem samfundsmæssige goder og magtrelationer fordeles imellem forskellige befolkningsgrupper. Og den IR-model, som historisk er blevet udviklet i Skandinavien, har i den forstand været et af de afgørende forudsætninger for udviklingen af velfærdssamfundet. Eksempelvis har de stærke organisationer på arbejdsmarkedet og de relativt centraliserede overenskomstforhandlinger i Skandinavien været medvirkende til at skabe samfund med et – i forhold til andre lande – relativt homogent arbejdsmarked karakteriseret bl.a. ved en relativt begrænset lønspredning og et relativt højt uddannelsesniveau.

Som diskuteret i det foregående kan der peges på en række områder, hvor såvel den markeds-mæssige som den politiske integration imellem EU-landene vil påvirke og har påvirket de skandinaviske landes former for regulering af arbejdsmarkedet. Der kan argumenteres for, at markedsintegrationen øger interdependensen imellem IR-systemerne i EU-landene, og at aktørerne i de nationale IR-systemer – herunder i Skandinavien – i højere grad end tidligere må tage mere direkte hensyn til udviklingen i andre IR-systemer. Dette kan gøre det vanskeligere for de skandinaviske lande at opretholde deres specifikke form for IR-regulering. Der kan ligeledes argumenteres for, at de arbejdsmarkedspolitiske tiltag på europæisk plan – den arbejdsmarkedspolitiske integration – som delvist søger at mindske de direkte konsekvenser af markedsintegrationen for de nationale IR-systemer, tilsvarende udgør en udfordring for de skandinaviske lande. Øget lovgivningsorientering og reduceret national selvbestem-

melse synes at være nogle af konsekvenserne af den politiske integration.

Der er således en række forhold, som peger i retning af, at den skandinaviske IR-model er under pres af både markedsmæssige og politiske årsager. Spørgsmålet er dog, hvorvidt dette pres er tilstrækkeligt til at ændre fundamentalt på de reguleringsformer, som hidtil har været dominerende i de industrielle relationer. I den sammenhæng skal de nationale institutionernes og organisationers styrke imidlertid ikke undervurderes. Netop fordi de nationale IR-systemer udgør en af de centrale måder, hvorigennem samfundsmæssige goder og magtressourcer fordeles, er der en stor opmærksomhed iblandt IR-aktørerne over for forandringer i systemet. Ligesom der er en stor villighed til at mobilisere magtressourcer over for udviklingstendenser, som fundamentalt underminerer IR-systemets karakteristika. Selvom der for eksempel med den markedsmæssige integration i EU og med den store arbejdsløshed især i Danmark ligger et pres i retning af at »tilpasse« lønspredningen i Danmark til lønspredningen i de andre EU-lande, så tyder erfaringerne ikke på, at et sådant pres med nogen form for nødvendighed manifesterer sig i en faktisk øget lønspredning. De institutionelle strukturer, som er knyttet til reguleringen, og ikke mindst organisationernes faktiske indflydelse på IR-udviklingen understøtter eksisterende former for regulering og eksisterende karakteristika ved IR-systemerne.

Noter

1. Det er for eksempel denne altdominerende partsrolle, som Elvander (1988) betegner som kernen i den svenske model. »Med den svenske model menes et system af relationer mellem arbejdsmarkedets parter indbyrdes, og mellem dem og regeringen, som indebærer at parterne selv tager ansvaret for arbejdsfreden og for en lønudvikling, som er forenelig med de rådende – og til tider sværtforenelige – mål til den

økonomiske politik («den samfundsøkonomiske balance»).« (Elvander (1988), p.10).

2. De samlede organisationsgrader blandt lønmodtagere kan for 1990 opgøres til, Sverige: 82% (Kjellberg (1992), p.118), Norge: 57% (Dølvig & Stockland (1992), p. 145), Danmark: 79% (Due et al (1994), p.158), Finland: 71% (i 1988) (Visser (1991)). Den lavere organisationsgrad i Norge skyldes bl.a. en væsentlig lavere funktionærorganisering end i Sverige og Danmark. Samt at arbejdsløshedsforsikringen i Norge fungerer uafhængigt af de faglige organisationer.
3. De Geer (1992) skriver om situationen i Sverige i den svenske models guldalder fra perioden i midten af 1950'erne til midten af 1960'erne, »When the Swedish model was working best, SAF and LO dominated the labour market. An American researcher has explained the peaceful development of the Swedish labour market in terms of the very size of the organizations: they were so comprehensive that they automatically assumed social responsibility. They were not special interest machines pumping out demands; they were system bearers.« (De Geer (1992), p.107).
4. Jacobi et al (1992) fremhæver om lovgivningens betydning for det tyske IR-system, »A .. notable feature of German industrial relations is their extensive juridification. The dual system has a legal basis in the forms of free collective bargaining (Tarifautonomie) and works constitution (Betriebsverfassung), and there is detailed legal regulation of labour conflicts and industrial relations at the workplace.« (Jacobi et al (1992), p. 219).
5. Dette skete bl.a. gennem en række statslige indgreb i overenskomstforhandlingerne i 1973, 1975 og 1977. Disse statslige indgreb satte måske i højere grad end den aktuelle internationalisering af dansk økonomi og politik spørgsmålstegn ved det danske IR-systems overlevelsesmuligheder (Due et al (1994)).
6. I tilfælde, hvor parterne på europæisk plan er i stand til at forhandle sig frem til et kompromis, kan dette afløse EU-Kommissionens forslag. For så vidt angår sagsområder, som EU-Kommissionen og EU-landene finder er af central betydning for EU's samlede arbejdsmarkedspolitiske udvikling, vil EU-institutionerne givet kræve en sådan aftale mellem par-

terne ophøjet til lovgivning, gennem vedtagelse af en 'decision' i Ministerrådet. Som sådan vil en aftale mellem parterne derfor få samme retsvirkning som et traditionelt forslag fremsat af Kommissionen.

Referencer

- Crouch, C.(1993): »Industrial Relations and European State Traditions«, Oxford, Clarendon Press.
- De Geer, H.(1992): »The Rise and Fall of the Swedish Model – the Swedish Employers' Confederation and Industrial Relations over Ten Decades«, UK, Carden Publications.
- Due, J., Madsen, J.S., Strøby Jensen, C.(1992): »EF og den sociale dimension«, København, DJØF Forlag.
- Due, J., Madsen, J.S., Strøby Jensen, C., Kjerulf Petersen, L.(1994): »The Survival of the Danish Model – a historical sociological analysis og the Danish system of collective bargaining«, Copenhagen, DJØF Publishing.
- Dølvig, J.E.(1992): »Lov eller Avtale – Fagbevægelsen, den sosiale dimensjon og kollektive forhandlinger i Europa etter Maastricht«, Oslo, FAFO.
- Dølvig, J.E. og Stokland, D.(1992): »Norway: The »Norwegian Model in Transition« in Ferner & Hyman (1992).
- Edward, P., Hall, M., Hyman, R., Marginson, P., Sisson, K., Waddington, J., Winchester, D. (1992): »Great Britain: Still Muddling Through«, in Ferner & Hyman (1992).
- Elvander, N.(1988): »Den Svenska Modellen – löneförhandlingar och inkomstpolitik, 1982-1986«, Stockholm, Publica.
- Ferner, A. & Hyman, R. (ed) (1992): »Industrial Relations in the new Europe«, Oxford, Blackwell.
- Gudmundson, G.(1993): »Den nordiske model«, Nordisk Sommeruniversitet.
- Hegewisch, A. & Brewster, C.(1993): »European developments in Human Resource Management«, London, Kogan Page.
- Jacobi, O., Keller, B., Müller-Jentsch, W.(1992): »Germany: Codetermining the Future?« in Ferner & Hyman (1992).
- Kjellberg, A.(1992): »Sweden: Can the Model survive«, in Ferner & Hyman (ed) (1992).
- Poole, M.(1986): »Industrial Relations – Origins and Patterns of National Diversity«, New York.
- Purcell, J.(1991): »The Rediscovery of the Management Prerogative: The Management of Labour Relations in the 1980s« Oxford Review of Economic Policy, Vol. 7.
- Scheuer, S.(1992): »Denmark: Return to Decentralization«, in Ferner & Hyman (1992)
- Schiller, B. (1994): »The Future of the Nordic Model of labour Relations«, in Schiller et al (1994): »The Future of the Nordic Model of labour Relations – three Reports on Internationalization and Industrial Relations«, Århus, Nord 1993:36.
- Springer, B.(1992): »The Social Dimension of 1992 – Europe Faces a New EC«, New York, Praeger.
- Streeck, W.(1993): »The Rise and Decline of Neo-Corporatism«, in IIRA (International Industrial Relations Association) (1993): – »Economic and Political Changes in Europe – Implications on Industrial Relations«, papers presented at the 3rd European Regional Congress, Bari, 23-26 September 1991, Cacucci Eitore, Bari.
- Strøby Jensen, C., Madsen, J.S., Due, J.(1993): »Toward a European IR-system? The Implications of the Maastricht Treaty for Danish Industrial Relation«, Paper presented at the Third Biennial Conference of the European Community Studies Association (ECSA), Washington D.C., 15-17 May 1993.
- Strøby Jensen, Carsten(1995): »Arbejdsmarked og europæisk integration – en sociologisk analyse af den europæiske models etablering i EU«, Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Teague, P. & Grahl, J.(1992): »Industrial Relations and European Integration«, London, Lawrence & Wishart.
- Visser, J.(1991): »Trends in trade union membership«, in 'OECD's employment outlook' (1991), Geneve.
- Visser, J.(1992): »The Netherlands: The End of an Era and the End of a System« in Ferner & Hyman(1992).

EU, sundhedspolitik og lægemidler

Ph.D.-studerende Jørgen Clausen, Odense Universitet

1. Indledning

Artiklen beskriver de udfordringer, som en dansk model for sundhedsvæsenet kan blive stillet over for som følge af EU's markedsintegration og/eller EU's legale regelsæt. Emneområdet er sundhedssektoren med fokus på den receptpligtige og tilskudsberettigede medicin på lægemiddelmarkedet i den primære sundhedssektor. Lægemidler har i større udstrækning været genstand for initiativer inden for rammerne af EU's markedsintegration og må formodes at blive det yderligere i fremtiden.

Indledningsvis skitseres nogle træk ved sundhedsvæsenet i EU-landene for hermed at skabe rammerne for beskrivelsen af lægemidler og tilskudsregler i et europæisk perspektiv. Dette relateres til betragtninger over de regulative foranstaltninger i lægemiddelmarkedet, hvilket er en nødvendig forudsætning for diskussionen om påvirkningerne på dette marked fra de forskellige EU-direktiver m.v.

2. Sundhedspolitikken i EU-landene

Der er en række fundamentale mål, der kendetegner de fleste af medlemsstaternes organisering af sundhedsvæsenet. Sundhedsvæsenet i alle medlemsstater bygger i større eller mindre udstrækning på en social velfærdstradition med en lige og fri adgang til sundhedsvæsenets ydelser uafhængigt af økonomisk formåen og social status. Samtidig søger man at opretholde en social solidaritet mellem de

syge og raske i samfundet via omfordeling af den økonomiske byrde ved sygdom. Man bidrager til finansieringen af sundhedssektoren efter betalingsevne – og ikke efter betalingsvilje. I Danmark kommer dette til udtryk ved finansieringen af sundhedsvæsenet over de generelle skatter.

Man kan i denne forbindelse stille spørgsmålet, om de overordnede sundhedspolitiske mål vedrørende lighed og solidaritet/omfordeling i samme grad gælder for medicinforbruget i sygdomsbehandlingen. Svaret afhænger i stor udstrækning af de gældende tilskudsregler for medicinen. Medicintilskuddene bliver som hovedregel ydet til præparater efter vurderinger af bl.a. præparatets terapeutiske værdi og risiko for afhængighed. Da tilskuddene som oftest er ydelsesspecifikke og ikke tager hensyn til fx forbrugerens alder og indkomst, bliver der kun i ringe grad, om overhovedet taget fordelingsmæssige hensyn i udformningen af tilskudsreglerne.

De fleste tilskudssystemer er imidlertid opbygget på den måde, at ovenstående generelle medicintilskud bliver kombineret med individuelle ordninger, hvor der i en vis udstrækning bliver taget hensyn til forbrugerens alder, indkomst og sygelighed. Medicinkortordningen for pensionister i Danmark er et eksempel herpå.

Et andet fællestræk er, at de enkelte medlemslande er konfronteret med et stigende pres på deres sundhedsudgifter på grund af forhold som den demografiske udvikling (flere personer i ældregruppen), den teknologiske udvikling m.v. Hertil kommer et øget finansieringsbehov til andre offentlige aktiviteter som eksempelvis overførselsindkomster. Dette har betinget et mål om en tilbageholdende udgiftspolitik i sundhedssektoren, hvilket i udpræget grad har vedrørt medicinudgifterne.

Der er i flere europæiske lande igangsat udbudsreformer i sundhedssektorerne. I nogle lande mere gennemgribende end andre. Sigtet med disse reformer er primært at tilføre konkurrenceelementer på udbudssiden for på den måde at øge den produktive efficiens i sundhedsvæsenet. Man taler om køber-sælger modeller, hvor man afskærer finansieringssiden fra selve driften. Der opstår et marked, hvor udbyderne i en vis udstrækning konkurrerer om patienterne. I Danmark har amterne stadig en dobbeltrolle, da de både optræder som købere på vegne af befolkningen og som driftsherrer via det formelle ejerskab af sygehuse.

Heraf følger et tredje fællestræk – et tredje mål. Nemlig efficiensen. Alle sundhedsvæsenet forsøger på de ene eller anden måde at skabe incitamenter for sundhedsvæsenets institutioner (sygehuse, praktiserende læger og speciallæger m.v.), så disse leverer ydelser på en økonomisk effektiv måde.

Disse overordnede mål søges opfyldt via forskellige udformninger af finansieringssystemet og -formen, forskellige afregningssystemer mellem tredjeparten (i form af den offentlige sektor og/eller en sikringsordning) og den udbydende instans i behandlingssystemet, varierende grader af egenbetaling (primært med hensyn til tandlægeydelser og

medicin¹) samt organisering og regulering af sundhedssektorerne i det hele taget.

Betrager vi finansieringssiden, kan sundhedsvæsenet karakteriseres som et skattefinansieret system (som i Danmark og England) eller som et socialt sikringssystem (som fx sygekasse-modellen i Tyskland og Frankrig). Det er et særtræk ved det danske sundhedsvæsen, at det udelukkende er skattefinansieret.² Med andre ord er der tale om en énstrengt finansieringsmodel, hvilket ofte anføres som en årsag til de lave sundhedsudgifter i Danmark udtrykt ved andelen af bruttonationalproduktet, BNP.

I Danmark er det karakteristisk, at den alment praktiserende læge optræder som »dørvogter«, der styrer (»rationerer«) adgangen til de øvrige institutioner i sundhedsvæsenet.³ Det er ikke tilfældet i andre medlemslande. Samtidig udviser de praktiserende læger store variationer i deres ordinationsmønstre for receptpligtige lægemidler. Hvor de franske læger årligt udskriver 38 ordinationer per indbygger, udskriver de danske læger i gennemsnit 6.⁴

Der er store variationer i kulturelle forhold, holdninger og traditioner inden for medlemslandenes sundhedssektorer, hvilket igen afspejler sig i forskellige forbrugsmønstre med hensyn til sygehusydelser, ydelser i primærsektoren og i medicinforbruget. Summarisk er der tale om store strukturelle forskelle i EU-landenes sundhedssystemer, hvilket i sagens natur besværliggør en generel harmonisering af sundhedsområdet.⁵

Med hensyn til lægemidler er der ligeledes store variationer i forbrugsmængderne samt i den udstrækning, hvori lægemiddelmarkedet er reguleret af offentlige myndigheder. Dette gælder både udformningen af tilskudsreglerne, graden af direkte offentlig kontrol med priserne på lægemidler og i sidste ende den

pris, forbrugeren må betale for medicinen. Danmark har på dette område haft en meget liberal prispolitik, og det er først gennem de seneste par år, man har set styringstiltag i form af prisaftaler med medicinalindustrien.

Der vil på grund af disse variationer sandsynligvis ikke på kort sigt forekomme store og fundamentale ændringer i de overordnede sundhedspolitiske målsætninger landene imellem – ej heller efter introduktionen af det indre marked efter 1992. Det er således givet, at de nationale sundhedssystemer har været og i overskuelig fremtid vil være udsat for en begrænset indflydelse fra EU's regelsæt og initiativer.⁶

EU har således ingen eksplicit, traktatbaseret og lovgivende autoritet i forhold til sundhedsvæsenet i de enkelte medlemslande, organisationer inden for dette eller de overordnede sociale sikringssystemer. Dog vil en række mere funktionelle elementer i sundhedsvæsenet være påvirket af det indre markeds frie bevægelighed af varer, tjenester, personer og kapital over grænserne. Det vedrører fx EU-licitationer, hvor bl.a. kontrakter om tjenesteydelser skal udbydes i EU-licitation, hvis den samlede kontraktsum overstiger en given sum. Dertil kommer bevægeligheden af fagpersonale (læger, sygeplejersker m.v.) inden for sundhedssektoren. For lægemidler anvender bl.a. AMGROS⁷ samt Rigshospitalets sygehusapotek i større udstrækning EU-licitationerne ved indkøb af store mængder medicin til anvendelse i sygehussektoren. Selv om der ikke vil være en direkte påvirkning fra de formelle regelsæt på de nationale sundhedssystemer, kan der dog opstå indirekte påvirkninger fra de delområder under sundhedssektoren (fx lægemidler og sygeforsikringer), som i en større udstrækning vil blive påvirket af intentionerne bag det indre marked.

Fokuseringen på lægemidler som en integreret del af sundhedsvæsenets ydelser er

interessant, fordi der for denne »sundhedsydelse« er tale om en større grad af markedslignende forhold. Der er en vis egenbetaling for receptpligtige lægemidler, mens udgifter til håndkøbsmedicin udelukkende dækkes af forbrugeren. Hermed opstår det dilemma, at lægemidler på den ene side betragtes som sundhedsydelser og anskues i lyset af de overordnede mål om en lige og fri adgang til disse, mens de på den anden side opfattes som markedsgoder, hvor efterspørgslen kan styres og reguleres ved ændringer i de priser, forbrugerne skal betale. Det er vigtigt at understrege denne »dobbeltrolle« og især risikoen for udelukkende at anskue receptpligtige lægemidler som et traditionelt økonomisk gode. Begrundelsen er den, at forbrugeren sjældent træffer selve forbrugsbeslutningen, det gør den praktiserende læge. Ligeledes afholder patienten som regel ikke (alle) udgifterne. Med andre ord er forudsætningerne for et traditionelt økonomisk marked og gode ikke til stede.

Hertil kommer, at lægemiddelmarkedet og især medicinpriserne er genstand for en massiv politisk opmærksomhed i bestræbelserne på at reducere væksten i de offentlige udgifter til netop dette område. Samtidig er det også på det farmaceutiske marked, at der er gennemført de største tiltag i harmoniseringsbestræbelserne inden for sundhedssektoren.

3. Lægemidlers rolle i sundhedsvæsenet

Udviklingstendenserne⁸ peger i retning af, at lægemidler vil spille en større rolle i det fremtidige sundhedsvæsen. Det gælder bl.a. i de tilfælde, hvor kirurgiske indgreb kan erstattes med medicinsk behandling, som det har været tilfældet med mavesårsbehandlinger efter introduktionen af cimetidin-præparaterne i 70'erne. Desuden sker der en hastig udvikling i diagnosticeringsteknikker og den teknologiske viden i form af bl.a. bioteknologiske metoder,⁹ hvilket kan resultere i forbedrede medicinske behandlingsmuligheder. Såvel

med hensyn til den terapeutiske effektivitet som nye behandlingsformer og færre bivirkninger.

Det første EU-direktiv (65/65/EØF) vedrørende lægemidler indeholder følgende definitioner for farmaceutiske produkter

- *Proprietary medicinal product*: any ready-prepared medicinal product placed on the market under a special name in a special pack.
- *Medicinal product*: any substance or combination of substances which is presented for treating or preventing disease in humans or animals, or which may be administered in connection with medicinal diagnosis or to modify physiological functions.
- *Substance*: any matter irrespective of origin which may be human, animal, vegetable or chemical.

Der er endvidere grund til at skelne mellem receptpligtige lægemidler og håndkøbsmedicin anvendt i den primære sundhedssektor samt lægemidler anvendt i hospitalssektoren. Førstnævnte kræver en lægelig ordination og receptudstedelse, hvilket understreger den praktiserede læges centrale rolle, mens lægemidler i håndkøb kan erhverves som andre ordinære forbrugsgoder. Denne artikel fokuserer på den receptpligtige medicin i den primære sundhedssektor, der udgør den overvejende del¹⁰ af det samlede forbrug på lægemiddelmarkedet. Et fællestræk i EU-landene er, at der er fuld egenbetaling på håndkøbsmedicinen, delvis egenbetaling på den receptpligtige medicin, mens medicinforbruget inden for sygehusvæsenet er uden direkte udgifter for patienten.

3.1 Reguleringer i lægemiddelmarkedet

Lægemiddelmarkedet i de enkelte medlemslande er underlagt en række offentlige reguleringer, hvor omfang og styrke varierer landene imellem. Det skal ses i lyset af de

specielle markedsstrukturer for sundhedssektoren, som følger af trekantsmodellen: forbruget, forbrugsbeslutningen og betalingen af forbruget er opsplittet på flere aktører. Forbruget knytter sig til patienten, forbrugsbeslutningen til lægen, og betalingen knytter sig overvejende til tredjeparten (i form af den offentlige sektor eller en forsikringsordning). Pointen er, at der ikke tale om traditionelle økonomiske markeder baseret på topartstransaktioner. Den offentlige sektor som betalende aktør har naturligvis interesse i at regulere markedet med hensyn til udgiftsniveau og befolkningens almene sundhedstilstand. På samme tid er der også offentlig interesse i at tilvejebringe arbejdspladser og eksportindtægter for nationale medicinproducenter.

De overordnede mål for reguleringer i lægemiddelmarkedet har form af:¹¹

- en streng kontrol med udbuddet af nye medicinske produkter med hensyn til sikkerheden, virkningen og kvaliteten
- at begrænse af de offentlige udgifter til medicin i leveringen af sundhedsydelser
- at sikre en lokal (national) medicinindustri, der genererer indkomst og beskæftigelse
- sikre at ingen forbrugere udelukkes fra et relevant medicinforbrug af økonomiske årsager.

Disse mål søges opfyldt gennem den offentlige kontrol med:

- registrering af farmaceutiske produkter (markedsgodkendelse)
- priser (direkte eller indirekte)
- tilskud til forbrug.

De hidtidige EU-initiativer har primært været rettet mod lægemidlers sikkerhed, virkning og kvalitet såvel i produktionen som i registreringsprocedurerne, mens de øvrige forhold er relateret til direktivet om prisgennemsigtighed landene imellem. En oversigt over EU's

regelsæt vedrørende farmaceutiske produkter er sammenfattet i appendix B.

Reguleringen af medicinpriserne i lægemiddelmarkedet kan være en direkte offentlig kontrol med priserne (eller industriens indtjening som i England). Dette gælder især for de sydeuropæiske lande. Danmark har sammenlignet med de øvrige medlemslande ført en forholdsvis liberal politik vedrørende prisdannelsen og har samtidig nogle af de højeste medicinpriser inden for EU, hvilket naturligvis skal ses i forhold til bl.a. det generelle prisniveau i de enkelte lande. Dertil kommer imidlertid de seneste indgreb i form af aftalen om nul-vækst i priserne, og den seneste aftale om deciderede prisreduktioner på lægemidler.

Selvsagt påvirker udformningen af tilskudssystemet prisdannelsen på markedet og dermed den pris, som forbrugeren skal betale.¹² Det sker umiddelbart ved godkendelse af de produkter, der er tilskudsberettigede, og dernæst ved størrelsen af det offentlige tilskud.

Der er forskellige grundprincipper for udformningen af medicintilskuddene.¹³ Tilskuddet kan for det første ydes som et fast beløb per enhed/ recept uafhængigt af medicinprisen. Forbrugeren betaler den samme pris på apoteket, uafhængigt af lægemidlets faktiske pris.

For det andet kan medicintilskuddet ydes som en procentdel af medicinprisen, hvor forbrugeren betaler den resterende del. Livsnødvendige og effektfulde produkter opnår typisk et større offentligt tilskud.

Et tredje princip er tilskud på basis af referencerpriser eller det såkaldte faste kronetilskud, der blev introduceret i Danmark pr. 21. juni 1993.¹⁴ Tilskuddet beregnes på baggrund af gennemsnittet af de to billigste præparater (referenceprisen) inden for en medicingrup-

pe.¹⁵ De dyre produkter i gruppen af terapeutisk ligeværdige produkter bliver således relativt dyrere for forbrugeren. Sigtet er naturligvis substitution mod de billigere produkter samt forstærket priskonkurrence inden for de relevante grupper.

Disse generelle tilskudsprincipper kan kombineres med en selvrisko (fx den tidligere eksisterende danske regel om, at tilskud først udløstes efter egne medicinudgifter på mere end 800 kr.). En anden mulighed er et udgiftsloft, der fastlægger forbrugers egen maksimale medicinudgift. For udgifter ud over denne grænse er der fuld offentlig dækning. Naturligvis kan der sideløbende være andre offentlige foranstaltninger, der dækker visse persongrupper (fx medicinkort til pensionister o.lign.) udgifter til medicin.

En tredje supplerende foranstaltning er den generiske ordination,¹⁶ hvor lægen ved at tilføje et »G« på recepten overlader det til apoteket at finde den billigste medicin med de samme virksomme indholdsstoffer og egenskaber.

En fjerde mulighed er anvendelse af positiv- eller negativlister, som præciserer, hvilke lægemidler lægen må eller ikke må udskrive til patienterne. Disse lister kan enten være udformet som deciderede påbud eller i retning af rekommendationer.

Der kan opstå problemer, hvis den offentlige regulering varetages af flere forskellige instanser med egne interesser, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende. Eksempelvis hvis Sundhedsministeriet varetager registreringer af lægemidler, Økonomiministeriet forhold vedrørende priserne og Socialministeriet varetager udformningen af tilskudsordningerne.¹⁷

Lægemiddelmarkedet præges i betydelig grad af en sammenblanding af private og offentlige

interesser, hvor den offentlige interesse knytter sig til såvel lægemidlernes sundhedsmæssige effekter samt priserne, jfr. rollen som tredjeparten, der afholder en del af de samlede udgifter til receptpligtige lægemidler. Den offentlige sektor står både som delvis betaler og som kontrollør af priserne enten ved en direkte priskontrol eller indirekte gennem udformningen af tilskudsreglerne. De private interesser i medicinindustrien ønsker naturligvis også at optimere de behandlingsmæssige effekter, men af hensyn til bl.a. den fremtidige forskning og indtjening ønsker man også at tilsikre en vis nutidig indtjening. Forbrugernes interesser søges varetaget gennem forskellige forbrugerorganisationer. I Danmark er et udspil fra »Forbrugerrådet« med en kritik af de høje medicinpriser og med opfordring til en offentlig kontrol med priserne et eksempel herpå.

Det er givet, at en streng kontrol med registreringen af nye lægemidler kan reducere potentielle bivirkninger og dermed sundhedsrisikoen for den enkelte patient og samtidig sikre, at der ikke ofres ressourcer på virkningsløse præparater.¹⁸

På den anden side er der forbundet omkostninger med lange registreringstider, fordi patienter i perioden unddrages en potentiel effektiv behandlingsmulighed. For industrien betyder det en reduceret indtjening på grund af en reduceret effektiv patentperiode for nye originalpræparater (new chemical entities, NCE), hvilket man har søgt at kompensere for ved at forlænge de effektive patenttider.¹⁹ Farmaceutiske produkter er underlagt de konventionelle patenteringsregler på 20 år, men på grund af de tidskrævende faser i produktudviklingen (bl.a. forårsaget af større krav i registreringsansøgninger til produkternes sikkerhed, virkning og kvalitet), er de effektive patenttider blevet væsentligt afkortet gennem de seneste år. Den effektive patenttid i Danmark er således omkring 8 år. I starten

af 70'erne var patentbeskyttelsen omkring 15 år. Dette skal ses i sammenhæng med, at der ved udløb af patentrettighederne umiddelbart opstår konkurrence fra generiske produkter, hvor producenterne uden forsknings- og udviklingsomkostninger kan introducere kopipræparater til en lavere pris.

Der foreligger således en afvejning mellem de samfundsmæssige gevinster og omkostninger i udformningen af den offentlige regulering i lægemiddelmarkedet.

Spørgsmålet er nu, om det er muligt på basis af de forskelligartede reguleringsinitiativer at koordinere en fælles EU-reguleringspolitik med hensyn til priser og tilskudsordninger? En række forfattere²⁰ antyder besværligheder, der kun kan tænkes overvundet i et langtidsperspektiv, men EU-direktivet 89/105/EØF om prisgennemsigtighed landene imellem kan ses som et skridt i en »harmoniserende« retning. Målet er, at gennemsigtigheden med de enkelte landes pris- og tilskudssystemer skal resultere i konvergens af de varierende prisstrukturer i EU-landene. Der er to principper bag det enkelte lands prisfastsættelse: nemlig at 1) priserne skal være realistiske og fair og 2) priserne skal være gennemsigtige. Det enkelte medlemsland er berettiget til at kontrollere priserne for lægemidler, men kontrollen må ikke medføre kvantitative restriktioner på handelen landene imellem²¹. Et medlemsland må med andre ord ikke etablere en priskontrol, der differentierer mellem nationale og importerede produkter.

4. EU's regelsæt for lægemiddelmarkedet

Udgangspunktet for et europæisk regelsæt på det farmaceutiske marked var et behov for at etablere generelle standarder for kvaliteten af lægemidlerne med henblik på beskyttelse af forbrugerne, og det kan tillige ses som en nødvendig forudsætning for etableringen af det frie marked. Bl.a. thalidomid-katastrofen i 60'erne skabte øgede krav om registrering

og markedsgodkendelse af de præparater, der udbydes på markedet. Det første regelsæt vedrørende denne problematik var direktiv 65/65/EØF, der gennem årene løbende er blevet justeret og ændret.

Konsekvenserne af EU's initiativer på lægemiddelmarkedet vedrører følgende overordnede områder:²²

- Kriterierne for lægemidlers sikkerhed, kvalitet og virkning er progressivt blevet harmoniseret i Europa. Det samme gælder for procedurerne til opnåelse af markedsføringsautorisation (fx tidsbegrænsninger og dokumentation) og for producenter i relation til kvalitetskontrol og inspektioner i produktions- og udviklingsprocessen.
- Analytiske og farmakologiske tests og kliniske forsøg med lægemidler udført i et land i overensstemmelse med EU's regelsæt behøver ikke gentagelse inden for øvrige EU-lande.
- Tests af produktionsserier udført i producerende land accepteres af de andre medlemsstater.
- En generel harmonisering af kravene til etikettering, emballering og patientinformation.
- En fælles liste for tilladte farvestoffer i medicinske produkter.
- Bestræbelser på en øget gennemsigtighed med hensyn til priser og tilskudsregler.
- Reklame for lægemidler.

EU's relationer til det farmaceutiske marked er ikke kun begrundet i ønsket om at fjerne handelshindringer for at muliggøre det indre marked. Det skal tillige ses i lyset af de forskelligt strukturerede sundhedssystemer, som indebærer forskelligartede markeder for farmaceutiske produkter. Forskellen skyldes bl.a. de tidligere nævnte forhold: udformningen af tilskudssystemer, graden af priskontrol og andre former for regulering på de enkelte nationale markeder såsom positiv/negativ-

lister og generiske substitutioner. Hertil kommer forskelle i de enkelte landes distributionsystemer – primært apoteksstrukturen – der ofte har en monopolagtig karakter.

4.1 Registrering af lægemidler

Der er løbende udstedt direktiver i bestræbelserne på at etablere et fælles europæisk farmaceutisk marked med reduktion af finansielle, bureaukratiske og/eller tekniske handelshindringer som mål. De væsentligste områder har vedrørt registreringsprocedurerne, men også patenttider og spørgsmål angående prissætning har været genstand for EU's initiativer. Det er vigtigt at understrege, at farmaceutiske produkter betragtes som økonomiske goder i traditionel forstand (med de tidligere nævnte forbehold in mente), hvorfor ønsket om den frie bevægelighed mellem medlemslandene også er aktuel med hensyn til lægemidler. Da der samtidig er tale om varer, der er knyttet til frembringelse af sundhed, har dette begrundet harmonisering af autorisationsprocedurer og forbrugerinformation med henblik på beskyttelse af befolkningens sundhedstilstand.

Der er tre generelle mål²³ med etableringen af det indre europæiske marked, nemlig 1) at de 12 nationale markeder integreres i ét enkelt indre europæisk marked; 2) at det indre marked bliver et ekspanderende og voksende marked og 3) at markedet præges af fleksibilitet, så ressourcerne tilføres områder med de største økonomiske fordele, hvilket søges sikret via fjernelsen af barrierer (fysiske, tekniske og finansielle) for den frie bevægelighed af varer, tjenester, personer og kapital²⁴. Dette skal ses i sammenhæng med, at farmaceutiske produkter er underlagt omfattende tekniske barrierer i form af autorisationsprocedurer og markedsgodkendelser med deraf følgende problemer for etablering af det indre marked.²⁵

Det må dog formodes, at etableringen af et europæisk marked for farmaceutiske produkter vil være besværligt, da det kan være uforeneligt med de eksisterende nationale reguleringer som fx priskontrollen og tilskudssystemerne. Endvidere kan – i lyset af den offentlige kontrol begrundet i lægemidlers sikkerhed, virkning og kvalitet – individers (og samfundets) velfærd være truet af en liberalisering og en mulig svækkelse af kravene i registreringsprocedurerne.

4.1.1 EU-Multistate ansøgninger

Siden 1977 (jfr. direktiv 75/319/EØF) har det været muligt at anvende alternative procedurer for at opnå markedsautorisation af et lægemiddel i EU-landene. Hvis markedsautorisation er opnået i ét medlemsland, kunne man via CPMP²⁶ (Committee for Proprietary Medicinal Products) søge om registrering i fem eller flere medlemslande på grundlag af den samme ansøgning. Direktiv 83/570/EØF indebar justeringer i denne procedure. Primært reduceres det minimale antal lande fra fem til to. Samtidig skal medlemslande, hvortil ansøgningen rettes, inddrage den initiale autorisation i deres overvejelser. Rationalet bag multi-state proceduren er, at det skal være forholdsvis lettere at opnå markedsautorisation i andre medlemslande, såfremt denne allerede er opnået i et medlemsland.

Kort beskrevet går den formelle procedure ud på, at de behandlende myndigheder af en multi-state ansøgning har 120 dage til at indgive begrundede indsigelser til CPMP. Hvis ingen reagerer inden for de 120 dage, er autorisationen bevilget. I tilfælde af indsigelse behandler CPMP denne i en periode på normalt 60 dage, inden ansøgeren inddrages. Herefter returneres overvejelserne til pågældende medlemsland, der har 60 dage til en endelig afgørelse. Disse tidsgrænser er dog sjældent blevet overholdt.

4.1.2 EU-Højteknologi ansøgninger

Direktiv 87/22/EØF etablerer en såkaldt »High-tech« procedure for registreringen af nye innovative produkter samt produkter udviklet på baggrund af bioteknologiske metoder og lignende højteknologiske procedurer. Der foretages en opdeling af produkterne i en Gruppe A gældende for fx produkter udviklet via 'recombinant DNA teknologi' og en Gruppe B, som omfatter øvrige produkter baseret på bioteknologier. Disse produkter opnår samtidigt en produktbeskyttelse på 10 år.

4.2 Gennemsigtighed med priser og tilskud

Der er store variationer i priserne for lægemidler²⁷ på de europæiske lægemiddelmarkeder (baggrunden for parallelimporten). Det skyldes forhold som graden af den offentlige kontrol med medicinpriserne, industriens prispolitik, momsen,²⁸ avancerne i grossist- og apoteksleddene, den generelle udformning af medicintilskudssystemet,²⁹ det generelle prisniveau samt de overordnede bevægelser i valutakurser og inflation. Et skridt mod harmonisering af disse forhold er taget med direktiv 89/105/EØF om gennemsigtighed med priser og tilskud i medlemsstaterne.

Intentionerne fremgår af et forklarende memorandum:

'...has not attempted to *harmonize* the measures to which it applies' but 'establishes *framework requirements* which allow all interested parties to verify that national measures do not represent quantitative restrictions to imports and exports«.

Formålet er altså ikke at sikre de samme medicinpriser i alle EU-landene, men at de enkelte landes reguleringer i priskontrollen og tilskudssystemet ikke medfører kvantitative handelshindringer medlemslandene imellem. Kriterierne for priskontrol og medicintilskud

skal være objektive og verificerbare, og oplysninger herfor skal være tilgængelige.

4.3 Lægemiddelagenturet i London

Et af de seneste initiativer er oprettelsen af »Det Europæiske Agentur for Lægemiddel-vurdering«. ³⁰ Det kan ses som en udbygning af de tidligere initiativer for det europæiske farmaceutiske marked med henblik på harmonisering af registreringsprocedurerne. Intentionen er, at en centraliseret registreringsgodkendelse for visse produkter skal være gyldig i alle EU-lande, og samtidig gælder en decentral procedure baseret på en gensidig anerkendelse af markedsgodkendelserne. Det overordnede mål er, at adgangen til det indre marked bliver hurtigere og lettere.

Lægemiddelagenturets arbejdsopgaver omfatter:

- evaluering af farmaceutiske produkters virkning, sikkerhed og kvalitet
- rådgivning af EU-institutioner og medlemslande
- udførelse af konsulentfunktioner over for ansøgere
- opretholdelse af en database over medicinske produkter tilgængelig for offentligheden
- information til sundhedspersonale og offentligheden
- registrering af bivirkninger.

Gevinsterne for medicinalindustrien er 1) godkendelse for et stort marked hurtigt, samtidigt og planlagt, 2) større grad af tidskontrol og 3) forudsigelighed i produktudviklingen efter én objektiv definerbar model med et kendt sagsforløb og hvilende på juridisk holdbare beslutninger. For forbrugerne bliver gevinsterne en (måske) hurtigere adgang til nye produkter, der samtidig vil være blevet markedsgodkendt af en samlet europæisk ekspertise efter harmoniserede retningslinjer med hensyn til vurdering af produkternes sikkerhed og kvalitet.

De centrale forhold vedrørende initiativerne indeholdt i det fremtidige system er summarisk beskrevet i følgende, der kan ses som en udbygning af de foreløbige direktiver. For registreringen af lægemidler i EU vil gælde henholdsvis en

- 1) centraliseret godkendelsesprocedure
 - gældende for bestemte højteknologiske og innovative produkter
 - hvor markedsgodkendelse er gyldig i alle 12 medlemslande
 - hvor evalueringen foretages af det europæiske lægemiddelagentur
 - der er obligatorisk for bioteknologiske lægemidler
- 2) og en decentraliseret godkendelsesprocedure
 - gældende for hovedparten af de farmaceutiske produkter
 - hvor evaluering af registreringsansøgningerne foretages af ét medlemsland
 - og med gensidig anerkendelse af de nationale markedstilladelser

Der foreligger *ikke* overvejelser vedrørende styring af det enkelte lands mulighed for beslutninger om prissætning og udformning af tilskudsregler. Dette gælder dog ikke foranstaltninger, der resulterer i en forskelsbehandling eller begrænsning i konkurrencen inden for det indre marked.

Risikoen ved Lægemiddelagenturet er, at det kan udvikle sig til en tung bureaukratisk enhed, hvor komplicerede sagsforløb med mange involverede eksperter kan resultere i utilsigtede lange registreringstider.

5. Konsekvenserne af EU's initiativer for det danske lægemiddelmarked

De væsentligste og mest direkte konsekvenser af EU's regelsæt for lægemidler på det danske lægemiddelmarked har været registreringsprocedurerne med hensyn til lægemidlers

sikkerhed, virkning og kvalitet samt reglerne for parallelimporterede lægemidler. De overordnede mål har været lavere medicinpriser og hurtigere registreringstider. Disse forhold belyses nærmere nedenfor.

5.1 Parallelimporterede lægemidler

Baggrunden for parallelimporten er de relativt store prisforskelle for medicinske produkter mellem EU-landene. De skyldes primært en streng offentlig priskontrol og ændringer i valutakurser i de lande, hvor parallelimportører opkøber lægemidler til relativt lave priser. Dette er af Europaparlamentet og Europarettens (jfr. Centrafarm-sagen i 70'erne samt andre domstolsafgørelser) anset som et lovligt og hensigtsmæssigt tiltag, da det stimulerer konkurrencen i markedet, er til fordel for forbrugerne og reducerer de offentlige udgifter. Den forskende industri er selvsagt ikke enig, da parallelimport udgør en trussel mod indtjeningssevnen og dermed på sigt den fremtidige forskning og udvikling af nye præparater. Det er dog i sammenhængen værd at nævne, at omsætningen af parallelimporterede lægemidler på det europæiske marked er begrænset til ca. 2% af den samlede omsætning for den receptpligtige medicin.³¹ Omsætningen på det danske lægemiddelmarked skønnes til størrelsesordenen 200 mill. kr. i 1993.

Karakteristika ved parallelimporten er:

- det drejer sig om import af et originalt lægemiddel fra et andet EU-land
- præparaterne markedsføres ofte under samme navn
- der er tale om terapeutisk ligeværdige præparater
- det har været muligt i EU siden 1982 ved EU-regelsæt om den frie bevægelighed af varer
- der er i august 1990 givet tilladelse til parallelimport af lægemidler til Danmark fra Sundhedsstyrelsen.

Der er både økonomiske og sundhedsmæssige hensyn at varetage i forbindelse med parallelimporterede lægemidler. Den offentlige interesse ligger i de lavere priser for parallelimporterede lægemidler med lavere udgifter for både den offentlige sektor og den enkelte forbruger som resultat. Dette afspejles endvidere i interessen for den generiske substitution, der også omfatter de parallelimporterede præparater. Samtidig skal det sikres, at der rent faktisk er tale om terapeutiske ligeværdige produkter.³²

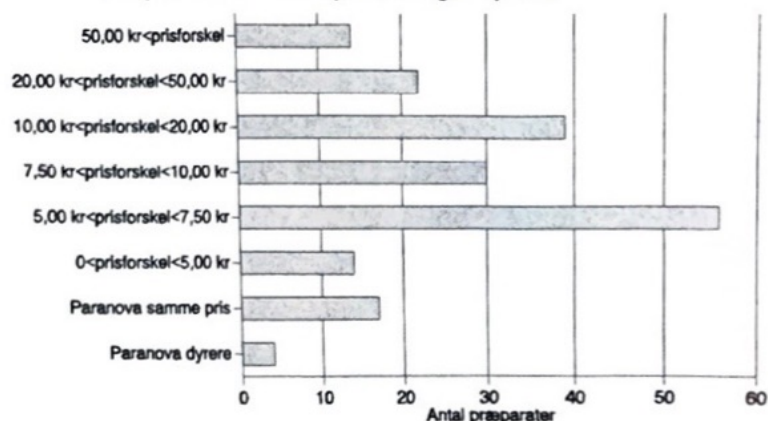
Der kan endvidere være problemer – som antydnet i den danske medicindebat – knyttet til begrænsninger/svigt i udbuddet, kvalitetssikringen med hensyn til det terapeutiske indhold, etikettering, varebetegnelser etc. Til disse problemer knytter sig yderligere parallelimportørers rabatordninger i leverancerne til apotekerne, hvor nylige ændringer i apotekerloven forbyder disse. Grunden er, at det – givet den politisk fastsatte udsalgspris³³ (og den for apotekerne vejledende indkøbspris, der muliggør rabatordningerne) – ikke er muligt at nedsætte forbrugerprisen. Samtidig vil næste års avancer til apotekerne blive reguleret under hensyntagen til de leverede rabatter.

Prisdifferentialet mellem originalpræparater og parallelimporterede produkter fra den dominerende importør i Danmark, »Paranova«, er illustreret i figur 1, der vedrører perioden 16. til 29. august 1993.

Figurens informationer skal ses i relation til bagatelgrænsen på 5 kr. i den generiske substitution, hvor apoteket kan udlevere det billigste produkt inden for en prismargen på 5 kr. Konsekvenserne på det danske lægemiddelmarked har været en »priskrig« mellem parallelimportørerne og producenter af originalpræparater resulterende i lavere priser for en lang række produkter. Introduktionen af fast-kronetilskuddet har også været med til at skærpe konkurrencen på markedet.

Parallelimporterede lægemidler (Paranova)

Præparater, der overvejende sælges i primærsektoren



Kilde: Medicinal Debat, sept. 1993

Figur 1

Såvel parallelimport, g-ordination som introduktionen af fastkronetilskuddet haft en afsmittende effekt på lægemiddelmarkedet i Danmark i form af lavere priser på de relevante produkter. En opgørelse viser prisudviklingen for samtlige lægemidler i private

apotekers indkøbspris (AIP) for perioden 1.1.93 til 30.9.93. Ligeledes er omsættningstallene for 1993 angivet for at vise omsættingsniveauet inden for de enkelte tilskudsgrupper.

Udviklingen i priser og omsætning 1993
fordelt på tilskudsgrupper

Tilskudsgruppe	Prisudviklingen	Ændring i omsætning (mill. kr.)	Omsætning i alt 1993 (mill.kr.)*
100%	+ 1,9%	+ 1,7	141
75%	- 2,9%	- 48,9	2.889
50%	- 2,6%	- 12,2	873
0%	+ 0,2%	+ 1,2	938
Håndkøb	+ 2,2%	+ 16,4	1.354
Totalt	- 1,2%	- 41,8	6.195

Kilde: MEFA Tal og data 1994. *Forbruget i primærsektoren, inkl. moms og ekskl. recepturgebyr.

Tabel 1.

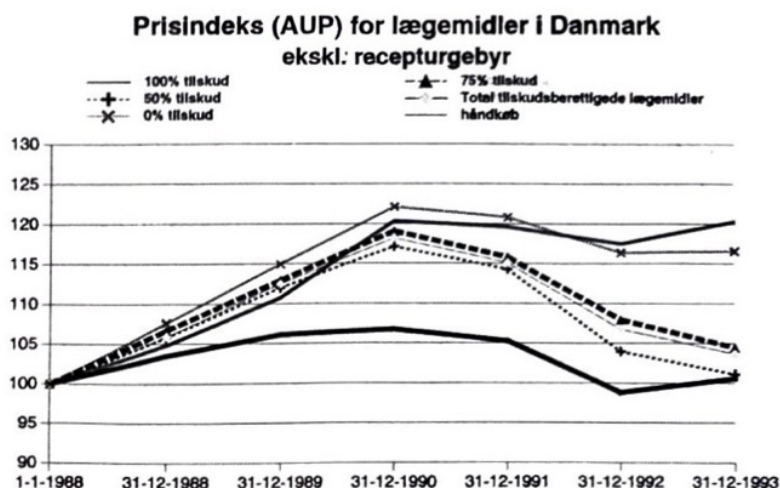
Der fremgår tydeligt, at der for lægemidler med tilskud på 75% og 50% er sket et fald i priserne. Det er også her, at effekterne af fastkronetilskuddet vil slå igennem. Det fremgår også, at priserne er steget for de lægemidler

(henholdsvis håndkøbsmedicin og receptpligtig medicin uden offentligt tilskud), der ikke er berørt af de førnævnte foranstaltninger. Dette er baggrunden for den tidligere aftale mellem Sundhedsministeren og medicinalin-

dustrien om nulvækst i priserne for disse lægemidler gældende for perioden 1.2.1994 til 1.4.1995

Figur 2 viser prisudviklingen for lægemidler fordelt på tilskudskategorierne over en læn-

gere tidshorisont. Prisindekset for medicinpriserne (apotekernes udsalgspris= AUP) eksklusiv recepturgebyr er steget med knap 4% i perioden 1.1.1988 til 31.12.1993.



Kilde: Dansk Lægemiddelstatistik (MEDIFacts 1994)

Figur 2.

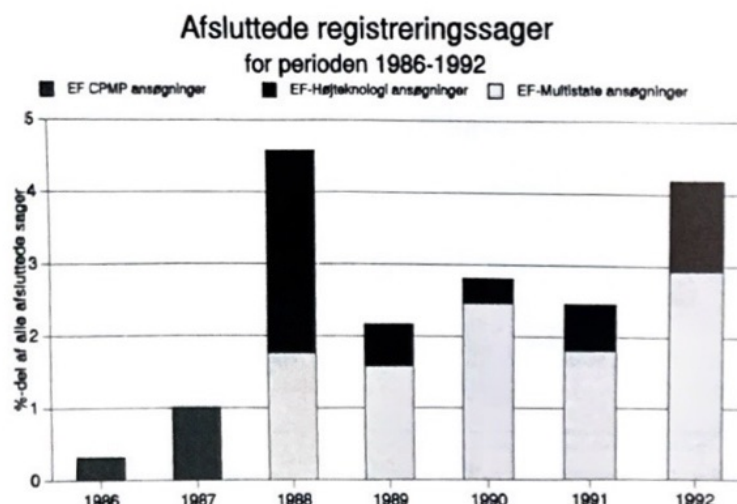
I perioden er priserne steget indtil 1990, hvorefter der er sket et fald. Prisfaldet skyldes reducerede apoteksavancer og producentpriser, der igen kan henføres til de konkurrencekabende foranstaltninger som den generiske ordination og de parallelimporterede lægemidler. Ligeledes er det muligt, at intentioner og effekter fra den øgede prisgennemsigtighed på de europæiske markeder er slået igennem.

Sammenfattende er der flere tiltag, der har påvirket konkurrencen og dermed prisudviklingen på lægemiddelmarkedet, men hvor det er svært at isolere de enkelte effekter.

5.2 Registreringen af lægemidler

Det er muligt at foretage registrering af et lægemiddel i et EU-land med henblik på at opnå en lettere markedsgodkendelse og registrering i de øvrige medlemslande. Der skelnes mellem de førømtalte multi-state og højteknologiske ansøgninger.

Som det fremgår af figur 3, har disse EU-ansøgninger i Danmark udgjort en begrænset del af det samlede antal behandlede registreringssager. I 1992 var der 30 sager svarende til 4% af alle registreringssager. Det skal bemærkes, at registreringen af parallelimporterede præparater i 1991 og 1992 udgjorde henholdsvis 11,8% og 8,5% af de afsluttede registreringssager.



Kilde: MEFA Tal og data, diverse årgange

Figur 3.

Det kan i sammenhængen nævnes, at det for en lang række produkter gælder, at de produceres af internationale selskaber, der samtidig udbyder og søger om markedsautorisationer for det samme produkt på flere markeder.

5.3 Behandlingstiden for EU-registreringer

Figur 4 belyser de danske registreringsmyndigheders gennemsnitlige behandlingstid for

de forskellige sagstyper i perioden 1990 til 1992.

Det fremgår, at EU-ansøgningerne og EU-godkendelse har en forholdsvis lang behandlingstid. En del af forklaringen er, at ansøgninger om registreringen af nye og innovative produkter i sagens natur tager længere tid at behandle set i forhold til allerede kendte aktive indholdsstoffer og præparater.



Figur 4. Behandlingstid for registreringer fordelt på sagstype (MEFA Tal og data 1992)

6. Konklusion

Det må konstateres, at det kan være svært at tale om en decideret »dansk model« for sundhedssektoren samt udformning og regulering af lægemiddelmarkedet. Der er dog enkelte særtræk: det en-strengede skattefinansierede finansieringssystem, de forholdsvis liberale regler for prissætning af lægemidler og den relativt store egenbetaling for receptpligtige lægemidler. Ser man på sundhedsområdet i et EU-perspektiv, viser der sig store variationer i de funktionelle strukturer, selv om de grundlæggende målsætninger om en lige og fri adgang til sundhedsvæsenet i større eller mindre udstrækning er identiske. Desuden er det europæiske lægemiddelmarked fragmenteret i henseende til prisreguleringen, tilskudsregler etc. I forhold til EU gælder således, at

- udformningen af det enkelte medlemslands overordnede sundhedspolitik er stadig et nationalt anliggende
- der er langsigtede perspektiver i en endelig harmonisering af lægemiddelmarkedet.

Det er vist, at den største indflydelse fra EU's regelsæt på det danske lægemiddelmarked vedrører harmoniseringen af registreringsprocedurerne for godkendelse af farmaceutiske produkter med hensyn til sikkerhed, virkning og kvalitet. De væsentligste resultater af harmoniseringsbestrebelse har været

- harmonisering af registreringsprocedurer for markedsgodkendelse af lægemidler og etablering af »Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering«
- parallelimport af lægemidler
- gennemsigtighed med medicinpriser og tilskudsregler.

De direkte konsekvenser for det danske lægemiddelmarked har været

- et begrænset antal EU-ansøgninger for registrering af lægemidler
- en øget konkurrence på grund af parallelimporten.

I hvilket omfang de regulerende foranstaltninger vedrørende prisdannelsen har haft den ønskede effekt, er vanskeligt at dokumentere på grund af de øvrige nationale foranstaltninger som eksempelvis priskontrol, generisk ordination og ændringer i tilskudssystemet.

Konklusionen er, at etableringen af et indre marked for lægemidler befinder sig på et tidligt stadium, hvor kulturelle, holdningsmæssige og strukturelle variationer mellem medlemslandenes sundhedsvæsen besværliggør en endelig harmonisering af lægemiddelområdet.

Appendix A

MEDICINFORBRUGET I EU-LANDENE 1988										
	Totale forbrug (\$) ^a	Pr. indb. (\$)	% af BNP	% af samlede sund. udg.	%-vise vækst ^b 1983-86	% via sygehuse	% via alm. pr. læger	% via håndkøb	gensnt. omkost. (\$) ^c	volume pr.indb. (\$) ^d
Belgien	1,210	123	0,76	10,2	7	12	71	17	87	125
Danmark	450	87	0,40	6,0	19	17	65	18	122	62
Frankrig	8,790	158	0,84	11,0	32	11	80	9	69	202
Tyskland	9,380	153	0,80	8,8	3	16	67	17	133	101
Grækenland	420	42	0,76	16,5	-3	15	70	15	72	52
Irland	190	54	0,66	8,9	0	13	77	10	132	36
Italien	7,730	135	0,96	14,3	37	13	81	6	87	136
Holland	1,030	69	0,45	5,3	41	15	72	12	129	47
Portugal	600	57	1,11	16,9	37	10	85	5	78	65
Spanien	2,470	63	0,73	14,5	-1	12	76	12	73	76
England	5,410	89	0,67	10,2	21	15	69	16	118	66
EU total	37,680	113	0,80	10,5	19	13	75	12	100	100

Kilde: Burstall, M.L. (1991)

^a Millioner \$ ved fabrikspriser,

^b Deflateret ved BNP-deflatoren

^c Indekserede fabrikspriser hvor EU-gennemsnittet er 100

^d Forbruget pr indbygger i US \$ divideret med prisindeks og reduceret til indeks med EU gennemsnit lig 100

Appendix B

EU's regelsæt vedrørende farmaceutiske produkter	
Hovedtræk	Regelsæt
Definitioner af lægemidler omfattet af EU's regelsæt.	65/65/EØF 89/381/EØF
Markedsgodkendelse af lægemidler	
Alle lægemidler kræver godkendelse fra kompetent national myndighed.	65/65/EØF
Afvisning af markedsgodkendelse eller tilbagetrækning af produktet kan kun ske begrundet i præparatets kvalitet, sikkerhed eller virkning.	65/65/EØF
Datakrav for markedsautorisation er udspecificerede.	65/65/EØF
Der er specificeret de samme standarder for analytiske og farmako-toksiologiske tests og for kliniske forsøg, hvor data fra et medlemsland er gyldige i de øvrige lande.	75/318/EØF ændringer i 83/571/EØF 87/21/EØF 89/341/EØF
Der er specificeret de samme formater for anerkendelse af markedsautorisationer.	87/18/EØF
Kopipræparater kræver ikke yderligere farmako-toksiologiske tests eller kliniske data for godkendelse.	87/176/EØF
Der er etableret regler for reguleringen af parallelimporterede lægemidler (Commision Communication O.J. no. C 115 of 5/6/82).	Council Communication
Et ikke-bindende system af gensidig godkendelse af medlemslandene for markedsautorisation har været gældende siden 1978.	75/319/EØF 83/570/EØF
Produkter som vacciner, sera, radiofarmaceutika og medicinske produkter fra humant blod eller blodplasma er inkluderet under rammerne af EU's regelsæt.	89/342/EØF 89/343/EØF 89/381/EØF
Oprettelsen af Det Europæiske Agentur for Lægemiddelvurdering.	forordning 2309/93
Der er aftaler om en fælles proces for godkendelse af præparater fremstillet via bioteknologi eller højteknologiske procedurer.	87/22/EØF
Der er samme kriterier for at definere produkter som receptpligtige – eller håndkøbslægemidler.	92/26/EØF
Der er sket en harmonisering af de legale forpligtigelser for farmaceutiske grossister; efter at være godkendt i et medlemsland har grossisten tilladelse til distribution i de øvrige medlemslande.	92/25/EØF
Der er sket en harmonisering af udformningen af labels og indlæg med patientinformation.	92/27/EØF
Der er etableret regler for reklameringen af lægemidler.	89/552/EØF 92/28/EØF
Produktionen af lægemidler	
Produktionen af lægemidler kræver autorisation udstedt af national myndighed og til specificerede standarder.	75/319/EØF
Produktionsstedet skal inspiceres af kompetent myndighed.	75/319/EØF
De intellektuelle rettigheder	

EU's regelsæt vedrørende farmaceutiske produkter

Hovedtræk	Regelsæt
Produkter, der har opnået markedsgodkendelse via den fælles procedure, opnår 10 års beskyttelse fra den første godkendelse.	87/21/EØF
Udvidelse af den effektive patentbeskyttelse med 5 år til maksimalt 15 år.	forordning 1768/92
Kontrol over udgifter til lægemidler	
Kontrollen med priser og profit skal være gennemsigtig, og der er tidsafgrænsning på prisaftaler.	89/105/EØF

Appendix C

	Prisfastsættelse	Tilskudssystem	Brugerbetaling
Danmark	prisfrihed men aftaler med industrien	referencepriser	den andel der overstiger referenceprisen
Holland	prisfrihed	referencepriser	do.
Tyskland	prisfrihed	referencepriser	do.
England	prisfrihed men kontrol af profit	selektiv liste	£3.75 per ordination
Irland	prisfrihed men aftaler med industrien	positiv liste	op til £90 per kvartal
Belgien	priskontrol	positiv liste	25, 50, 60, 80%
Frankrig	priskontrol	positiv liste	35 eller 65%
Grækenland	priskontrol	positiv liste	10 eller 25%
Portugal	priskontrol	positiv liste	30-60%
Spanien	priskontrol	positiv liste og negativ liste	10 eller 40%
Luxemborg	prisen må ikke overstige prisen i oprindelsesland	negativ liste	20%
Italien	prisovervågning og tilpasning til europæisk pris	positiv liste	50% eller Lit. 5000

Kilde: MEFA Tal og data 1994, Commission of the European Communities, Com(93) 718, 1994.

Noter

1. I denne forbindelse skal nævnes de 1,2 mill. medlemmer af den private sygeforsikring »danmark«, der netop får dækket en del medicinudgifterne.
2. Det skal dog nævnes, at ca. 15% af de samlede sundhedsudgifter finansieres over brugerbetaling.
3. Dette gælder også i England, hvor den praktiserende læges rolle er yderligere styrket, da denne tildeles et såkaldt praksisbudget til dækning af tilmeldte patienters træk på visse sygehjuse.
4. MEDIFacts (1994)
5. Der var dog allerede i 1952 overvejelser i retning af et 'European Community of Health Care' i det såkaldte »White Pool«. Det ambitiøse projekt mødte dog kraftig modstand.
6. I denne forbindelse kan nævnes resolutionen fra mødet mellem Kommissionen og sundhedsministrene den 11. november 1991: »it is a matter for the Member States to determine the organisation and funding of their health-care systems and to make fundamental health policy choices«.
7. AMGROS er en slags indkøbsorganisation for 7 amter og Københavns Kommune.
8. Fx udgjorde medicinudgifterne i Danmark 9,4% af de samlede sundhedsudgifter i 1980 og 12,9% i 1991.
9. »Biotechnology in its broadest terms is the use of microbial systems to provide goods and services; using the activities either of enzymes, the intra-cellular biochemical catalysts, or whole cells or micro-organisms. The key techniques are those of recombinant DNA, which allow the stable transfer of genetic material from one source to another living organism; and cell fusion, which combines the genetic material of two cells.« (IBI (1989) p. 215)
10. Se appendix A for en opgørelse over lægemiddelforbruget i EU-landene.
11. Se IBI (1989) p. 137
12. Sammenlignet med de øvrige medlemslande er de danske forbrugere pålagt de største egenbetalingsandele svarende til omkring 50% af de samlede medicinudgifter, inklusive håndkøbsmedicin. For receptpligtig medicin er egenbetalingsandelen omkring 33%.
13. Se appendix C for en skematisk fremstilling af regulative foranstaltninger på de europæiske lægemiddelmarkeder.
14. Tyskland og Holland anvender det samme princip for udformningen af medicintilskud.
15. Det kræver naturligvis, at der findes flere synonympræparater eller terapeutisk ligeværdige produkter med forskellige priser.
16. Den generiske ordination blev introduceret i Danmark den 4. november 1991 og dækker i dag hovedparten af de produktgrupper, hvor der findes synonympræparater.
17. Se Calingaert (1988) p. 111 for illustration af dette mht. Belgien.
18. Der ses dog løbende eksempler på, at lægemidler efter længere tid på markedet bliver trukket tilbage på grund af bivirkninger. Samtidig forekommer det også, at præparater er trukket fra ét marked, mens det stadig findes på andre. Milmo (1992) nævner eksempelet med præparatet triazolam.
19. »Supplementary protection certificate« (SPC) jfr. forordning (EØF) 1768/92 med virkning fra 1. januar 1993, hvor varigheden af disse forlængelsescertifikater er 5 år, og med en maksimal effektiv patenttid på 15 år. En grund til dette indgreb er den stigende konkurrence fra USA og Japan mht. udviklingen af nye produkter.
20. Se fx Milmo (1992), Smith (1990), Orzack (1992) o.a.
21. Jfr. Romtraktatens Artikel 30 er kvantitative restriktioner på import og lignende foranstaltninger med samme effekter forbudt mellem medlemslandene med henblik på den frie bevægelighed af varer og tjenesteydelser. Hertil kommer dog undtagelserne i Artikel 36, hvis restriktionerne kan retfærdiggøres i beskyttelsen af personers sundhed.
22. Se bl.a. Sauer & Hankin (1987)
23. Se bl.a. IBI (1989) p. 5
24. På baggrund af forskellige scenarier er besparelsen på det farmaceutiske marked i de direkte omkostninger ved at fjerne disse barrierer estimeret i størrelsesordenen ECU 160-533 mill. Det svarer til 0,6-2,1% af den samlede omsætning på det europæiske marked (Economist Advisory Group Lt. (1988)).
25. Se Cecchini (1988) p. 26, hvor farmaceutiske produkter rangerer højt mht. omfanget af tekniske handelshindringer.

26. CPMP blev etableret (jfr. direktiv 75/318/E-ØF) for at reducere forskelle mellem nationale registreringsmyndigheder, og samtidig skulle det have en rådgivende funktion.
27. I en undersøgelse fra 1993 ligger indekset for danske medicinpriser på 133 set i forhold til EU-gennemsnittet på 100. Kun Holland ligger højere med indeks 148. Det laveste niveau har Frankrig med indeks 53.
28. Den danske moms med 25% på lægemidler er betydelig større set i forhold til de øvrige medlemslande, hvor receptpligtige lægemidler enten er fritaget for moms (fx Irland og England) eller pålagt en reduceret moms (fx Frankrig, Holland, Belgien, Portugal og Italien).
29. Se fx Clive (1989) p. 241
30. Jfr. forordning 2309/93 om fastlæggelse af fællesskabsprocedurer for godkendelse og overvågning af human- og veterinærmedicinske lægemidler og om oprettelsen af et europæisk agentur for lægemiddelvurdering.
31. Se REMIT Consultants (1991) med hensyn til usikkerheden i opgørelserne grundet manglende officielle statistikker.
32. Der har været en diskussion om begrebet terapeutisk ligeværdighed, da der er set eksempler på patienter, som har været udsat for bivirkninger ved anvendelsen af parallelimporterede præparater. Diskussionen har vedrørt grænseværdierne for de aktive indholdsstoffer, der tilsyneladende har forskellige fortolkningsmuligheder.
33. Således at alle danske forbrugere betaler den samme pris for det samme produkt, uanset hvor i landet det købes.

Litteratur

Altenstetter, C. (1992): »Health Policy Regimes and the Single European Market«. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol.17, no.4, pp. 813-846.

Burstall, M.L. (1991): »Europe After 1992: Implications For Pharmaceuticals«. *Health Affairs*, Vol 10, nr.3, pp. 157-171.

Calingaert, M. (1988): »The 1992 Challenge from Europe. Development of the European Community's Internal Market«. National Planning Association.

Cecchini, P. (1988): *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*. Wildwood House.

Chynoweth, E. (1992): »Europe's Bumpy Road to Harmony«. *Chemical Week*, august 1992.

Clive, C.M. (1989): »The Single European Act. Some Potential Consequences for the Pharmaceutical Industry in the European Economic Community«. *Journal of Clinical Research and Drug Development*, vol.3, pp. 233-245.

Dreachslin, J.L.; Zernott, M. (1993): »The EC's Need for a common Currency in Health Care Quality Assurance«. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, vol.6, no.3, pp. 20-23.

Economist Advisory Group Ltd. (1988): »The 'Cost of Non-Europe' in the Pharmaceutical Industry«. Research on the 'Cost of Non-Europe', Basic Findings Vol. 15. Commission of the European Communities, Luxembourg.

Esposito, M.A. et al (1991): »Survival of the Fittest in the EC Pharmaceutical Market«. *Journal of European Business*, vol.2, iss. 5, pp. 31-38.

Hancher, L. (1988): »Harmonizing Drug Prices in Europe – A new Era? Cahiers de la consommation, vol.2, pp. 79-102.

IBI (1989): »1992-Planning for Chemicals, Pharmaceuticals and Biotechnology« IBI, International Business Intelligence, Butterworth 1989.

Kemenade, Y.W. van (1993): »Health care in Europe. The finance and reimbursement systems of 18 European countries«. National Council of Public Health, Zoetermeer.

Kommisionen (diverse årgange): »Bulletin for de europæiske fællesskaber«. Fra 1993 »Bulletin for Den Europæiske Union«.

Macarthur, D (1989): »Pricing and reimbursement of pharmaceuticals in the European Community – transparency ad beyond«. PJB Publications Ltd, Richmond.

Macleane, D.(1993): »The regulation of medicines in Europe« i Burley, D.M.; Clarke, J.M.; Lasagna, L. »Pharmaceutical Medicine«. Edward Arnold, London.

MEFA: »Tal og data«. Diverse årgange.

MEDIFacts 1994.

- Milmo, S. (1992): »*Still Roadblocks*«. Chemical Marketing Reporter, vol. 241 (10), pp. R27-R30.
- National Economic Research Associates (n/e/r/a) (1993): »*Financing Health Care with Particular Reference to Medicines*«, vol 15, *The Role of the European Community*. London.
- Norman, C.E.M.; Vaughan, J.P. red. (1993): »*Europe without frontiers. The implications for health*«. John Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- Orzack, L.H. (1977): »*Competing Professions and the Public Interest in the European Economic Community: Drugs and their Quality Control*«. in Blume, S.S (ed.) »*Perspectives in the Sociology of Science*«. John Wiley & Sons, 1977.
- Orzack, L.H. et al.(1992); »*Pharmaceutical Regulation in the European Community: Barriers to Single Market Integration*«. Journal of Health Politics, Policy and Law, vol.17, no.4, pp. 847-868.
- REMIT Consultants (1991): »*Impediments to Parallel Trade in Pharmaceuticals within the European Community*«. Final report prepared for DGIV of the European Commission.
- Sauer, F.; Hankin, R. (1987): »*Rules Governing Pharmaceuticals in the European Community*«. Journal of Clinical Pharmacology, vol. 27, pp. 639-646.
- Smith, T. (1990): »*Politics on Drugs in the New Europe*«. British Medical Journal, vol. 300, pp. 1476-1477.
- Steensen, J.P (red.) »*Sundhedsvæsenet og EF. Konferencerapport*«. Dansk Sygehus Institut, DSI-rapport 91.04
- Szuba, T. (1986): »*International comparisons of drug consumption: impact of prices*«. Social Science and Medicine, vol.22, nr.10, pp. 1019-1025.
- Taylor, D. (1993): »*European Medicine. Health Care*«. British Journal of Rheumatology, vol 32 (suppl 4) pp. 5-9.

Økonomi, holdninger og barrierer ved indførelse af en bæredygtig energiforsyning

Jan Bentzen, Institut for Erhvervs- og Samfundsbeskrivelse,
Handelshøjskolen i Århus

Mogens Dilling-Hansen, Institut for Økonomi, Århus Universitet
Valdemar Smith, Institut for Erhvervs- og Samfundsbeskrivelse,
Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

I denne sommer var det 5 år siden, at den daværende regering præsenterede sin handlingsplan for en bæredygtig udvikling på energiområdet, Energi 2000. Det overordnede mål med planen var at gennemføre en omlægning af dansk energipolitik i mere miljøvenlig retning, dels via en reduktion af energiforbruget og dels via en omlægning af energiproduktionen for at opnå yderligere reduktion af miljøbelastningen herfra, altså mindsket CO_2 -, SO_2 - og NO_x -udledning.¹

For energiforbruget og CO_2 -udledningen skønnedes det blandt andet, at gennemførelse af planen frem til år 2005 ville indebære en reduktion på 15% i det samlede energiforbrug, en mindskelse af CO_2 -udledningen på 20%, hvilket samtidig var planens politiske mål. Dertil kommer et væsentlig større fald i SO_2 - og NO_x -emissionen, på henholdsvis 60% og 50%. Samtidig konstateredes det i planen, at gennemførelsen ikke ville indebære øgede samfundsøkonomiske omkostninger.

I forbindelse med »Energi 2000-opfølgningen« fra 1993 har regeringen taget en lang

række initiativer for at sikre en øget anvendelse af biomasseressourcer til energiproduktion.² Biomasse til energiformål dækker over en bred vifte af biprodukter fra især landbruget (halm og husdyrgødning), skovbruget (træ og træflis) samt træindustrien (træpiller og pulver/smuld); men også organisk affald fra industrien og produktion af egentlige energi-afgrøder i landbruget anses for væsentlige potentielle energiressourcer.³ I forhold til Energi 2000's overordnede målsætning er anvendelse af biomasseressourcer til energiformål attraktiv, idet energiproduktionen er CO_2 -neutral.

Anvendelse af biomasseressourcerne lever således udmærket op til intentionerne i Brundtlandrapporten. For regeringen resterer herefter det praktiske planlægningsarbejde. I hvilket omfang skal der satses på biomasse? På hvilke anvendelsesområder skal der anvendes biomasse, fx til opvarmning, elproduktion eller til procesformål? På hvilke forsyningsområder skal anvendelsen af biomasseressourcerne udbredes, fx til fjernvarmeområder, byer uden fjernvarmenet eller til opvarmning i spredt bebyggelse? Og endelig,

hvordan kan der skabes tilstrækkeligt med incitament til at vælge biomasse som energikilde i forhold til de traditionelle fossile energikilder, altså kul og olie?⁴

I 1993 bidrog anvendelse af biomasse med 6,4% af landets samlede energiforbrug. I alt skønner VE-Rådet, at der med udgangen af 1993 var 12-13.000 halmfyr, 300-350.000 brændeovne samt 20-50.000 brændefyr. Dertil kommer 91 halm- og flisfyrede fjernvarmeanlæg samt 8 kraftvarmeværker. Hidtil er anvendelsen af biomasse dermed udbredt på stort set alle forsyningsområder.

Øget anvendelse af biomasse kræver imidlertid overvejelser over, på hvilke områder anvendelsen er mest hensigtsmæssig, dels af økonomiske grunde og dels af forsyningsmæssige grunde samt på grund af de lokale miljøpåvirkninger, der følger med biomasseanvendelsen. I erkendelse af, at der er en naturlig overgrænse for, i hvilken udstrækning biomasse kan anvendes i kraftværkerne og fjernvarmeområderne, har regeringen iværksat et udredningsarbejde om øget anvendelse af biobrændsel uden for de kollektivt forsynede områder, hvilket primært vil sige områder med spredt bebyggelse, dvs. overvejende landområder.

Ifølge energiministeriet udgør olieforbruget til opvarmning i områder med spredt bebyggelse 30% af det samlede olieforbrug til opvarmning, ligesom antallet af oliefyrede bebyggelser i disse områder⁵ tegner sig for 1/3 af de bygninger, hvor der opvarmes med olie. I landområderne er der således et vist potentiale med hensyn til formindskelse af CO₂-udledningen. Dertil kommer, at med landområdernes lave bebyggelsesgrad vil biomassebaseret opvarmning på den enkelte ejendom – med støv-, røg- og lugtgener til følge – påføre omgivelserne færre negative eksternaliteter, end tilfældet er i fx villakvartererne i byområderne. Endelig gælder, at opfyldelsen af

Energi 2000's målsætning om 20% reduktion i CO₂, formentlig vanskeligt kan lade sig gøre uden eksplicit at inddrage landområder i omlægning af energiforsyningen, hvilket indebærer overgang til andre energiformer på den enkelte ejendom.

Omlægning til opvarmning med biobrændsel på den enkelte ejendom bygger, i modsætning til situationen i områder med kollektive varmesystemer, på en selvstændig beslutning hos den enkelte boligejer. For denne kan der peges på *potentielle barrierer* for en sådan beslutning: Økonomien i biomasseanlægget sammenlignet med traditionel oliebaseret opvarmning, pladsforhold (til halm, træ, træpiller mv.), driftssikkerhed, overvejelser for den enkelte parcelhusejer over fremtidig forsyningsituation, dagligt tilsyn og pasning etc.

Formålet med denne artikel er at afdække og analysere disse holdninger og barrierer ved at substituere traditionel opvarmning af beboelsesejendomme i landområder med miljømæssigt bæredygtige energiformer. Ved bæredygtig forstås generelt, ud over biobrændsel, også opvarmning ved hjælp af andre vedvarende energikilder såsom sol og vind; men hovedparten af de spørgsmål, der bliver besvaret nedenfor, vedrører valget mellem opvarmning med træ/træpiller og olie. Det grundlæggende sigte med analysen er at få en indikation af, hvorvidt beboerne i landområderne i realiteten er motiveret for bæredygtig energiforsyning, og dernæst i hvilken udstrækning man fra politisk hold har mulighed for via forskellige sæt af virkemidler at påvirke beslutningen om valg af energiform hos den enkelte husejer.

Analysen baserer sig på en interviewundersøgelse, som blev afholdt i den del af landdistrikterne i Herning Kommune, som ikke er omfattet af den kommunale varmforsyning.⁶

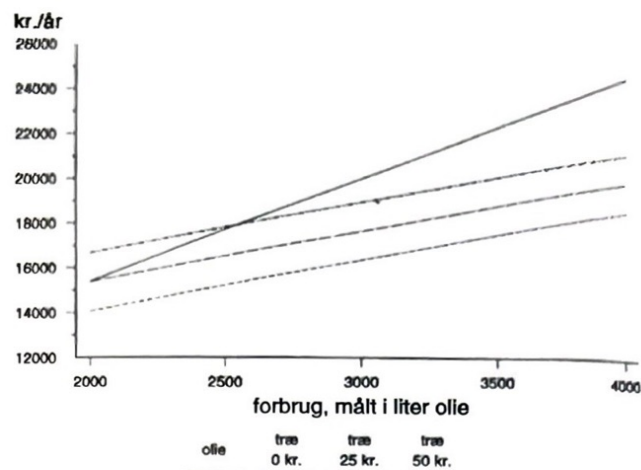
Først diskuteres, under hvilke antagelser der eksisterer samfundsøkonomiske gevinster ved at substituere traditionel olieopvarmning af enfamiliehuse med biobrændsel (træ/ træpillefyring). Grundlaget for dette er, at en forudsætning for, at det er relevant at afdække forbrugernes holdninger til substitutionsspørgsmålet, grundlæggende må være, at der under visse antagelser er tale om samfundsøkonomisk rentable projekter.

Dernæst redegøres der for holdningsundersøgelsen. Analysen giver svar på, hvilke faktorer der er relevante for husstandens holdning til at udskifte husets varmforsyning. Barriererne/holdningerne kan opdeles i forskellige delspørgsmål, som dels vedrører praktiske forhold, såvel før som efter en eventuel installation af fx fastbrændselsanlæg, og dels vedrører demografiske og økonomiske forhold for den enkelte husholdning. Endelig vises der i sidste afsnit resultatet af estimationer af logistiske modeller for visse af holdningsvariablene, hvorved det mulig-gøres at kvantificere effekten af baggrundsvariable som personens alder og indkomst m.v.

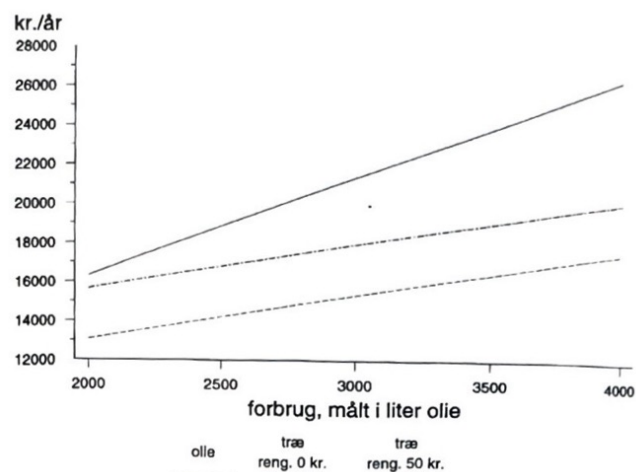
Endelig afrundes artiklen med overvejelser om relevante virkemidler, såfremt CO₂-emissionen i landområderne ønskes nedbragt.

2. Drifts- og samfundsøkonomi

Som udgangspunkt for holdningsanalysen er det vigtigt at få fastslået økonomien ved opvarmning med biomasseressourcer sammenlignet med traditionel oliefyring. Ved hjælp af detaljerede oplysninger fra varmesyn af 21 fritliggende ejendomme er der beregnet gennemsnitlige opvarmingsomkostninger, dels hvis ejendommene skulle opvarmes med olie, og dels hvis der udelukkende skulle fyres med træpiller,⁷ se figur 1.



Figur 1. Gennemsnitlig årlig varmeudgift ved forskellige timepriser for rengøring vedr. træpillefyr.



Figur 2. Gennemsnitlig årlig varmeudgift under gunstige forudsætninger vedr. træpillefyr.

Note til figur 1 og 2.

I beregningerne er tidshorisonten 15 år, og det første driftsår er det år, hvor anlægsinvesteringen foretages. Anlægsomkostningerne er i gennemsnit 34.000 kr. for oliefyr og 48.000 kr. for træpillefyrene. Begge beløb er ekskl. moms. For oliefyrene antages en virkningsgrad på 80% med en brændværdi på 35,9 GJ/1000 l. De tilsvarende tal for træpillefyrene er 75% og 17,6 GJ/ton. De årlige drifts- og vedligeholdelsesomkostninger antages at være henholdsvis 2000 kr. og 3500 kr., ekskl. moms. Prisen på fyringsolie er initialt fastsat til 4100 kr. pr. 1000 l, og træpillerne antages at koste 850 kr. plus moms pr. ton. Olieprisen antages at stige reelt med 2% årligt både i de driftsøkonomiske og samfundsøkonomiske beregninger. Det årlige tidsforbrug til rengøring af træfyr er fastsat til 52 timer. Ved beregningerne er der anvendt en realrente på 4% vedr. privatøkonomien.

Figuren viser, at ved et energiforbrug på over 2500 liter, målt i olie, er driftsøkonomien i træfyringen bedre end ved olieopvarmning. Dette gælder selv ved en løn for eget arbejde på 50 kr. i timen.⁸ Gevinsten er imidlertid forholdsvis begrænset, og i praksis skal der formentlig være en noget større gevinst ved omlægning. Hidtil har der været tradition for at opnå denne margin ved at give offentlige anlægstilskud, når der investeres i vedvarende energi. Figur 2 illustrerer effekten af et offentligt anlægstilskud på 20%. Ved et årligt energiforbrug svarende til 2500 liter olie ville der herefter kunne spares godt 4000 kr./år, såfremt værdien af tidsforbruget til rengøring sættes til 0 kr.

Medens der således under visse antagelser kan opnås en positiv privatøkonomi ved træpilleopvarmningen, er de samfundsøkonomiske gevinster opgjort efter faktorprismetoden mere tvivlsom.⁹ Dette ses umiddelbart ved at betragte brændselspriser pr. GJ, som de fremgår af tabel 1.

Beregning	Gasolie	Biobrændsel (træpiller)
Privatøkonomisk	143	81
Samfundsøkonomisk, uden CO ₂ -afgift	52	64
med CO ₂ -afgift	62	64

Anm.: Antagelser om priser, brændværdier etc. som i det forudgående afsnit vedrørende de generelle forudsætninger for alle beregninger, jf. note til figur 1 og 2.

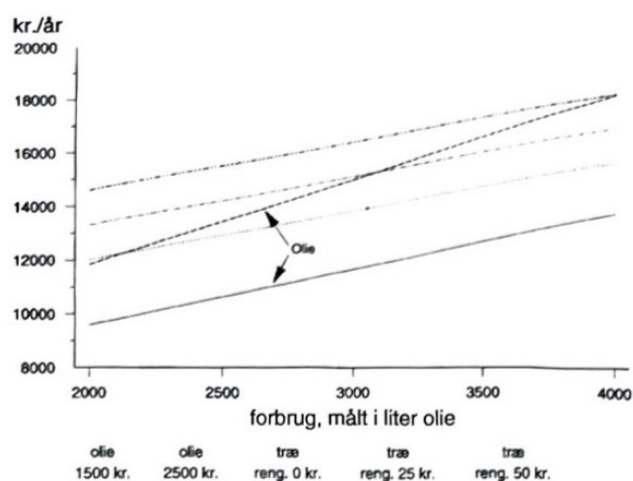
Tabel 1. Privat og samfundsøkonomiske brændselspriser, kr./Gj.

Priserne i tabel 1 er »nettopriser«, dvs. der er taget hensyn til olie- og træpillefyrenes virkningsgrader, således at fx de 143 kr./GJ for gasolie er udregnet på basis af, at kun 80% af oliens brændværdi netto udnyttes.

Tabellen viser, at der er et væsentligt spænd mellem den samfundsøkonomiske og privat-

økonomiske brændselspris, uanset om CO₂-afgift også betragtes som en del af den samfundsøkonomiske pris. Da alle øvrige omkostningselementer også er højere for træpillefyrene, er fortegnet på den samfundsøkonomiske gevinst således entydigt negativt.

Faktorprisen på olie antages i tabel 1 at være 1500 kr. pr. 1000 liter plus en CO₂-afgift på 270 kr. Denne pris afspejler aktuelle markedsforhold og er derfor ikke nødvendigvis udtryk for den reelle økonomiske pris på olieressourcerne. Figur 3 illustrerer olieprisens betydning for den samfundsøkonomiske vurdering. Såfremt olieprisen hæves til 2500 kr. pr. 1000 liter, er der mere balance i sammenligningen. Den kritiske faktor er således den imputerede egentimeløn til rengøring mv. i træfyrsalternativet.



Anm: Ved de anførte oliepriser tillægges CO₂-afgiften på 270 kr. Kalkulationsrenten er 7%, og i øvrigt gælder de tidligere anførte samfundsøkonomiske forudsætninger.

Figur 3. Gennemsnitlig årlig varmeudgift ved forskellige olie- og rengøringspriser, samfundsøkonomisk vurdering.

Vurderingen bør imidlertid suppleres med miljøeffekterne, som især består i CO₂-udledningen. Med udgangspunkt i de generelle forudsætninger er det beregnet, hvad prisen er for at spare 1 ton CO₂.¹⁰ Med en rengøringspris på 25 kr. i timen svinger omkostningen

mellem 350 og 500 kr. pr. ton, hvilket er en del over den aktuelle afgift på 100 kr. pr. ton, men dog inden for det interval, hvori *fremtidige* CO₂-afgifter kan tænkes placeret som led i »grønne« afgiftsomlægninger.

Konklusionen af analyserne er således, at medens træpillefyringen under rimelige antagelser er privatøkonomisk rentabel, kan man ikke ud fra en snæver samfundsøkonomisk synsvinkel uden videre konstatere noget tilsvarende. Først ved et aneligt årligt energiforbrug samt en tilstrækkelig høj oliepris opnås samfundsøkonomisk ligevægt mellem alternativerne. Balancepunktet forrykkes imidlertid af prisen på CO₂-effekterne. Vurderes prisen på CO₂-udledning tilstrækkeligt højt, opnås balance ved et væsentligt lavere årligt energiforbrug.¹¹

3. Holdninger til/barrierer for vedvarende energi

Ved siden af de samfundsøkonomiske overvejelser er det nødvendigt at afklare forbrugernes præferencer for valg af energikilde. Såfremt forbrugerne har stærke præferencer for valg af energiform, er de samfunds- og privatøkonomiske overvejelser mindre relevante. I det følgende er boligejernes »præferencer« opdelt i en undersøgelse af deres generelle *holdning* til energi- og ressourcspørgsmål og dels – mere privat – en undersøgelse af, hvilke praktiske *barrierer* der anses for væsentlige, såfremt man skulle udskifte den nuværende opvarmningsform med opvarmningsformer baseret på vedvarende energi, fx biomasseressourcer.

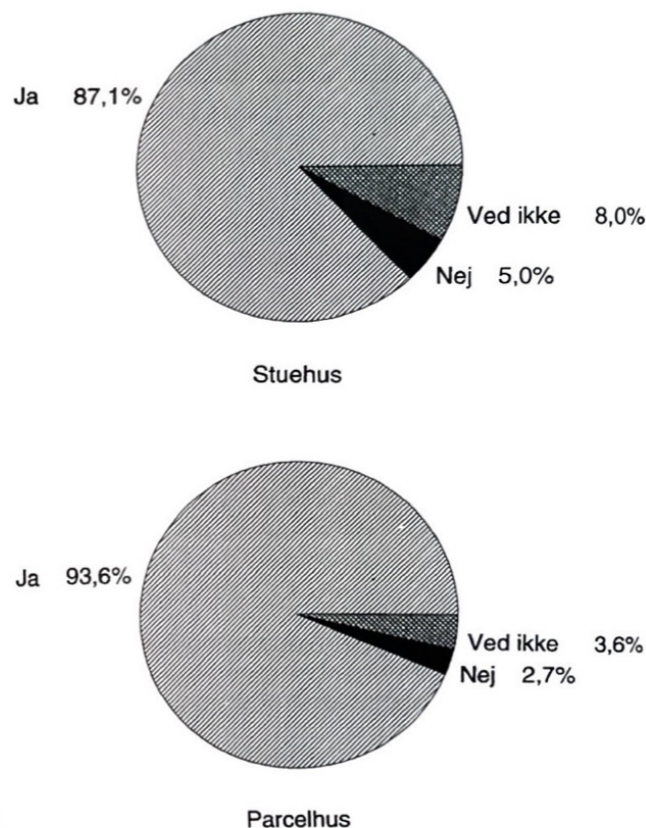
Analysen baserer sig på en interviewundersøgelse, som blev afholdt i den del af landdistrikterne i Herning Kommune, som ikke er omfattet af den kommunale varmforsyning. Undersøgelsen fandt sted i begyndelsen af maj måned 1994 og blev udført som en stratificeret tilfældig stikprøve blandt fritliggende

enfamiliehuse og stuehuse til landejendomme.¹²

3.1 Holdningsanalyse

I relation til energipolitiske initiativer er det væsentligt for de politiske beslutningstagere at få afdækket boligejernes holdning til vedvarende energi- og ressourcspørgsmål.

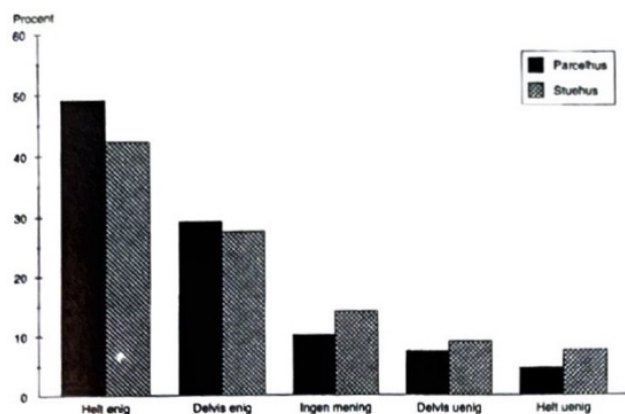
Figur 4 viser, at det er boligejernes klare holdning, at der skal satses på vedvarende energiformer som et væsentligt element i den danske energipolitik. Det mener 93,6% af parcelhusejerne og 87% af de interviewede, der bor i landejendomme.



Figur 4. Interviewpersonens mening om udsagnet »Der bør satses på vedvarende energiformer som et væsentligt element i dansk energipolitik«.

Figur 5 viser en tilsvarende klar holdning til de miljømæssige aspekter i det nuværende energiforbrug. Tæt på 80% af de interviewpersoner, der bor i fritliggende parcelhuse, er helt eller delvis enige i, at det nuværende

energiforbrug skaber alvorlige klima- og miljøproblemer. Andelen blandt personer med bopæl på landejendomme er lidt lavere, godt 70%.



Figur 5. Interviewpersonens mening om udsagnet »Energiforbruget er i færd med at skabe alvorlige globale miljø- og klimaproblemer«.

Såvel figur 4 som 5 viser en betydelig grad af forståelse for energi- og miljømæssige spørgsmål blandt interviewpersonerne. Mere generelt er der på baggrund af en række spørgsmål opstillet en variabel, som kategoriserer stikprøvens personer i 2 kategorier, hvoraf den ene karakteriseres ved at rumme personer, der både er energi- og miljøbevidste, og som samtidig har kendskab til energipolitik, enten på det lokale eller nationale plan.¹³ Tabel 2 viser en tydelig aldersvariation i spørgsmålet med de unge som de mest miljø- og energibevidste. Det samme gælder, hvad angår indkomstniveauet. Jo højere indkomst, jo flere tilhører den energi- og miljøbevidste del, jf. tabel 3, og endelig gælder, at blandt personer, der aktuelt har erhvervsarbejde, er der forholdsvis flere interviewede, der er positive over for energi- og miljøspørgsmål (tabel 4). Alle disse sammenhænge er statistisk signifikante på min. 1%-niveauet, jf. χ^2 -testværdierne.

Holdning Alder	Miljø- og energi-bevidst		Ej bevidst		Personer i alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
under 35 år	42	22.6	21	16.8	63	20.3
35-50 år	69	37.1	23	18.4	92	29.6
50-67 år	51	27.4	50	40.0	101	32.5
over 67 år	24	12.9	31	24.8	55	17.6
I alt	186	100	125	100	311	100

$$\text{Prob}(\chi^2(3)) > 19,69 = 0,000.$$

Tabel 2. Interviewpersonerne opdelt efter alder og holdning til vedvarende energi og miljø.

Holdning Alder	Miljø- og energi-bevidst		Ej bevidst		Personer i alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Und. 200.000 kr.	43	24.8	56	46.7	99	33.8
200-299.000 kr.	37	21.3	24	20.0	61	20.8
300-399.000 kr.	49	28.3	25	20.8	74	25.3
400-499.999 kr.	29	16.8	11	9.2	40	13.6
Over 500.000 kr.	15	8.6	4	3.3	19	6.5
I alt	173	100	120	100	293	100

$$\text{Prob}(\chi^2(4)) > 17,72 = 0,001.$$

Tabel 3. Baggrundsforhold: Indkomst.

Holdning Erhvervsarbejde	Miljø- og energi-bevidst		Ej bevidst		Personer i alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ja, har arbejde	144	77.4	76	60.8	220	70.7
Nej, ikke i beskæftigelse	42	22.6	49	39.2	91	29.3
I alt	186	100	125	100	311	100

$$\text{Prob}(\chi^2(1)) > 9,98 = 0,002.$$

Tabel 4. Interviewpersonerne opdelt efter erhvervsarbejde og holdning til vedvarende energi og miljø.

3.2. Barrierer over for anvendelse af vedvarende energiresourcer i praksis

Holdningsanalysen ovenfor afslører generelt positive holdninger til miljø- og ressource-spørgsmål, men giver ikke noget svar på, hvilke faktorer der i praksis er afgørende for husstandens valg af energiform til opvarming. I den sidste del af interviewundersøgelsen blev personerne stillet over for den tænkte situation, at de pågældende skulle udskifte deres nuværende opvarmingsform med bio-brændsel, fx træflis/træpiller. Herefter blev den interviewede bedt om at tage stilling til en række spørgsmål, som kunne tænkes at udgøre barrierer i forhold til udskiftningen.¹⁴

En del af spørgsmålene vedrører betydningen af at kunne få offentlig vejledning og praktisk hjælp i forbindelse med ændringen af energiforsyningen. Det er velkendt, at mange husstande ikke har tid til/magter at stå for den praktiske udformning af større ændringer vedrørende deres bolig. Derfor kan det være af betydning at få hjælp hertil. Således svarer 171 (55%) af de adspurgte personer, at det har »stor betydning for beslutningen, at der kan tilbydes en kommunal pakkeløsning, som rummer såvel konkrete forslag som finansieringsmuligheder«, eller med andre ord, at husstanden overlader det til de offentlige myndigheder at stå for den praktiske løsning.

Tabel 5 viser resultatet af estimation af en logitmodel på dette spørgsmål.¹⁵ Modellen estimerer sandsynligheden for, at den interviewede person tillægger pakkeløsningen stor betydning for at skifte til biomasse. De medtagne variable er dels variable, der er signifikante, dels variable, for hvilke der er en stærk formodning om, at de påvirker venstresidevariablen i modellen.

Model	Estimeret koefficient	P(koef> χ^2)
Konstant	0.5760	0.5600
Opvarmningsomkostninger (stigende skala (1-5))	0.1919	0.1723
Erhvervstilknytning (1: Har arbejde; 0: Ude af erhverv, arbejdsløs)	0.6556	0.0778
Ejendomstype (1: Parcelhus; 2: Landejendom)	-0.6602	0.0155
Husstandsindkomst (log)	-0.5334	0.0803
Køn (1: Mand; 2: Kvinde)	0.5218	0.0486
Interviewpersonens alder (år)	-0.0104	0.3360
Antal observationer = 283	Concordant 63.9%	P(-2log L=370.8)= 0.0127

Tabel 5. Betydning af, at der tilbydes en pakkeløsning inkl. finansieringstilbud. 1: Stor betydning; 0: Mindre eller ingen betydning.

Til sidstnævnte kategori hører bl.a. den adspurgtes alder. Effekten af alder er imidlertid ikke entydig. Man må formode, at pakkeløsninger, bl.a. vedrørende finansiering, foretrækkes, desto højere personens alder er, idet ældre alt andet lige har sværere ved/mindre lyst til selv at ordne en række praktiske ting, herunder at kommunikere med långivere. Til gengæld ønsker ældre måske slet ikke at låne penge. Omvendt har de yngre større lånebehov, idet denne gruppe endnu ikke er nået så langt frem i deres livsforløb, at der har fundet større opsparing sted. For denne gruppe af personer er ejendommen ofte stærkt belånt, hvorfor alternative finansieringskilder i forbindelse med større løsøre køb ofte er eneste mulighed.

Tabel 5 viser, at den samlede effekt af alder er negativ, altså at sandsynligheden for, at pakkeløsning med finansieringstilbud tillægges vægt, aftager, desto ældre personen er. Det skal bemærkes, at denne effekt ikke er statistisk signifikant.

For indkomstvariablen gælder, at fortegnet på parameterskønnet som ventet er negativt. Dette er ikke overraskende, idet behovet for pakked løsninger må antages at mindskes, desto højere indkomst husstanden oppebærer.

Såfremt den adspurgte har erhvervsarbejde, øges sandsynligheden for, at spørgsmålet tillægges stor betydning, hvilket forekommer rimeligt ud fra tidsmæssige betragtninger. KønsvARIABLEN antyder derimod, at mænd har en mindre sandsynlighed for at finde spørgsmålet væsentligt.

Ejerne af landejendomme finder pakked løsningen med finansiering mindre væsentlig end parcelhusejerne, hvilket givetvis hænger sammen med, at flere af disse personer i forvejen lånefinansierer deres landbrug i betydelig grad og derfor allerede har et godt kendskab til forskellige finansieringskilders konkurrencedygtighed.

Et andet væsentligt spørgsmål er, hvorvidt det er afgørende, at der er gives offentlige tilskud til anlægsudgifterne, således at økonomien ved opvarmning med biomasse bliver væsentlig bedre end for oliefyr.

Tabel 6 viser interviewpersonernes vurdering af spørgsmålet. Knap 100 personer har angivet, at tilskud har stor betydning. Resultaterne er atter baseret på en logistisk sandsynlighedsmodel. Modellen viser, at højere indkomst og højere alder mindsker sandsynligheden for, at de interviewede finder tilskud væsentligt, hvilket ikke er overraskende, jf. ovenfor. Det er heller ikke overraskende, at personer, der har energipolitisk kendskab, anser anlægstilskud som væsentligt, i hvert fald ikke hvis kendskabet også omfatter privatøkonomien ved forskellige valg af energiformer.

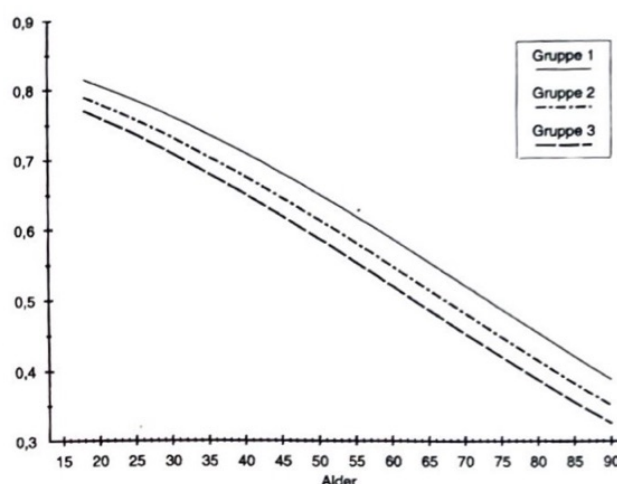
Figur 6 viser den modelberegne sandsynlighed for, at tilskud vurderes at have betydning for husstandens valg som en funktion af

personens alder og indkomst. Kurven viser en tydelig alders- og indkomstmæssig afhængighed.

Model	Estimeret koefficient	P(koef > χ^2)
Konstant	1.5465	0.0412
Husstandsindkomst (log)	-0.3912	0.1822
Kendskab til lokal energipolitik (1: Ja, 0: Nej)	0.5238	0.0649
Årlige opvarmningsomk. (stigende skala (1-5))	-0.1615	0.2672
Interviewpersonens alder (år)	-0.0269	0.0113
Antal observationer = 289	Concordant 59.5%	P(-2log L=359.2) = 0.0266

Tabel 6. Betydningen af, om der ydes anlægstilskud til installation af fastbrændselsesfyr.

1: Stor betydning; 0: Mindre eller ingen betydning.



Figur 6. Den beregnede sandsynlighed for, at anlægstilskud til træ/halmfyr vurderes at have stor eller særdeles stor betydning.

Gruppe 1: Personer med kendskab til energipolitik. Opvarmningsomkostninger mellem 5.000 og 10.000 kr. årligt. Husstandsindkomst mellem 200.000 og 300.000 kr. årligt.

Gruppe 2: Personer med kendskab til energipolitik. Opvarmningsomkostninger mellem 5.000 og 10.000 kr. årligt. Husstandsindkomst mellem 300.000 og 400.000 kr. årligt.

Gruppe 3: Personer med kendskab til energipolitik. Opvarmningsomkostninger mellem 5.000 og 10.000 kr. årligt. Husstandsindkomst over 400.000 kr. årligt.

De sidste spørgsmål, der skal omtales, vedrører praktiske spørgsmål som fx tidsanvendelse og forsyningssikkerhed, jf. beregningerne ovenfor. Traditionel opvarmning med olie-fyr kræver som bekendt næsten ingen tid af den enkelte boligejer, hvorfor tidsforbrugeren ved anvendelse af biobrændsler må anses for at udgøre en væsentlig barriere, jf. i øvrigt overvejelserne om prisfastsættelse af forbrug af egen tid ovenfor. Af de adspurgte angiver 2/3, at det har stor betydning, at opvarmning med biomasse som fx træ/træflis tager lang tid i forhold til olie.

Model	Estimeret koefficient	P(koef> χ^2)
Konstant	-3.0715	0.0040
Energi/miljøbevidst (1: Ja; 0: Nej)	0.1458	0.7609
Erhvervstilknytning (1: Har arbejde; 0: Ude af erhverv, arbejdsløs)	0.8086	0.0931
Ejendomstype (1: Parcelhus; 0: Landejendom)	0.8575	0.0044
Arbejdsugens længde (timer)	0.0209	0.0291
Husstandsindkomst (log)	-0.1588	0.6059
Interviewpersonens alder (år)	0.0157	0.1828
Antal observationer = 292	Concordant 66.0%	P(-2log L=339,6) =0.0035

Tabel 7. Fyring med fast brændsel som fx træ/træflis eller lignende tager for lang tid i forhold til oliefyr. 1: Stor betydning; 0: Mindre eller ingen betydning.

Tabel 7 viser parameterskønnene i den logistiske model for vurderingen af tidsforbruget. Det er bemærkelsesværdigt, at hverken alder, indkomst eller personens generelle holdning til miljø/vedvarende energi påvirker personernes vurdering af tidsforbruget. A priori forventedes således, at de yngre og miljø/energi-bevidste vurderede tidsforbruget mindre væsentligt. En del af indkomsteffekten fanges måske af variabelen, der måler arbejdsugens længde. Jo længere arbejdsuge, desto større

sandsynlighed for, at tidsforbruget er et problem. Endelig er der en signifikant tendens til, at parcellhusejerne nedvurderer betydningen af tidsforbruget.

Endelig gælder det at ordninger, der sikrer automatisk service og levering af biobrændsler, tillægges stor betydning af 2/3 af de adspurgte. Logistiske analyser antyder, at kun få andre faktorer spiller en signifikant rolle for spørgsmålet.¹⁶

4. Konklusion

Gennemgangen af de drifts- og samfundsøkonomiske forhold vedrørende anvendelse af biomasseressourcer til energiformål viser, at prissætningen af miljøeffekterne er en afgørende faktor i den samfundsøkonomiske rentabilitet. Den privatøkonomiske besparelse er set i forhold til fossile brændsler næppe tilstrækkeligt incitament for den enkelte forbruger til at skifte energikilde. Denne formodning bekræftes delvist af interviewundersøgelsen, idet op mod 1/3 af de adspurgte anser tilskud for væsentligt. En effektiv måde at øge anvendelsen af biomasseressourcer hos de individuelle forbrugere på er således at yde et offentligt tilskud til de energi- og miljømæssigt bedste fyringsanlæg. Men også andre forhold er væsentlige, herunder specielt de praktiske spørgsmål. Ud over anlægstilskud viser undersøgelsen, at tilbud af pakkeløsningerne til forbrugerne, hvor fx de kommunale myndigheder sørger for alt praktisk i forbindelse med installationen, eventuelt inkl. finansiering, også har betydning for beslutning om omlægning. Endelig spiller forsynings- og servicesituationen også en væsentlig rolle for en del husstande. Personens alder og indkomst synes – ikke overraskende – at være væsentlige, forklarende variable for holdningerne til disse spørgsmål.

Implikationerne af analyserne er dermed, at myndighederne ud over tilskudsordninger kan øge biomasseanvendelsen ved at udbyde

gratis hjælp og rådgivning til selve installationen, rådgive om/formidle kontakt til långivning i forbindelse med anlægsomkostningen (suppleret med eventuel lånegaranti/rentegaranti fra myndighedernes side). Endelig vil det givetvis påvirke den enkelte parcelhusejers lyst til biomasseanvendelse, at der fra de offentlige myndigheders side tilrettelægges en eller anden form for forsyningsgaranti af brændsler i en minimumsperiode efter anlægsinvesteringen.

Noter

1. Grundlaget for *Energi 2000* var regeringens handlingsplan for miljø og udvikling, som blev fremsat i 1988 som en opfølgning på Verdenskommissionens rapport om miljø og udvikling (Brundtland-rapporten).
2. Blandt andet er der truffet aftale med el-værkerne om biomasseanvendelse.
3. Se *Handlingsplan for Vedvarende Energi 1995-97*, VE-Rådet (1994).
4. Med de nuværende prisrelationer kan energi produceret med biomasse ikke konkurrere med fossile brændsler, jf. VE-Rådet (1994) p. 57.
5. I det følgende anvendes betegnelserne »spredt bebyggelse« og »landområder« synonymt.
6. Projektet, der blev udført i samarbejde med Herning Kommune og firmaet Bruun og Sørensens, Energiteknik A/S, har modtaget støtte fra Energiministeriets forskningsprogram EFP-93. Se Bentzen m.fl. (1994A), som rummer en mere detaljeret gennemgang af udvælgelse af population og stikprøve samt interviewskemaets indhold.
7. Se Bentzen m.fl. (1994B) for yderligere detaljer.
8. Ved vurdering af timelønnens højde skal det understreges, at der reelt er tale om en efter-skat-aflønning.
9. Alternativet til faktorprismetoden i samfundsøkonomiske vurderinger er den såkaldte markedsprismetode, som blandt andet anbefales af Budgetdepartementet (1989,1990). Beregninger efter denne metode giver dog i store træk identiske resultater med nedenstående.
10. Prisen sættes lig meromkostningen ved træpillefyr delt ud på de tilhørende sparede CO₂-mængder.
11. I beregningerne er prisen på arbejdskraft sat til fuld markedspris. I perioder med høj ledighed kan der argumenteres for, at den samfundsøkonomiske pris er under den normale markedspris, hvilket i beregningerne vil forrykke økonomien til ugunst for fossile ressourcer, altså olie.
12. Se Bentzen (1994A) for en mere detaljeret redegørelse for undersøgelsens population og stikprøveudvælgelsen. I alt opnåedes der svar fra 311 husstande, hvilket svarer til en svarprocent på 81%.
13. Herning Kommune har som en af de få danske kommuner formuleret og vedtaget sin lokale energipolitik.
14. Se Bentzen m.fl. (1994C) for en detaljeret gennemgang.
15. Den estimerede model har udseendet $P(y=1) = e^{xb}/(1+e^{xb})$, hvor x angiver en vektor af forklarende variable med tilhørende parametre "b", som estimeres i modellen. Det er værd at bemærke, at parameterskønnene ikke direkte kan fortolkes som marginale sandsynligheder. Fortegnene på b-værdierne angiver dog, i hvilken retning den pågældende variabel påvirker venstresiden i modellen, og med hvilken sandsynlighed beslutningen påvirkes af det i spørgsmålet nævnte forhold.
16. Kvinder, udearbejdende og parcelhusejerne har større sandsynlighed for at finde service- og leveringsordninger væsentlige. Signifikanssandsynlighederne er i nævnte rækkefølge 0.04, 0.08 samt 0.10.

Referencer

- Bentzen, J., Dilling-Hansen, M. & Smith, V. (1994A): *Frekvenser på interview-undersøgelsen*, EFP 93-baggrundsrapport, Handelshøjskolen i Århus.
- Bentzen, J., Dilling-Hansen, M. & Smith, V. (1994B): *Lokal- og energiøkonomiske analyser*, EFP 93-baggrundsrapport, Handelshøjskolen i Århus.
- Bentzen, J., Dilling-Hansen, M. & Smith, V. (1994C): *Faktorer bag holdninger til opvarmning med vedvarende energiformer*, EFP-93-baggrundsrapport, Handelshøjskolen i Århus.

Energi 2000, Energiministeriet, 1990.
Energi 2000-opfølgningen, Energiministeriet, 1993.
Handlingsplan for Vedvarende Energi 1995-97,
VE-Rådet, 1994.

Samfundsøkonomisk projektvurdering, Budgetde-
partementet, 1989.
Vejledning i samfundsøkonomisk projektvurdering,
Budgetdepartementet, 1990.

Økonomisk kronik

1. halvår 1995

Henrik Fænøe, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

1. Sammenfatning

Usikkerheden med hensyn til udviklingen i den internationale økonomi er større end normalt, og mange frygter for en betydelig afmatning i væksttempoet. Det mest sandsynlige er dog stadig en fortsat pæn vækst i størrelsesordenen 2-3%, kombineret med en lav inflation.

I første halvår 1995 har den internationale økonomi i store træk udviklet sig som forventet i forårets økonomiske kronik. Der forventes derfor stadig en vækst i BNP i år på ca. 3% i USA, Frankrig, Italien og England. Derimod er vækstforventningerne til Japan blevet nedjusteret betydeligt efter en svag vækst igennem 1. halvår, ligesom vækstforventningerne til Tyskland er nedjusteret med ½% til 2-2½%.

Inflationen udvikler sig fortsat pænt og bekræfter forventningen om lavinflation.

Også den danske økonomi udvikler sig stort set som forventet i forårets økonomiske kronik. Selvom vækstforventningerne for tiden nedjusteres forventer de fleste stadig en vækst på mellem 3 og 4% i år, og trods den høje vækst forventes betalingsbalanceoverskuddet at kunne stabilisere sig omkring 20 mia. kr. Inflationen forventes nu at kunne holde sig i overkanten af 2%, og faren for flaskehalse er på kort sigt blevet reduceret af afdæmpningen i væksttempoet.

Dansk økonomi må således stadig siges at befinde sig i en særdeles gunstig position. At de grundlæggende økonomiske forhold er i orden, er vigtigere end det forhold, at Danmark ikke ønsker at deltage i den økonomiske monetære unions 3. fase. ØMU'en spiller dog stadig en overraskende stor rolle i den offentlige debat, og den manglende deltagelse i den 3. fase opfattes stadig som et stort problem i vide kredse. Dette er ikke nødvendigvis korrekt.

2. Den internationale konjunktursituation

De i det følgende refererede forventninger til den økonomiske vækst er fra Consensus Forecasts af 13. november 1995. Hver måned foretager Consensus Forecasts en rundspørge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. De enkelte prognoseproducenters forventninger offentliggøres sammen med beregninger af de gennemsnitlige forventninger. For de store OECD-lande er disse typisk baseret på 20-30 forskellige prognoser. De gennemsnitlige forventninger til væksten i år og til næste år er gengivet i tabel 1.

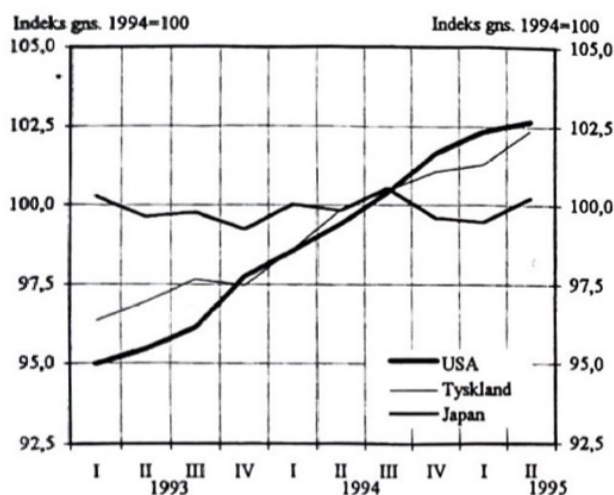
Tabel 1. Konsensusforventninger til realvæksten i BNP/BNI i de store OECD lande, pct.

	1995	1996
USA	3,2	2,7
Japan	0,5	1,9
Tyskland	2,3	2,3
heraf Vesttyskland	1,9	1,9
Frankrig	2,8	2,4
Italien	3,0	2,6
England	2,7	2,7

Kilde: Consensus Forecasts, 13. november 1995, udgivet af Consensus Economics Inc.

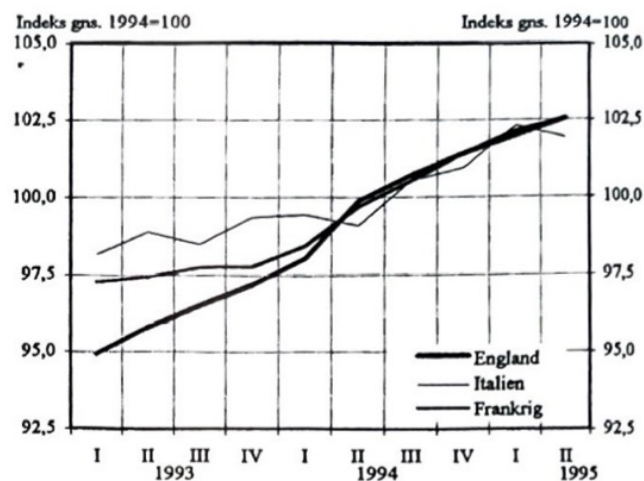
Anm.: Hver måned foretager Consensus Forecasts en rundspørge til over 200 fremtrædende prognoseproducenter og indsamler oplysninger om disses forventninger til væksten, inflationen og en række andre økonomiske nøgletal. På basis heraf beregnes de gennemsnitlige forventninger, som gengivet ovenfor.

Afmatningen i væksttempoet for den amerikanske økonomi gennem 1. halvår 1995 fremgår tydeligt af figur 1. Afmatningen er dog tilsyneladende brudt i 3. kvartal, og selv om dette i vid udstrækning kan tilskrives lagerinvesteringer, hvilket kan medføre en fornyet afmatning i 4. kvartal, er det en indikation på, at der blot er tale om en midlertidig vækstoppause og ikke begyndelsen på en egentlig recession. Konsensusforventningerne til væksten i USA i år er således opjusteret til 3,2%, og i 1996 forventes en vækst på ca. 2,7%.



Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser

Figur 1: BNP/BNI

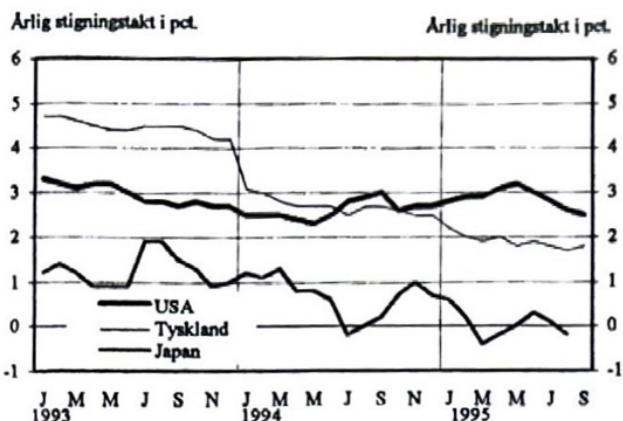


Anm.: Sæsonkorrigerede data, faste priser

Figur 2: BNP

I foråret blev tendensen til stigende inflation i USA brudt, og siden har inflationen overrasket positivt ved at falde under 3% igen, jf. figur 3.

I Japan har væksten været lavere end forventet gennem 1. halvår, og aktiviteten befinder sig stadig på samme niveau som ved indgangen til 1993, jf. figur 1. Der forventes nu kun en vækst i Japan i år på 1/2% mod tidligere 1 1/2%.



Figur 3: Forbrugerpriser

Trods styrkelsen af yennen har eksporten udviklet sig positivt, og i modsætning til forventningerne i forårets økonomiske kronik, er det en svag, indenlandsk efterspørgsel, der er den væsentligste årsag til den lave vækst.

Efter et noget svagt 1. kvartal rettede væksten sig i Tyskland i 2. kvartal. Indikatorerne tyder dog på fornyet afmatning i 3. kvartal, og forventningerne til væksten i det samlede Tyskland er siden foråret nedjusteret fra ca. 3 til under 2½%.

Også i Tyskland har eksporten klaret sig forbløffende godt trods styrkelsen af D-markens, og det er også her, den indenlandske efterspørgsel – specielt privatforbruget – der fortsat udvikler sig relativt svagt. Betragter man alene det tidligere Vesttyskland, er væksten endnu lavere, idet der her kun forventes en vækst på knap 2% i år. Væksten forventes at fortsætte i samme tempo i 1996, både for det samlede Tyskland og for det tidligere Vesttyskland.

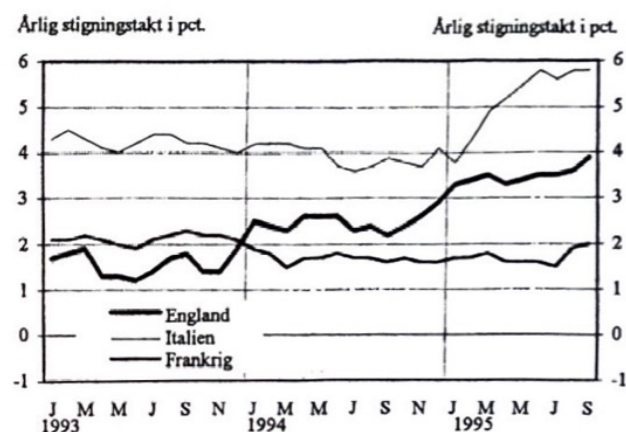
Forventningerne om en pæn, men dog behersket vækst er næppe blot udtryk for økonomernes sædvanlige tendens til at forvente dette. Der er gode argumenter for, at væksten ikke bliver overvældende høj, men på den anden side er det også svært at se væksten gå helt i stå. Privatforbruget holdes nede af en

fortsat høj – og nu ikke længere faldende – arbejdsløshed, kombineret med en allerede relativt høj forbrugskvote. I år har en kontraktiv finanspolitik ligeledes dæmpet privatforbruget.

Finanspolitikken ændres dog i 1996, hvor der gives betydelige skattelettelser, ligesom de ved overenskomstforhandlingerne i foråret aftalte lønstigninger må forventes at påvirke forbruget positivt. Den beherskede vækst reducerer behovet for nye investeringer, som til gengæld understøttes af en fortsat høj kapacitetsudnyttelse og pæn indtjening i industrien.

Inflationen er fortsat med at falde og den befinder sig nu i underkanten af 2%, jf. figur 3. Dette – kombineret med en fortsat lav pengemængdevækst – har givet mulighed for yderligere fald i den korte rente, hvis lave niveau også bidrager til at holde væksten i gang.

I England og Frankrig er væksten fortsat i behersket tempo gennem 1. halvår 1995. Også Italien havde en betydelig vækst i 1. kvartal, som dog blev afløst af et fald i 2. kvartal, jf. figur 2. For alle tre lande forventes fortsat en vækst i år på ca. 3% og en vækst til næste år på ca. 2½%, jf. tabel 1.



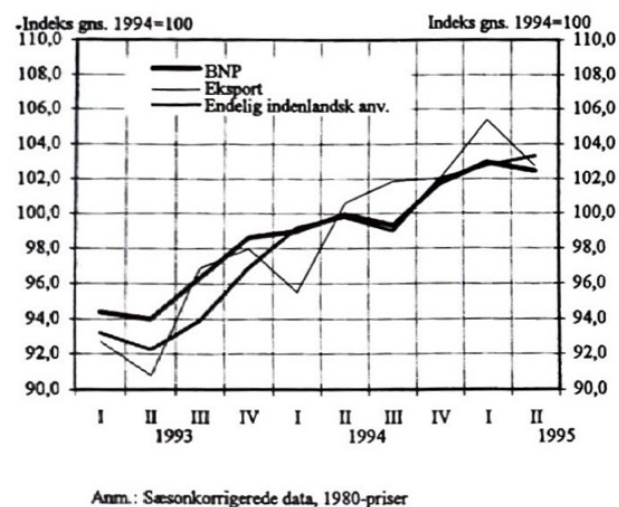
Figur 4: Forbrugerpriser

Selv om devalueringslandene England og Italien nu har inflationsrater på henholdsvis 3½ og 6%, tyder udviklingen på, at prisstigningstakten har stabiliseret sig på disse niveauer, jf. figur 4.

Alt tyder således på, at OECD-landene, med undtagelse af Japan, fortsat har udsigt til en pæn vækst uden overophedningsproblemer eller arbejdsløshedsforøgende lavvækst. Dette må siges at være et særdeles gunstigt udgangspunkt for en fortsat positiv udvikling i dansk økonomi.

3. Danmarks økonomiske situation

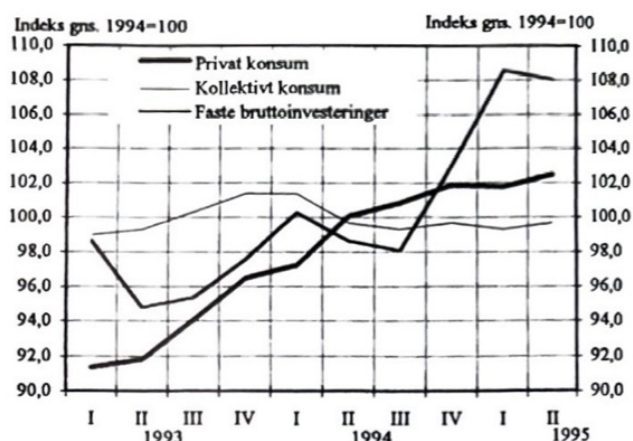
Efter en svag vækst i 1. kvartal, faldt BNP i Danmark i 2. kvartal, således at den samlede vækst gennem 1. halvår har været yderst behersket. Som følge af det høje aktivitetsniveau i 4. kvartal 1994 var aktiviteten i 1. halvår 1995 dog ca. 3½% højere end i samme periode sidste år, jf. figur 5.



Figur 5: BNP, Endelig indenlandsk anvendelse samt eksport.

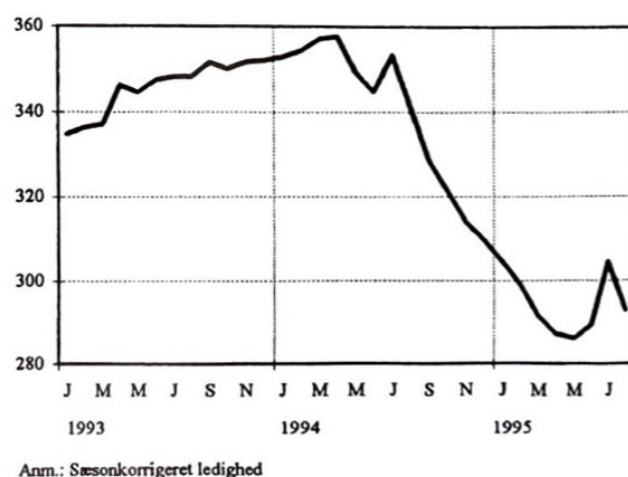
Mens det fortsat var eksporten, der trak væksten i 1. kvartal, var det et betydeligt fald i denne, der var ansvarlig for den faldende aktivitet i 2. kvartal, jf. figur 5. Den endelige indenlandske anvendelse udviste derimod en pæn vækst. Dette skyldes en stærk stigning i de faste bruttoinvesteringer i 1. kvartal, mens

det var privatforbruget og det kollektive konsum, der trak væksten i 2. kvartal, jf. figur 6.



Figur 6: Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter

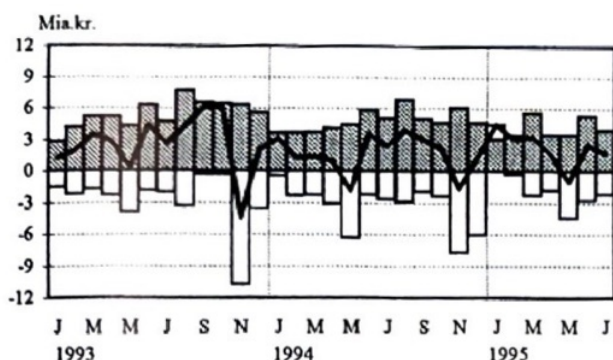
I tabel 2 og 3 er anført de vigtigste nøgletal fra en række prognoser for dansk økonomi. Det fremgår heraf, at væksten i år fortsat forventes at blive på 3-4% og til næste år lidt lavere. Uenigheden mellem de enkelte vurderinger er ikke meget større end usikkerheden på de endelige nationalregnskabstal, og der må således siges at være en rimelig grad af enighed om forventningerne til den fremtidige økonomiske vækst, selvom den offentlige debat giver indtryk af det modsatte.



Figur 7: Arbejdsløshed, Antal ledige i 1.000

Den faldende tendens i arbejdsløsheden, som startede i midten af 1994, blev brudt i 1. halvår 1995, jf. figur 7, men derefter genoptaget. De store udsving over sommeren kan henføres til tekniske forhold i forbindelse med ind- og udtræden af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Det samme fænomen ses i sommeren 1994.

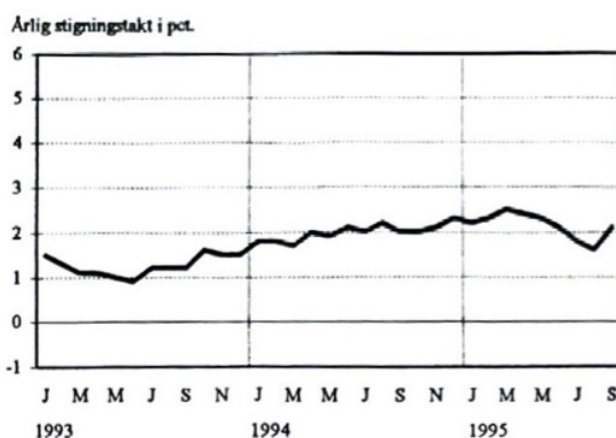
Ifølge prognoserne forventes faldet i arbejdsløsheden at aftage, således at arbejdsløsheden i år bliver på gennemsnitligt 290.000 og til næste år på ca. 270.000. Selv om det selvfølgelig er et mål at få reduceret arbejdsløsheden, er det hensigtsmæssigt, at dette ikke sker for hurtigt. Derved reduceres risikoen for, at der opstår flaskehalse undervejs, og der bliver bedre tid til at foretage de nødvendige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger.



Figur 8: Betalingsbalance

Selv om afmatningen i den internationale vækst har ramt eksporten, er importen ligeledes blevet afdæmpet, således at overskuddet på handelsbalancen holder sig nogenlunde konstant omkring 4-5 mia. kr. pr. måned, jf. figur 8. Dette understøtter prognosernes forventning om et fortsat betalingsbalanceoverskud i underkanten af 20 mia. kr. både i år og til næste år. Det ser således ud til, at Danmark for alvor er sluppet af med sin kroniske tendens til underskud på betalingsbalancen.

Trods to års høj vækst har inflationen i Danmark holdt sig i nærheden af 2%, jf. figur 9. Mens prognoserne tidligere regnede med en behersket forøgelse i inflationsraten, forventes det nu at inflationen fortsætter på et niveau omkring 2%, jf. tabel 2 og 3. Dette er endnu en bekræftelse af, at vi befinder os i et nyt økonomisk regime, hvor det er muligt at forene en pæn vækst med en lav inflation. Selv om faren for, at den faldende arbejdsløshed skal skabe flaskehalse på arbejdsmarkedet og heraf afledte lønstigninger, fortsat er til stede, må frygten nu siges at være mindre end for et år siden.



Figur 9: Forbrugerpriser Danmark

Når nu den økonomiske situation i Danmark er lysere, end den har været i de sidste mange år, har økonomi verdenen måttet finde på nye problemer at diskutere. Et af dem er, at det ikke er lykkedes at få befolkningen med på deltagelse i den 3. fase i den økonomiske-monetære union, d.v.s. etableringen af den fælles europæiske valuta. Nogle frygter at dette skulle betyde, at dansk økonomi kommer til at have en rente, der er højere, end det ellers ville være tilfældet.

	Niveau 1994	DØR ²⁾ Nov.	SHB ³⁾ Nov.	DØS ⁴⁾ Okt.	AE ⁵⁾ Okt.	DDB ⁶⁾ Sep.
	mia.kr.	---- Realvækst i pct. ----				
Bruttonationalprodukt	932	3,1	2,8	3,8	3,5	3,7
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	877	4,3	–	4,2	–	4,9
Heraf:						
Privat forbrug	498	3,1	2,5	3,0	3,6	3,6
Offentligt forbrug	236	0,9	0,3	0,8	0,5	1,5
Off. investeringer	20	–5,5	–	–5,5	0,0	–3,0
Faste erhvervsinvesteringer	91	18,2	–	15,6	–	13,5
Boligbyggeri	27	1,8	2,0	3,0	6,0	3,5
Lagerinvesteringer¹⁾	5	0,4	1,0	0,5	0,5	0,8
Udenrigshandel:						
Eksport	325	2,7	3,0	5,0	4,3	5,5
Import	270	5,7	6,0	6,1	6,8	8,7
Betalingsbalancens løbende poster, mia.kr.	17,0	16,9	16,0	19,6	20,0	22,4
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,0	1,8	2,1	2,1	2,2	2,3
Arbejdsløse, 1000 pers.	343	290	288	290	291	294

1) I procent af forrige års BNP

2) Det økonomiske Råd; Dansk Økonomi, december 1995

3) Svenske Handelsbanken; Nordic Financial Update, 20. november 1995

4) Økonomiministeriet; Økonomisk oversigt, oktober 1995

5) Arbejderbevægelsens Erhvervsråd; Nyt fra Erhvervsrådet, 23. oktober 1995

6) Den Danske Bank; Den Danske Økonomi, september 1995

Tabel 2. Skøn for den økonomiske udvikling i Danmark i 1995

	Niveau 1994	DØR ²⁾ Nov.	SHB ³⁾ Nov.	DØS ⁴⁾ Okt.	AE ⁵⁾ Okt.	DDB ⁶⁾ Sep.
	mia.kr.	---- Realvækst i pct. ----				
Bruttonationalprodukt	932	2,4	2,8	2,9	3,3	3,2
Indenlandsk efterspørgsel, i alt	877	2,2	–	3,1	–	3,3
Heraf:						
Privat forbrug	498	2,7	4,5	2,8	3,4	3,3
Offentligt forbrug	236	1,6	1,2	1,1	0,8	1,5
Off. investeringer	20	–7,4	–	–7,4	–5,0	–0,2
Faste erhvervsinvesteringer	91	5,2	–	7,1	–	4,6
Boligbyggeri	27	4,0	7,6	5,0	8,0	4,4
Lagerinvesteringer ¹⁾	5	–0,3	0,1	0,4	0,1	0,3
Udenrigshandel:						
Eksport	325	3,3	2,5	4,3	4,6	4,9
Import	270	3,0	5,5	5,0	5,5	5,4
Betalingsbalancens løbende poster, mia.kr.	17,0	17,6	12,0	21,5	22,0	23,9
Vækst i forbrugerpriser, pct.	2,0	2,5	2,4	2,4	2,4	2,7
Arbejdsløse, 1000 pers.	343	277	270	260	267	276

1) I procent af forrige års BNP

2) Kilde: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

3) Kilde: Økonomisk oversigt, Økonoministeriet oktober 1995

4) Kilde: Den Danske Bank

5) Kilde: Unibank

6) Kilde: Svenske Handelsbanken

7) Kilde: OECD

8) Kilde: Dansk Industri

9) Kilde: Det økonomiske Råd

Tabel 3. Skøn for den økonomiske udvikling i Danmark i 1996

Årsagen til, at den danske rente skulle blive højere som følge af Danmarks manglende deltagelse i ØMU's 3. fase, er den risiko, der knytter sig til den danske valuta. Internationale investorer forventes at kræve en risikopræmie for at holde obligationer i danske kroner og ikke i den fælles europæiske valutaenhed, på samme måde som den danske rente i dag er højere end den tyske, fordi tiltroen til D-marken er større end til den danske krone.

Selv om forbilledet for den fælles europæiske mønt og den politisk uafhængige europæiske centralbank er den tyske mark og den tyske forbundsbank, så er det ikke givet, at en fremtidig fælles europæisk centralbank vil opnå samme tillid, som Bundesbank har i dag. Hvis der overhovedet skal være nogen mening med en fælles europæisk mønt, må i hvert fald både Tyskland og Frankrig deltage. Der vil formodentlig også blive lagt afgørende vægt på, at Italien deltager, da man ellers kun har to af de store EU-lande med.

Selv om den europæiske centralbank gives en nok så selvstændig status, og selv om de franske og italienske politikere officielt bakker op om en sådan, kan der være stærk grund til at frygte, at en fælles europæisk centralbank ikke vil nyde samme tillid, som Bundesbank har i dag. Trods uafhængigheden vil der altid være et vist politisk pres på en centralbank. Der er også fare for, at de franske og italienske regeringer i pressede situationer vil være uvillige til at følge en politik, der bringer landenes økonomier i overensstemmelse med konvergenskravene. Der er således stor grund til at frygte for langvarige økonomisk-politiske kampe og uenigheder vedrørende de enkelte landes økonomiske politik. For at sige det lidt groft kan man godt få mistanke om, at mange franske og italienske politikere blot ser ØMU's 3. fase som en mulighed for at skubbe nogle af de økonomiske tilpasningsbyrder over på andre.

Der er derfor grund til at frygte, at en fælles europæisk valuta vil opnå mindre, tillid end den tyske mark har haft hidtil, og at lande med orden i de fundamentale økonomiske forhold vil kunne blive et attraktivt alternativ for internationale investorer. Schweiz er et oplagt eksempel herpå. Ovenstående skal ikke tages som udtryk for en forventning om, at Danmark i løbet af få år kan opnå samme rolle og position som Schweiz, men på den anden side er der ingen tvivl om, at jo længere tid Danmark kan bevare den nyvundne økonomisk-politiske stabilitet, desto større tillid vil der komme til dansk økonomi og den danske krone.

Der er heller ikke noget naturgivent i, at den tyske mark eller en DM-inspireret fælles europæisk valuta skulle bevare sin rolle som ankervaluta for tid og evighed. Markens aktuelle stabilitet skyldes jo netop tyskernes angst for inflation og det sammenbrud i pengesystemet, som landet oplevede i tyverne.

Til ovenstående kan føjes, at lande som Østrig og Holland igennem mange år, og uafhængigt af det officielle europæiske valutakurssamarbejde, har haft en stabil valutakurs over for D-marken og har kunnet opnå lange renter på niveau med den tyske.

Ovenstående betragtninger har været baseret på en antagelse om, at den økonomiske monetære unions 3. fase faktisk bliver gennemført. Der kan imidlertid rejses stor tvivl om, hvorvidt dette nogen sinde bliver tilfældet.

Det fremgår således klart af en række udtalelser fra Tyskland, at man her i stigende grad er bekymret over at miste sin pengepolitiske suverænitet og frem for alt ikke ønsker at deltage i ØMU'en, før de øvrige lande har vist, at de kan leve op til konvergenskravene. Omvendt er der stadig flere signaler fra Italien og Frankrig, som tyder på, at disse lande mener, at man godt kan slække lidt på kravene.

Et skridt på vej hen mod en fælles valuta er de uigenkaldeligt fastlåste valutakurser. I betragtning af, at det hidtidige fastkurssamarbejde reelt er brudt sammen, vil bare det at etablere faste valutakurser være et ambitiøst projekt i sig selv. Så længe de enkelte landes valutaer stadig eksisterer, vil et sådant system ligge åbent for de internationale finansielle markeders spekulative angreb. Selv om politikerne således skulle se igennem fingre med manglende opfyldelse af konvergenskravene, så er der stor sandsynlighed for, at de finansielle markeder ikke vil gøre det. Selv i en situation, hvor der faktisk ikke skulle være nogen realøkonomisk grund til at ændre på de etablerede faste valutakurser, kan man frygte, at spekulationsbølger opstår.

Selv om der skulle være politisk vilje til at gennemføre ØMU'en som planlagt, er det således sandsynligt, at der undervejs kan opstå så store kriser, at projektet udsættes for nye tilbageslag.

Alt i alt kan man forestille sig mange situationer, hvor det, at Danmark ikke vil deltage i ØMU'ens 3. fase, medfører, at vi holder os fri af en række problemer. Det er derfor tvivlsomt, om de mange dommedagsprofetier om omkostningerne ved Danmarks manglende deltagelse i ØMU'ens 3. fase er korrekte. Det kan faktisk ikke afvises, at det på langt sigt bliver en fordel for Danmark på forhånd at have erklæret, at man ikke vil deltage.

Denne konklusion er dog kun rigtig under forudsætning af, at Danmark bevarer sin nuværende stabile økonomiske udvikling med overskud på betalingsbalancen, lav inflation, de offentlige budgetter på vej mod balance, og en fast valutakurs i forhold til D-marken. En fortsættelse af disse forhold og overbevisende politiske signaler om, at man vil fortsætte denne linje, må således anses for langt vigtigere end den manglende deltagelse i ØMU'ens 3. fase.

Anmeldelser

**Carl-Erik Brattemo
og Maria Holmberg:
Praktiske råd ved forandring afvikling
udvikling på arbejdspladsen**

København 1995, 108 sider, 125 kr.

Hans Reitzels Forlag A/S

Bogens titel »Praktiske råd ved forandring afvikling udvikling på arbejdspladsen« indeholder ikke den forventede adskillelse af ordene forandring, afvikling og udvikling ved hjælp af hhv. et komma og et »og«. Hensigten hermed er at tilkendegive, at de tre processer hører tæt sammen. Det er nemlig forfatterne opfattelse, at det, der er gyldigt i forbindelse med afvikling, også er det ved andre former for forandring.

Bogen, der er oversat fra svensk, henvender sig angiveligt til de mange, som involveres i planlægning af personaleudvikling i forbindelse med forandring eller afvikling, og som har brug for en overskuelig introduktionsbog til området. Dette formål opfyldes et stykke af vejen.

Introduktionen tager sit udgangspunkt i den kendskab, at forandringer er uundgåelige. Det gælder derfor om selv at styre dem ved at planlægge i god tid, ved at gøre formålet klart og ved at informere ofte og grundigt.

Med den procesorienterede tilgang, som forfatterne har, hører planlægning og information tæt sammen. Ordentlig information og dialog i forandringssituationen er derfor et grundlæggende budskab i bogen. Det er det ud fra en forståelse af, at forandringer har betydning for alle, der er omfattet af den. Det er derfor vigtigt at undersøge præcist, hvem der er omfattet og på hvilken måde, idet det er forudsætningen for at gøre de rigtige ting for den enkelte.

Forfatterne anbefaler projektarbejde som den naturlige arbejdsmåde ved forandringer. Tankegangen er, at det i projektet er lettest at håndtere foran-

dringen – både i forhold til organisationens behov og i forhold til den enkelte medarbejder. Det er dog samtidig forudsætningen, at projektet har tilstrækkelig prestige og de fornødne ressourcer.

Bogen indeholder et vigtigt kapitel om livsanskuelser. Dette emne er medtaget, fordi forfatterne med rette påpeger, at livsanskuelser er afgørende for udformningen af ethvert forandringsprojekt og for den pædagogik, der anvendes i projektet. De konkrete initiativer i projektet må i videst muligt omfang tilpasses den enkelte.

Det påpeges, at personaleudvikling spiller en vigtig rolle under en forandring, men at det skal være i en form, der både tilgodeser virksomheden og den enkeltes behov. Det understreges, at der kan være en række problemer i personaleudviklingsprocessen, herunder motivationen hos ledere og medarbejdere. Det er derfor nødvendigt at være i god tid og grundigt undersøge behovene.

Det anbefales at evaluere forandringsprojektet. Formålet hermed er at undersøge og synliggøre effekterne af projektet med henblik på at nyttiggøre erfaringerne i det videre arbejde. Det er i den forbindelse værd at være opmærksom på, at der ofte vil være andre effekter ved et projekt end de planlagte.

Det kan anbefales at læse bogen, hvis man som leder eller medarbejderrepræsentant står over for eller er i gang med et større forandringsprojekt. Det kan anbefales, fordi bogen på en kortfattet og god måde omtaler de menneskelige aspekter ved forandring og giver nogle idéer om, hvad der skal tages højde for. Meget tyder på, at den med fordel kunne være anvendt ved mange af de store forandringer, der inden for de senere år er sket både i den offentlige og i den private sektor.

Bogen kan imidlertid ikke stå alene. Den bliver fanget mellem sine bestræbelser på på den ene side at være en konkret og praktisk anvendelig »koge-

bog» og på den side at antyde, at den er universelt anvendelig i en omstillingsproces. Derved bliver mange problemstillinger let forenklet og lidt overfladiske, og man sidder let med en overvejelse om, hvorvidt alle udsagnene nu er helt generaliserbare.

En anden, men knap så afgørende indvendig, er bogens fokusering på de social-psykologiske sider af en forandringsproces. Når dette problem ikke er så stort, skyldes det, at der er adskillige bøger på markedet, der behandler andre sider af en omstilling. Den her anmeldte bog rammer så at sige en niche.

Bent Thaarup,
projektmedarbejder ved
»Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid«,
ekstern lektor ved Statskundskab,
Københavns Universitet

**Carsten Strøby Jensen:
Arbejdsmarked og europæisk
integration. En sociologisk analyse af
den europæiske models etablering i EU,
København,**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
1995, 428 sider, kr. 425,00.

Med regeringskonferencen i 1996 står EU over for nu en milepæl, der vil få vidtrækkende konsekvenser for den økonomiske og politiske udvikling i Europa. *Arbejdsmarked og europæisk integration* blev udgivet i foråret 1995 med direkte henvisning til denne konference, men er ellers i en revideret form planlagt til at skulle blive indleveret som afhandling ved Københavns Universitet. Bogen omhandler spørgsmålet om den fremtidige regulering af arbejdsmarkedet i EU gennem en analyse af den hidtidige udvikling i den politiske regulering og betingelserne for og tendenserne i retning af en øget politisk EU-regulering med eller uden korporative islæt eller en kollektiv aftalemæssig regulering.

Analysen falder i 2 dele, hvor der i den første gennemgås relationerne på arbejdsmarkedet i Europa (kapitel 2), en historisk gennemgang af den europæiske union og en gennemgang af politologi-

ske teorier om udviklingen af internationale relationer (kapitel 3), samt en redegørelse for og diskussion af udviklingen af den sociale dimension (kapitel 4). Anden del indeholder en nærmere analyse af 3 cases med metodeovervejelser (kapitel 5), nemlig direktivforslagene om atypisk arbejde og den politiske proces i forbindelse hermed (kapitel 6), et studie af processen i udviklingen af partsinstitutionerne på europæisk plan (først og fremmest ETUC og UNICE) (kapitel 7) og en analyse af den europæiske integrations konsekvenser for den danske model (kapitel 8). I konklusionen (kapitel 9) opsummeres analyserne, nogle teoretiske implikationer fremdrages og nogle fremtidige udviklingstendenser diskuteres.

På en måde svarer denne opdeling af bogen i 2 dele til den overordnede teoretiske ramme, som præsenteres i starten af bogen, nemlig skelen mellem struktur- og aktørniveau. Den første del er primært en strukturanalyse, medens casestudierne i bogens anden del er aktøranalyser. Denne opdeling kan selvsagt ikke fastholdes konsekvent og bliver det heller ikke, men der findes i bogen en belysning af, hvorledes 'mikrosociologiske' forhold (aktørniveauet) er afgørende for 'makrosociologiske' udviklingstendenser (strukturniveauet). Om dette lykkes på overbevisende måde, kan vel diskuteres, ligesom opfattelsen af forskellen og samspillet mellem strukturer (eller institutioner) og aktører kan problematiseres. Som forfatteren selv udtrykker det, skriver analysen 'sig ind i en sociologisk diskussion om betydningen af moderne sociale institutioners opståen og reproduktion' (p.190). Ved at fastholde intentionen om at belyse samspillet mellem struktur- og aktørniveau bliver resultatet frugtbart netop fordi en traditionel struktur-funktionsanalyse forkastes. I stedet anvendes en processuel 'stop and go' opfattelse af forholdet mellem institution og aktør, hvor institutionen ganske vist sætter nogle rammer for aktørerne, men hvor disse rammer hele tiden ændrer sig som følge af aktørernes handlinger. At vi her har at gøre med historien om hønen og ægget, viser sig blandt andet ved analysen af tilblivelsen af 31. oktoberaftalen 1991 mellem ETUC, UNICE og CEEP, hvor forfatteren konkluderer, at 'de makrosociologiske implikationer af aftalen har været grundlæggende betinget af specifikke forhandlinger og interaktionsformer mellem aktørerne. De makrosociologiske udviklingsperspektiver har været baseret på

relationer, der i en traditionel sociologisk ramme kan betegnes som mikrosociologiske.' Denne konklusion kan der ikke indvendes noget imod, men man kunne lige så godt argumentere for det modsatte! Det afhænger af øjnene, der ser, og i særdeleshed hvad de ser på. Er det institutionernes egen dynamik i en tid, hvor alt bevæger sig i retning af øget europæisk integration, der til slut tvinger UNICE til at bøje sig og markere, at man er med på vognen, eller er det enkelte aktører – i dette tilfælde inden for UNICE – der klart overskrider de traditionelle normer inden for organisationen?

I en så omfattende og kompliceret analyse kan der naturligvis peges på andre teoretiske og begrebsmæssige uklarheder eller svagheder. F.eks. skelnes der ikke tilstrækkeligt skarpt mellem politisk regulering og kollektiv, aftalemæssig regulering af arbejdsmarkedet. Dette viser sig bl.a. ved anvendelse af begrebet »IR-regulering«: Er IR-regulering a) den regulering, der er resultatet af et IR-system – altså en regulering af arbejdsmarkedet – eller er IR-regulering b) en regulering af forholdet mellem parterne på arbejdsmarkedet, c) en regulering, hvor parterne er inddraget, eller d) en regulering hvor kun parterne er aktører? Teoretisk kan man med udgangspunkt i bl.a. Dunlops systemteori fastlægge fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og staten som aktører i et IR-systems regulering, som det gøres i bogen (pp.28 ff), men hævder man videre, at »Spørgsmålet om IR-regulering er først reelt kommet på dagsordenen med inddragelse af arbejdsmarkedets parter siden midten af 1980'erne« (p.252), må IR-regulering betyde en regulering, hvor parterne er inddraget, men dermed udelukkes vel regulering af arbejdsmarkedet, hvor parterne ikke er med? Dette er måske netop en pointe i bogen, og i hvert fald relaterer den sig til det gennemgående spørgsmål om, hvorledes reguleringen af arbejdsmarkedet har udviklet sig og vil komme til at tage sig ud i fremtiden.

Og her, på den substantielle side af bogen, er der mange fine analyser at hente. Diskussionen af neofunktionalismen og teorierne om mellemstatsligt samarbejde er meget veldisponeret med fine pointer om kontraintegrative logikker, det mellemstatslige samarbejde som et ikke-nulsumsspil og EU-institutionernes egeninteresse i en styrkelse af integrationen, eller som det hedder i bogen så 'drives integrationen på det arbejdsmarkedspoliti-

ske område ikke alene af nationale aktørers villighed eller manglende villighed til at afgive kompetence til et overnationalt IR-system. Selv om medlemsstaterne og de nationale fag- og arbejdsgiverorganisationer kun måtte have en begrænset funktionel interesse i at europæisere netop reguleringen af de industrielle relationer, konfronteres disse aktører med EU-samarbejdets institutionelle logikker.' (p.127) Revitaliseringen af det indre marked i midten af 1980'erne blev også startsignalet til udviklingen af den sociale dimension, fordi dereguleringstilhængerne og de liberalistiske kræfter nu havde fået deres, og lønmodtagerne og de socialistiske kræfter nu skulle tilgodeses med begrænsning af den sociale dumpning og etablering af overnationale magtressourcer over for europæiske kapitalgrupper. Hermed var vejen også banet for en øget integration af parterne på arbejdsmarkedet gennem udviklingen af den sociale dialog, og til trods for at UNICE var meget modvillig, lykkedes det at få trukket hestene til vands. Om de så kommer til at drikke sammen, er vel endnu et åbent spørgsmål.

Denne proces om integrationen af parterne på arbejdsmarkedet som beslutningstagere i det komplicerede samspil mellem de politiske EU-institutioner er forbilledligt beskrevet og analyseret i bogen. Den politiske og institutionelle udvikling bliver her på meget frugtbar vis vævet sammen med de enkelte aktørers muligheder og adfærd. Man kan indvende, at casen om atypisk arbejde jo netop kun er en enkelt case og derfor ikke kan vise så meget om nogle generelle handlemønstre. Ved at tage flere direktivforslag op og følge deres vej i beslutningsprocessen kunne der dannes et bredere grundlag for at vurdere de politiske processer. Casen kan vel ikke påstås at være typisk. Men en inddragelse af flere direktivforslag ville medføre, at analysen måtte holdes på et mere generelt plan, hvilket ville resultere i et tab af væsentlige pointer. Ved analysen af udviklingen af partsinstitutionen i EU, altså af fagforeningernes og arbejdsgiverorganisationernes rolle og placering i reguleringen af arbejdsmarkedet, kan man også indvende, som ovenfor antydnet, at der lægges for megen vægt på 31. oktoberaftalen. Hvor meget betyder den egentlig for specielt UNICE's inddragelse i den videre politiske proces i EU? Som det nøje analyseres i bogen, er den accepteret på et meget tyndt grundlag. Videre kan man vel også vende sagen om og

påstå, at både lønmodtagerorganisationer og arbejdsgiverorganisationer på EU-niveau er kolosser på lerbjerge, hvilket i hvert fald kan ses nedefra! Så hvad de i øvrigt foretager sig, har ikke den helt store betydning undtagen i et top-down perspektiv.

Det centrale tema i bogen hænger sammen med denne etablering af en legitimerende (og naturligvis også fungerende) politisk beslutnings- og implementeringsproces på det arbejdsmarkedspolitiske område i EU. Et særligt spørgsmål, som tages op med den sidste case om den danske IR-model og europæisk IR-regulering, drejer sig om, hvorledes EU-niveauet påvirker eller kommer til at påvirke de enkelte lande. Når Danmark tages som case, kan det vel bedst begrundes med, at forfatteren har en interesse heri, og ikke som det anføres, at Danmark er specielt interessant, fordi den danske IR-model adskiller sig meget fra de øvrige landes. Analysen af baggrunden for Danmarks integration i EU specielt med Maastricht-traktaten er meget fin – selvom man ikke nødvendigvis er enig i alle vurderingerne. Den måde, partierne og parterne på arbejdsmarkedet indgår i et kompliceret mønster af interessevaretagelse og hensyn, hvorved resultatet bliver en samlet accept, er der grundigt redegjort for. Specielt de borgerlige partiers og arbejdsgiverforeningens overvejelser og taktiske adfærd.

Af væsentlig interesse i Danmark er de 2 opstillede spørgsmål: 1. vil EU-reguleringen forbedre eller forværre lønmodtagernes forhold i Danmark og 2. vil der komme grundlæggende ændringer i IR-systemet i Danmark som følge af EU-reguleringer? Bogens svar på det første spørgsmål er et nej – i hvert fald hvis man lægger plusser og minusser sammen. Måske glemmes der her nogle elementer blandt de allerede gennemførte EU-reguleringer (f.eks. varslingslovgivningen), men usikkerhederne i vurderingen af fremtidige udviklinger må siges at være store. Det andet spørgsmål besvares med et mere klart ja. For det første vil vi få et mere individuelt orienteret reguleringssystem i modsætning til vores kollektive, og for det andet vil vi se flere politiske reguleringer, fordi vores overenskomstsystem ikke dækker hele arbejdsmarkedet, og fordi implementeringen af direktiver gennem kollektive aftaler indtil videre er problematisk. Specielt vedrørende det sidste kunne det have været relevant med en nærmere diskussion af konsekvenserne af den decentralisering, der finder sted inden

for overenskomstindgåelserne i Danmark. Med DA og LO på sidelinien er det meget vanskeligt at forestille sig blot nogenlunde ensartede implementeringer af direktiver på de forskellige overenskomstområder. Dette vil selvsagt føre til flere lovindgreb på arbejdsmarkedet og underminere den traditionelle, voluntaristiske 'danske model'.

Bogen er vel noget af det bedste, der er skrevet herhjemme om dette meget komplicerede emne. Som sådan er den yderst velkommen og bør læses af alle, der er interesserede i dette område – specielt fra universitets- og forskningsverdenen. Om den kommer til at betyde så meget som debatbog, er vel tvivlsomt. Dertil er den først og fremmest for omfattende, og vel også med sit teoretiske og metodiske indhold for utilgængelig, selvom den er yderst velskrevet og veldisponeret.

Jens Lind
Lektor
Aalborg Universitet

**Lise Togeby:
Fra tilskuere til deltagere
Den kollektive politiske mobilisering
af kvinder i Danmark i 1970'erne
og 1980'erne**

Århus: Forlaget Politica, 1994. 64 sider, 65 kr.

Lise Togeby har med denne lille bog givet et interessant og opløftende bidrag til historien om kvinder og politik. Bogen er en analyse af de ændringer i danske kvinders politiske deltagelse og politiske holdninger, der er sket i 70'erne og 80'erne.

Bogen er opløftende, fordi den viser, at kvinderne fra at være politisk marginaliserede i 1960'erne er blevet ligeberettigede, omend ikke ligestillede, deltagere i det politiske liv i 1990'erne. Den viser, at denne udvikling er et resultat af en feministisk politisk mobilisering med udspring i en lille gruppe veluddannede kvinders politiske aktiviteter i 1970'erne, som i 1980'erne har bredt sig til andre grupper af kvinder. Selv om denne mobilisering nu er taget af, er der ikke tale om et tilbageslag. Tværtimod har mobiliseringen haft den langsigtede konsekvens, at kvinder er blevet integreret i det politiske liv. Denne integration viser sig både i en sti-

gende deltagelse i den politiske elite, i dagligdags politiske aktiviteter, i en øget politisk tolerance blandt kvinder og i at sociale og familiemæssige faktorer som uddannelse, civilstand og børn har fået samme betydning for mænds som for kvinders politiske deltagelse.

Bogen er interessant, fordi den viser, at ligelig politisk deltagelse ikke betyder, at kvinders og mænds politiske holdninger og handlingsformer er de samme: »En større lighed mellem kønnene har manifesteret sig i en større forskellighed mellem kønnene«, som Lise Togeby udtrykker det (s.10). En af bogens konklusioner er, at kvinders politiske integration ikke har betydet, at kvinder er blevet som mænd – tværtimod er forskellen mellem mænds og kvinders interesser blevet mere synlige. Forskellen mellem mænd og kvinder gælder både aktivitetsform og politiske holdninger. Unge kvinders politiske aktivitet lå i slutningen af 1970'erne, i højere grad end unge mænds, i græsrodsarbejde og fagligt arbejde frem for i de politiske partier. Et årti senere er denne modvilje mod de politiske partier ved at forsvinde, og de politisk interesserede unge kvinder er lige så aktive i partierne som de politisk interesserede unge mænd. Samtidig fremgår det, at de politisk interesserede kvinder deltager i græsrodsaktiviteter, enkeltsager og fagligt arbejde i højere grad end mænd (tabel 14). Også med hensyn til politiske holdninger er der forskel. Kvinder er rykket til venstre sammenlignet med mænd. Fra at have ligget lidt til højre for mændene i 1971, ligger kvinderne i 1988 på alle de inddragede faktorer til venstre for mændene – og afstanden mellem de to køn er øget i de yngste aldersgrupper. At kvinder således generelt ligger til venstre for mænd, vises i bogens komparative afsnit at være et særligt dansk fænomen. Når »the gender gap«, som denne forskel kaldes, optræder i andre europæiske lande og i USA, omfatter den kun reproduktive politiske spørgsmål.

Forklaringen på dette spørgsmål knytter an til den generelle analyse, hvor den væsentligste strukturelle forklaringsfaktor er kvindernes høje erhvervsfrekvens, som sammen med velfærdsstatens forøgelse af kvinders resourcer og en gunstig politisk situation, der var åben for nye politiske krav og aktører, har skabt betingelserne for et skift fra en samfundstype, baseret på mænds og kvinders adskilte verdener til en, hvor mænd og kvinder i stor

udstrækning deles om arbejdslivet og familielivet. Det er et skift, der har omformet kvindekulturen og medført et feministisk holdningskred blandt både kvinder og mænd. Men i Lise Togeby's analyse er disse strukturelle betingelser nok nødvendige, men ikke tilstrækkelige forudsætninger for de omfattende socio-kulturelle ændringer, der finder sted i perioden, og hun fremhæver den politiske aktørs betydning i denne ændringsprocess. Det var kvinder, der handlede på baggrund af fælles feministiske holdninger, og aktiviteterne kanaliseredes gennem tætte sociale netværk. Denne kollektive politiske mobilisering indgår sammen med de strukturelle faktorer i forklaringen på kvinders integration i det politiske liv og ses som et afgørende element i Lise Togeby's bud på en generel teori om kvinders integrering i det politiske liv i højtindustrialiserede samfund.

Denne lille bog forsøger at gøre komplicerede sammenhænge og vidtfavnende spørgsmål let tilgængelige og forståelige, og det lykkes langt hen ad vejen. Den er klart og enkelt skrevet og hurtigt læst og burde derfor nå bredt ud. Når man alligevel kan have sine tvivl, hænger det sammen med, at den udgør en del af et større antal arbejder i en disputats, som præger den på flere måder. For det første bærer tabellerne præg af at være hentet uformidlet ind fra lang mere kompliseret genre – den videnskabelige artikel. De er i forhold til bogens stil unødigt svært tilgængelige, er ofte forsynet med upræcise tabelhoveder og mangler forklaringer. Heldigvis betyder det ikke noget for forståelsen, da teksten let og fyldestgørende gøre rede for indholdet, men det vanskeliggør læserens mulighed for at gå i dialog med forfatterens fortolkning, og det er frustrerende.

For det andet defineres bogens centrale begreber ikke. I løbet af læsningen bliver man f.eks. klar over, at feministiske holdninger her står for en ligelig kønsarbejdsdeling i familien og i nogen grad på arbejdsmarkedet, alligevel ville det have været rart at være blevet præsenteret for baggrunden for valget af denne operationalisering, som formentlig først og fremmest er begrundet i det anvendte empiriske materiale. Den giver god mening i sammenhængen og viser sig analytisk frugbar, men den repræsenterer en begrænset forståelse af feminisme, og det kunne have været spændende at få forfatterens overvejelser over, hvad man vin-

der, og hvad man går glip af, ved at bruge den forståelse i den foreliggende diskussion. Politisk tolerance og kulturbegrebet forbliver uklare størrelser, men der henvises i teksten flittigt til disputatens øvrige arbejder, så den interesserede læser har mulighed for at gå videre.

Disse kritiske bemærkninger skal ikke sløre, at det er en spændende og informationsmættet lille bog,

som giver appetit på emnet og pirrer nysgerrigheden, ikke mindst i forhold til det spørgsmål, som Lise Togeby selv rejser i sin konklusion: hvad betyder dette for indholdet af de politiske beslutninger, og hvad betyder det for kvinders indflydelse i samfundet?

Lis Højgaard, Lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet