

Nr. 1 - 1993
66. årgang

Øko no & mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1993

66. årgang nr. 1. April 1993

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

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Ansvarshavende redaktør:

Steen Thomsen, Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København, Nansensgade 19, 1366 København K. Telefon 38 15 25 15.

Anmeldelsesredaktion:

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Niels Kærgaard, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet (Bestyrelsesformand for Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi).
- Lektor Christian Thune, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Produktion, administration og markedsføring:

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon 33 14 29 20
Telefax 33 32 58 05

Abonnement for 1993:

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

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 3

TEMA: BLOKDANNELSE I VERDENSØKONOMIEN

Handelsblokke i verdensøkonomien 4

Peter Nedergaard

Bliver verden opdelt i handelsblokke? 12

Søren Kjeldsen-Kragh

GATT og de regionale handelsblokke 22

Astrid Margrethe Güntelberg

EF antidumper verdensøkonomien 31

Jørgen Ulff-Møller Nielsen

Landbruget og de økonomiske handelsblokke 47

Henning Otte Hansen

GENERELT

Politisk kronik, 2. halvår 1992 59

Lars Bille

Anmeldelser 67

- De danske ministerier
- Jyske Bank
- Det ny Tyskland
- Fra vælgere til deltagere
- Væksten i de offentlige udgifter
- Dansk udenrigspolitik
- Landbruget, staten og eksporten
- Sygehuse og sygehuspolitik
- Nationale innovationssystemer

Redaktionelt forord

Økonomi & Politik nr. 1, 1993 har temaet »Blokdannelse i verdensøkonomien«. Baggrunden er de senere års styrkelse af regionale handelsaftaler – EF, NAFTA (North American Free Trade Agreement) og en eventuel asiatisk-japansk blokdannelse.

Det diskuteres i de enkelte artikler, om det internationale handelssystem faktisk er ved at blive opsplittet i 3 store handelsblokke. Der synes at være tale om en vis blokdannelse, i det mindste i EF, mens tendensen ikke er så klar for andre handelsblokke.

Endvidere diskuteres årsagerne til blokdannelse. Blandt andre fremhæves det svækkede amerikanske økonomiske og politiske herredømme.

Endelig diskuteres konsekvenserne af blokdannelse. Er der tale om en trussel mod et åbent globalt handelssystem eller et skridt på vejen til et sådant? Nogle vil mene, at regional frihandel er det eneste realistiske.

Andre understreger skadevirkningerne ved blokdannelse. Noget tyder på, at EFs protektionisme mod tredjelande er betydelig, og at det protektionistiske pres risikerer at vokse i de kommende år. Dette indebærer velkendte skadevirkninger både i og udenfor EF.

Uden for tema bringer vi en oversigt over den politiske udvikling og en række anmeldelser.

Steen Thomsen
Redaktør

Generalforsamling

Selskabet for historie og samfundsøkonomi, der udgiver *Økonomi og Politik*, afholder generalforsamling mandag den 24.5.93 kl. 16.30-18.00 hos DJØF, Gothersgade 133, 1123 København K. Dagsorden ifølge vedtægterne. Der drøftes tillige forslag fra bestyrelsen om ændringer i grundbestemmelsen, paragraf 3 (optagelse af medlemmer).

Handelsblokke i verdensøkonomien

**Peter Nedergaard, adjunkt, Institut for International Økonomi
og Virksomhedsledelse, Handelshøjskolen i København**

1. Indledning: Forskellige former for regionalt økonomisk samarbejde

Debatten om etablering af handelsblokke er taget til i de seneste år. Årsagen hertil er naturligvis, at der er fremkommet politiske skridt til at forstærke eller etablere handelsblokke flere steder i verden. Heriblandt er EF (inklusive det indre marked) og NAFTA de fremmeste, men ikke de eneste eksempler. I den forbindelse er det ikke mindst bemærkelsesværdigt, at USA har skiftet holdning fra som helhed at modsætte sig etableringen af regionale handelsblokke (med mindre de har stor sikkerhedspolitisk betydning) til selv at arbejde for etableringen af en regional handelsblok i Nordamerika. Samtidig er der også en udbredt forventning om, at især efter den kolde krigs afslutning og med ophøret af den politiske blokopdeling af verden vil der ske en acceleration af den økonomiske blokopdeling. Det skyldes en antagelse om, at konflikten mellem de politiske blokke i et stort omfang har holdt økonomiske, etniske, kulturelle og religiøse konflikter nede, som nu omvendt får mulighed for at komme frem til overfladen.

Begrebet handelsblok bruges både i en snæver og en bred betydning. Med handelsblok i en snæver betydning menes de konkrete regionale handelsarrangementer, som er nævnt i tabellen nedenfor. Det drejer sig om

EF, EFTA, NAFTA, ASEAN osv., som alle hviler på en fælles juridisk aftale om gensidige importliberaliseringer. Med handelsblok i en bred betydning tænkes derimod på Europa (eller rettere sagt de europæiske OECD-medlemmer), Nordamerika og Østasien (fx. en blok bestående af Japan, Hong Kong, Sydkorea, Taiwan og muligvis også ASEAN landene). Med handelsblok i en bred betydning er der tale om tre økonomiske blokke med henholdsvis ca. 25 pct. af verdens BNP (Europa og Nordamerika) og ca. 15 pct. af verdens BNP (Østasien). Disse handelsblokke er som regel løst funderede, selv om der med dannelsen af det europæiske økonomiske samarbejde (EØS) bestående af EF- og EFTA-lande og NAFTA (Canada, USA og Mexico) er en tendens på det seneste til, at den brede og snævre definition falder mere og mere sammen.

Som det fremgår af tabellen, er der to generationer af regionale handelsaftaler. Den første kom i årene omkring 1960, mens den anden kom i 1980'erne. Ofte bestod den sidste generation af regionale handelsaftaler i uddybninger af det allerede eksisterende handelssamarbejde. Uddybningerne består ofte i, at flere produktgrupper kommer med i de gensidige frihandelsaftaler. Det ser med andre ord ud til, at handelsliberalisering blandt en gruppe lande indebærer sit eget

Tabel 1. De vigtigste regionale handelsarrangementer siden 2. verdenskrig

Navn	Underskrevet
Europæiske Kul- og Stålfællesskab, EKSF	1951
Europæiske Økonomiske Fællesskab, EØF	1957
European Free Trade Area, EFTA	1960
Latin American Free Trade Area	1960
Central American Common Market	1960
Central African Economic and Customs Union	1964
Canada-U.S. Automotive Agreement	1965
New Zealand-Australia Free Trade Agreement	1965
Caribbean Free Trade Agreement	1968
Andean Pact	1969
Caribbean Community and Common Market	1973
ASEAN Preferential Trading Arrangements	1977
Latin American Integration Association	1979
Australia-New Zealand Closer Relations Agrmt.	1983
Europæiske Fællesakt, erstatter EKSF/EØF	1985
Canada-United States Free Trade Area	1988
European Economic Area, EØS	1991
North American Free Trade Area, NAFTA	1992

momentum i retning af endnu mere handelsliberalisering.

2. Handelsblokke og GATT

Regionale handelsarrangementer diskriminerer per definition i forhold til ikke-medlemslande. I henhold til artikel 24 i GATT er en sådan diskrimination imidlertid tilladt i forbindelse med dannelsen af toldunioner og frihandelsområder, når bestemte betingelser er opfyldt. Af de mere end 70 handelsarrangementer, som GATT har undersøgt, blev imidlertid kun fire erklæret for at være i fuld overensstemmelse med artikel 24. De fire var i alle tilfælde handelsarrangementer mellem udviklingslande. På den anden side blev ingen af de mange handelsarrangementer erklæret for at være direkte i uoverensstemmelse med artiklen (Sic!) (Lloyd, 1992:27).

Bag artikel 24 i GATT ligger forestillingen om, at frihandelsaftaler og toldunioner kan være første skridt i retning af mere altomfat-

tende frihandel. I mange år blev dette argument opfattet som fejlagtigt og naivt. Det blev fremhævet, at trade diversion (jf. nedenfor) let ville få overtaget i toldunioner, at handelsblokke indebar, at handelskonflikter lettere ville opstå og udvikle sig til egentlige handelskrige, og at resultatet af de økonomiske blokannelser først og fremmest ville blive, at de nye handelsblokke fik forbedrede terms-of-trade på resten af verdens befolkning.

I de seneste år er holdningen på baggrund af detaljerede analyser og modeller imidlertid nærmest skiftet tilbage til den oprindelige argumentation bag artikel 24. Med udgangspunkt i, at de nye handelsblokke er bundet til at holde bestemte toldsats over for omverdenen, er der blevet argumenteret for, at værdien af handelsblokke består i at de kan gøre medlemslandene mere konkurrencedygtige og dermed mindske det interne pres for protektionisme. I den forbindelse har ikke mindst analyser af de dynamiske effekter i form af forøget konkurrence og forskning & udvikling i forbindelse med den økonomiske integration i EF forstærket dette synspunkt (jf. fx. Smith & Venables, 1988).

Med hensyn til GATT's rolle i en mulig blok-opdelte verden er meningerne derfor alt i alt meget delte. GATT-systemet betragtes både som irrelevant (argument: se også, hvor svært det er at få en GATT-aftale i stand), som et system med mulighed for fredelig sameksistens med de økonomiske blokannelser (argument: de to tendenser vil afbalancere hinanden) og som et nødvendigt stærkt system, der skal til for at undgå *alt* for dominerende handelsblokke (argument: derfor er en stor GATT-pakke-aftale alfa og omega, hvis en eskalerende protektionisme skal afværges).

3. Er hegemoner nødvendige?

I forbindelse med vanskelighederne med at nå til enighed om en ny GATT-aftale er det blevet diskuteret, hvad grunden er hertil. I politisk teori findes der en forklaring.

International politisk teori beskæftiger sig bl.a. med betingelserne for, at økonomiske blokke kan undgås. Inden for det såkaldte realistiske paradigme i international politik er det fx. antagelsen, at en eller flere staters lederskab eller hegemoni kan fremme et stabilt økonomisk samarbejds mønster mellem stater.

Ifølge teorien om hegemonisk stabilitet antager hegemonen den ledende magt på forskellige politiske samarbejdsområder. Fx. havde Storbritannien det handelspolitiske lederskab i det meste af det 19. århundrede og begyndelsen af den 20. århundrede. Samtidig med, at man selv fremstod som et eksempel på en frihandelsorienteret politik, forsøgte man også at få andre lande til at åbne for samhandel. Efter den anden verdenskrig blev den samme opgave varetaget af USA.

Hegemonen påvirker staterne til at samarbejde og til at acceptere fælles spilleregler. Det er med andre ord hegemonens opgave at fremskaffe et offentligt gode, som letter de internationale relationer. Herefter bliver de internationale relationer styrbare inden for områder som valutapolitik, handel, kapitalbevægelser, lufttransport, kommunikation, navigation osv.

Ofte fremhæves tre hegemonroller som særligt vigtige: 1) Den valutapolitiske, som giver fordele for hegemonen, fordi man er indehaver af den internationale reservevaluta. 2) Den handelspolitiske rolle, som indebærer promoveringen af frihandel, hvilket kan være en fordel eller en ulempe for hegemonen alt efter konkurrenceevne. 3) Den sikker-

hedspolitisk rolle i form af en betydelig militær slagstyrke til potentiel og aktuel indsats, som først og fremmest medfører udgifter for hegemonen. For en stærk hegemon indebærer varetagelsen af rollen så mange fordele, at de opvejer omkostningerne. For en svækket og vigende hegemon er det lige omvendt.

Antagelsen er, at fraværet af en hegemon kan medføre kaos og ustabilitet, således som det skete i 1930'erne, da USA var uvillig til at påtage sig lederskabet af verdensøkonomien, og da Storbritannien på grund af den svækkede økonomiske position var ude af stand hertil. Konkurrerende devalueringer, et stigende antal handelsbarrierer og et dramatisk fald i verdenshandelen var den umiddelbare konsekvens. Den handel, som endelig foregik, fandt mere og mere sted inden for løst definerede geografiske blokke eller zoner (især sterling-, dollar-, mark- og yen-zoner). Det var på baggrund af en analyse af 1930'ernes depression, at Charles Kindleberger (1973) konkluderede, at hvis verdensøkonomien skal stabiliseres, skal der være en stabilisator, en stabilisator.

En hegemon med vigende magt indebærer med andre ord en periode med svag styring og turbulens i det internationale system. Fx. har det været hævdet, at verden måtte gennem to verdenskrige, netop fordi der manglede et hegemoni til afløsning af det britiske. Først efter den anden verdenskrig kunne USA overtage rollen, efter at et tysk forsøg på det samme var mislykkedes.

Magtkoncentration og magtasymmetri kan derfor lette opretholdelsen af stabiliteten på den internationale scene. Både hegemonen og de andre, mindre magtfulde stater i det internationale system skulle i princippet have fordel heraf.

Tæt tilknyttet teorien om hegemonisk stabilitet (på kort sigt) er teorien om hegemonisk ustabilitet (på langt sigt), som forudsiger, at fx. et liberalt handelssystem er dømt til periodiske kriser. På den ene side understøtter den hegemoniske magt det liberale handelssystem. Samtidig skaber hegemonen imidlertid kraftfulde aktører, som på længere sigt underminerer hegemonens evne til at opretholde den ledende position.

Det debatteres i den forbindelse, om USA er en svækket hegemon, en vigende hegemon, eller om USA's hegemonværdighed allerede stort set er forhenværende. Under alle omstændigheder opfattes det ifølge hegemon-teorien som et problem, at andre lande ikke er villige til at overtage hegemonværdigheden efter USA, og at USA tilsyneladende heller ikke har mulighed for at påtage sig rollen en gang til.

Risikoen er derfor nærliggende for, at man ender i en situation, hvor fx. alle de vigtigste økonomiske aktører i verden bevæger sig sammen i protektionistisk retning.

Uden hegemon afhænger styringen af verdensøkonomien af den uprøvede og teoretisk omstridte mulighed for et kollektivt lederskab bestående af stormagter eller en diffus styring på grundlag af konsensus om et regime byggende på liberale handelsregler og normer. Meget tyder på, at et sådant system maksimalt er muligt inden for de bredt definerede handelsblokke.

4. Protektionistiske kræfter i toldunionen

Opfattes handelsblokke i den snævre betydning, tænkes der især på toldunioner og frihandelsområder, jf. tabellen ovenfor. Før Jacob Viners bog fra 1950, *The Customs Union Issue*, betragtede man almindeligvis etableringen af toldunioner som et entydigt skridt

i retning af en tilstand med global frihandel. Det var også ud fra denne betragtning, at toldunioner (og frihandelsområder) i GATT-aftalen fra 1948 blev friholdt for en del af traktatens generelle principper og forpligtelser.

Viners bog bevirkede imidlertid, at vurderingen af toldunionens virkninger for frihandel og velfærd blev mere tvetydig. Ifølge Viner medførte toldunionen en mere effektiv resourceallokering og velfærdsgevinster gennem trade creation, hvis der skete et skifte i forbruget fra varer produceret indenlands med forholdsvis høje omkostninger over til varer produceret i et andet toldunionsland med forholdsvis lave omkostninger. Omvendt betød toldunionen trade diversion, hvis der med dens etablering skete et skifte i forbruget fra varer produceret med forholdsvis lave omkostninger udenfor toldunionen til varer produceret med forholdsvis høje omkostninger i et af toldunionslandene. Det korte af det lange med hensyn til toldunioner og økonomiske blokke er, at etablering af toldunioner meget vel kan vise sig at være første skridt i retning af en handelsblok i stedet for at være første skridt i retning af mere global frihandel.

Når toldunioner en gang er etableret, er det også muligt med udgangspunkt i politisk teori at sige, hvilke kræfter der trækker i retning af øget protektionisme. Fx. frygter konkurrenter uden for EF, at den accelererede markedsintegration siden 1985 efterhånden vil medføre øget protektionisme over for tredjelandene. Umiddelbart kan man pege på to kilder hertil. For det første er der i kraft af det indre marked-programmet behov for at ændre handelspolitikken i de tilfælde, hvor de enkelte EF-lande har ført en selvstændig handelspolitik, som det fx. er tilfældet med bananer, tekstiler og biler. I den forbindelse er det ligegyldigt, om det er tale om såkaldt frivillige importbegrænsninger eller

officielle afvigelser fra EF's fælles handelspolitik under henvisning til artikel 115. For det andet giver den forøgede interne konkurrence fra producenter i andre EF-lande anledning til, at interessegrupper begynder at kæmpe for øget beskyttelse i forhold til lande uden for EF.

Med hensyn til den første kilde til stigende protektionisme har nogle EF-lande kun få nationale importrestriktioner, mens andre lande har mange. Blandt de sidste lande er fx. Frankrig og Italien. Spørgsmålet er herefter, om en fuldstændig fælles handelspolitik i EF-regi vil bevæge sig i retning af mere eller mindre protektionisme. Nationale importrestriktioner er normalt blevet gennemført på initiativ af velorganiserede interessegrupper, som repræsenterer indenlandske producenter, der ønsker beskyttelse imod konkurrenter udefra. Det er ikke sandsynligt, at disse indenlandske nationale interessegruppers indflydelse mindskes som følge af det indre markeds gennemførelse.

Erstatningen af nationale importrestriktioner med EF-restriktioner indebærer ikke på nogen måde en uovervindelig konflikt mellem interessegrupper fra de forskellige lande. Selv om fx. franske bilproducenter er de mest aktive for at fremskaffe reduktion i den udefrakommende konkurrence, betyder det ikke, at tyske bilproducenter er uinteresserede i det samme. Derfor er det alt andet lige sandsynligt, at det samlede pres for stigende protektionisme vil stige som et resultat af det indre marked.

Udenlandske konkurrenter, som berøres negativt af det interne krav om øget beskyttelse, er desuden ikke klienter i forhold til de politiske beslutningstagere i EF. Samtidig er de internt berørte forbrugere stort set fraværende i beslutningsprocessen. Kun i de tilfælde, hvor ikke-medlemslandes producenter får en stærk opbakning fra deres regeringer,

er det muligt, at forhandlingerne mellem en magtfuld ikke-medlemslands regering og EF's ministerråd vil dæmpe tendensen til øget protektionisme. De udenlandske konkurrenter skal således helst have en stærk regering eller handelsblok i ryggen.

En anden kilde til øget protektionisme i EF kommer fra et andet element i det indre marked-programmet. Markedsåbningen vil ikke mindst udsætte produktionen af visse former for tjenesteydelser i EF for øget konkurrence, fx. inden for bank-, forsikrings- og transportsektoren. Derfor vil de berørte grupper måske efterspørge kompenserende beskyttelse udadtil, fx. i form af såkaldt gensidighed (reciprocitet) som det skete på bank- og forsikringsområdet. Da disse foranstaltninger er rettet imod konkurrenter fra tredjelande er det sandsynligt, at de vil kunne få støtte fra pressionsgrupper i alle EF-lande, således at politikere og bureaukrater får sværere ved at modstå presset.

Alt i alt er den mest velunderbyggede konklusion om det indre markeds indflydelse på handelspolitikken i EF derfor, at der vil komme en forstærket protektionistisk pres internt i EF. Det betyder ikke, at EF bliver en Fæstning Europa mere end USA og Japan allerede i dag er økonomiske fæstninger. Tværtimod vil færre handelshindringer mellem EF-landene ofte være til stor fordel for ikke-EF firmaer, som opererer i EF. Det gælder også, selv om der samtidig gennemføres en noget mere protektionistisk politik. Ikke mindst amerikanske og japanske multinationale firmaer antages ofte at få store fordele af det indre marked, fordi de allerede har en pan-europæisk strategi.

Tendensen til, at der i EF i de kommende år kommer et protektionistisk pres forstærkes yderligere af, at EF endnu har langt igen, før det kan optræde som en politisk enhed. Selv efter gennemførelsen af Maastricht-trakta-

ten er EF kun er i stand til at føre en lavt profileret og fragmenteret udenrigspolitik og sikkerhedspolitik. Sådan en struktur favoriserer en reaktiv og defensiv snarere end en aktiv og strategisk politik fra EF's side. På trods af EF's økonomiske vægt sker omdannelsen til en politisk magt kun langsomt. Samtidig kan der argumenteres for, at mere protektionisme i denne proces er en nødvendig pris, som må betales. Hirschmann (1981:271) mener fx., at »(t)he larger the trade-creating effects, ... the greater will be resistance to the union among various concentrated and vocal producer interests of the member countries... Trade diversion implies, on the contrary, that concentrated producer-groups of member countries will be able to capture business away from their competitors in non-member countries. These effects will therefore endear the customs union to interest groups concerned and will provide some badly needed group-support for a union«.

Konklusionen er, at det sandsynligvis er nødvendigt at afbalancere den økonomiske vigtige trade creation med noget politisk vigtigt trade creation, efterhånden som integrationen accelereres i toldunionen.

5. Handelsblokke i virkeligheden

Analysen af verdenshandelens hidtidige regionalisering kan tage udgangspunkt i de regionale handelsarrangementer eller i de mere løst definerede grupperinger, som består af flere lande i Europa, Nordamerika og Østasien.

De første er ikke mindst interessante, fordi det er i deres regi, at handelsdiskrimineringen finder sted over for tredjelande. På den anden side er selve antallet af regionale handelsarrangementer imidlertid ikke noget tegn på, at verdenhandelen regionaliseres. Multilaterale handelsliberaliseringer i

GATT-regi kan modvirke tendensen, og det samme kan de mange unilaterale handelsliberaliseringer, som trods alt har fundet sted i mange lande i de senere år.

Hvis man tager den interne import i de vigtigste regionale handelsarrangementer og sammenligner tallene over en længere årrække med importen udefra, burde man få en indikator om, hvorvidt verdenshandelen regionaliseres (Lloyd, 1992). Disse tal kan yderligere opdeles i forskellige importgrupper. Resultatet bliver i så fald, at EF-6 (de oprindelige seks medlemslande) såvel som EF-12 kun har haft en klar og afgørende stigning i den interne import i forhold til importen udefra inden for fødevarerområdet. Med hensyn til forarbejdede varer generelt steg den interne import relativt frem til begyndelsen eller midten af 1970'erne, hvorefter den har været faldende. Det gælder især inden for områder som biler og tekstilvarer.

Overordnet betragtet har den samlede EF-interne import og den samlede EF-eksterne import udviklet sig stort set med samme hastighed siden EF's dannelse og indtil 1984. Den EF-eksterne import voksede hurtigere i midten af 1960'erne, i midten af 1970'erne og i de tidligere 1980'ere. Den EF-interne import stod for omkring halvdelen af EF-importen fra 1960 og til midten af 1980'erne. I 1984 faldt den EF-eksterne import på grund af de faldende priser på olie og råvarer, og samtidig steg iden EF-interne import til ca. 58 pct. og er siden forblevet på omtrent dette niveau.

For EFTA er tendensen til at importere mere fra de andre medlemslande endnu mindre klar end for EF, og det samme gælder for frihandelsaftalen mellem Australien og New Zealand, som også er blevet undersøgt. Denne mangel på handelsregionalisering kan skyldes, at de multilaterale frihandelsaftaler måske udgør en større modvægt til de regio-

nale handelsarrangementer, end man ofte regner med. Endvidere er der stadig ovenfor tale om en grov inddeling af importen, hvor der ikke tages hensyn til variable som ændringer i multilateral, regional og unilateral handelspolitik. Fx. bliver det stadig mindre hensigtsmæssigt at behandle EF og EFTA som handelspolitisk adskilte enheder. Heller ikke vigtige ændringer i priser, indkomster, teknologi og andre ikke-prisfaktorer er med i ovenstående betragtninger.

Analyseres regionaliseringen af verdenshandelen ud fra en bredere definition af, hvad en økonomisk blok er, ser resultatet tydeligt anderledes ud. I OECD-Europa steg den interne import i forhold til den eksterne import fra 56 pct. i 1964 til 69 pct. i 1987. I Østasien (Japan, Hong Kong, Sydkorea, Taiwan, ASEAN) steg andelen fra 21 pct. i 1964 til 40 pct. i 1987. I Nordamerika faldt den imidlertid fra 36 pct. i 1964 til 26 pct. i 1987.

Når handelsblokke defineres bredt udviser Vesteuropa og Østasien med andre ord tegn på regionalisering, idet man i stigende udstrækning handler med andre lande i regionen.

Denne udvikling ser endda ud til at være forstærket i de allerseneste år. I perioden 1985-90 er verdenshandelen i alt steget 13 pct. per år i værdi. Den interne samhandel mellem de OECD-vesteuropæiske lande er derimod steget 18 pct. per år i samme periode. Den interne handel i mellem de asiatiske lande er steget 17 pct. samme periode, mens den interne handel mellem de nordamerikanske lande er kun steget 8 pct. om året.

6. Konklusioner

Opfattes handelsblokke i den snævre betydning, kan der ikke påvises en klart øget regionalisering af verdenshandelen, hvis der med regionalisering menes, at den interne import

er steget hurtigere end den eksterne import. På den anden side er der ikke hermed givet nogen garanti med hensyn til, hvordan det vil gå i fremtiden. Der er i politisk teori kraftige indikationer i retning af, at når en intern økonomisk liberalisering kommer til et bestemt niveau (som man er nået til med gennemførelsen af det indre marked i EF), vil øget integration alt andet lige kræve mere protektionisme. Samtidig kunne man også have hævdet, at den kraftigt stigende økonomiske internationalisering og konkurrence skulle have betydet, at importen fra tredjelandene burde være steget endnu mere end importen fra de andre medlemmer af de regionale handelsarrangementer.

Opfattes handelsblokke i en mere bred forstand (som imidlertid på det seneste mere og mere er blevet sammenfaldende med handelsblokke i den snævre, juridisk afgrænsede forstand) er der imidlertid klare tegn på en stigende regionalisering af verdenshandelen. De europæiske lande handler mere og mere med andre europæiske lande, og det samme gælder for landene i Østasien. Sidstnævnte kan også skyldes den kraftige økonomiske vækst i området, som selvstændigt fremmer samhandelen.

Det står samtidig klart, at verdenshandelen i høj grad arter sig, som man skulle forvente under et vigende amerikansk hegemoni. Konsekvensen heraf skulle være, at verdenshandelen opslittedes i bredt definerede, geografiske blokke, hvor landene i den nuværende turbulente periode forsøgte at skabe en højere grad af forudsigelighed og fælles handelspolitiske spilleregler. Det er denne udvikling, som faktisk ser ud til at finde sted. Samtidig falder de mere bredt definerede handelsblokke (for Europas og Nordamerikas vedkommende) mere og mere sammen med handelsblokke i den snævre forstand. Endelig er der peget på, at der er politisk-teoretiske argumenter, som peger i retning af øget

protektionisme, når integrationen accelererer udover et vist niveau i en toldunion som i EF. Hermed kan en eventuel ny hegemon få endnu sværere ved at manifestere sig, med mindre den udgår fra fx. EF. Sidstnævnte er imidlertid vanskeligt i en uoverskuelig fremtid, så længe EF er tvunget til at føre en defensiv og reaktiv udenrigspolitik.

Litteratur

- Buzan, Barry (1991). *People, States & Fear. An Agenda for international security studies in the post-cold war era*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Frey, Bruno S. & Heinz Buhofer (1986). »Integration and Protectionism: A Comparative Institutional Analysis«, *Aussenwirtschaft*, Vol. 41, No. 2-3.
- GATT (1992). *International Trade 90-91*, Volume I + II.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Hine, R.C. (1985). *The Political Economy of European Trade: An Introduction to the Trade Policies of the EEC*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Hirschman, Albert O. (1981). *Essays in Trespassing Economics to politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Holm, Erik (1991). *Money and International Politics*, Copenhagen: Academic Press.
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World Depression 1929-1939*, Berkeley: University of California Press.
- Lloyd, Peter J. (1992). »Regionalism and World Trade«, *OECD Economic Studies* No. 18, Spring 1992.
- Smith, A. & A.J. Venables (1988). »Completing the internal market in the European community: some industry simulations«, *European Economic Review*, No. 32.
- Teutemann, Manfred (1990). »Completion of the internal market: An application of Public Choice Theory«, *Kommissionen, Economic Papers*, No. 83.
- Weiner, Klaus-Peter (1992). »Between Political Regionalization and Economic Globalization. Problems and Prospects of European Integration«, *International Journal of Political Economy*, Spring 1992, pp. 41-62.
- Viner, Jacob (1950). *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Viotti, Paul R. & Mark V. Kauppi (1987). *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, London: MacMillan.

Bliver verden opdelt i handelsblokke?

Søren Kjeldsen-Kragh, professor, Økonomisk Institut,
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole

1. Multilateralisme eller regionalisme

Det internationale handelspolitiske samarbejde i efterkrigstiden er foregået inden for rammerne af GATT-aftalen (General Agreement on Tariff and Trade). Aftalen blev indgået i 1948 imellem de industrialiserede lande. Siden har udviklingslandene i stort tal tilsluttet sig aftalen.

GATT-aftalen indebærer to ting. For det første indeholder aftalen et regelsæt for det enkelte lands handelspolitik. GATT-aftalen bygger på mestbegunstigelsesprincippet. Det indebærer, at hvis et land sætter sin told ned over for et andet GATT-land, har alle andre GATT-lande krav på også at få samme toldnedsættelse. GATT bygger med andre ord på princippet om, at man ikke må diskriminere over for forskellige eksportørlande.

For det andet indebærer GATT-samarbejdet, at der med mellemrum skal afholdes internationale toldkonferencer. Formålet med disse konferencer er at få nedbragt toldbeskyttelsen og få fjernet andre hindringer for den internationale handel.

Siden GATT's begyndelse i 1948 er der afholdt 7 internationale konferencer. Den 8. konference, som går under navnet Uruguay-runden, blev påbegyndt i 1986, og den er endnu ikke afsluttet.

Filosofien i GATT-samarbejdet er, at andre handelshindringer end told skal elimineres, og den eksisterende told skal gradvis fjernes gennem aftaler. Det skal ske multilateralt, således at alle lande kan deltage i den internationale handel uden nogen form for diskriminering, dvs. særbehandling af enkelte lande.

Dette hovedprincip indebærer, at det enkelte land ikke kan indgå bilaterale, dvs. tosidige aftaler med et eller flere andre lande. Det indebærer, at det enkelte land ikke unilateralt, dvs. ensidigt kan rejse handelshindringer over for udlandet.

Der gælder imidlertid en række undtagelsesbestemmelser i GATT-aftalen, som »gennehuller« dette princip. En af dem omhandler regionalt samarbejde mellem lande.

Hvis en række lande slår sig sammen regionalt og etablerer en toldunion eller et frihandelsområde, er det tilladt under visse betingelser. Handelsarrangementet skal omfatte så godt som alle varer, og al intern told skal fjernes på disse varer. I tilfældet med etableringen af en toldunion med fælles ydre toldmur må den fælles nye ydre toldsats ikke være højere end gennemsnittet af enkeltlandenes toldsatser inden toldunionens dannelse.

Når GATT alligevel accepterede sådanne regionale handelsarrangementer, var det fordi, man mente, at den interne handelsliberalisering var et skridt i retning af øget global liberalisering. Om denne tankegang er rigtig afhænger af, om det regionale handelssamarbejde skaber handel eller forvrider handelen.

Ved handelsskabelse forstår man det forhold, at en tidligere national produktion nu efter etablering af den interne frihandel erstattes med en billigere import fra et andet medlemsland.

Ved handelsforvridning forstår man det forhold, at en tidligere import fra den billigste producent fra et land uden for det regionale samarbejde, nu bliver erstattet af en import fra en dyrere producent i et medlemsland. Medlemslandets producent bliver kun konkurrencedygtig, fordi der toldmæssigt diskrimineres over for de producentlande, som ikke er med i det regionale samarbejde.

Jo mere handelsskabelse og jo mindre handelsforvridning jo mere positivt må man vurdere det regionale handelssamarbejde. GATT's betingelser for at acceptere regionale handelsarrangementer skulle bidrage til at sikre, at man undgik handelsforvridning.

2. To regionaliseringsbølger

I to perioder har interessen for regionalt handelssamarbejde været meget stor.

Den første periode var slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne. Det var i den periode EF og EFTA blev skabt. Specielt EF's etablering gav alvorlige gnidninger med USA, som ikke mente, at EF overholdt GATT-bestemmelser vedrørende etableringsvilkårene. USA mente, at EF's beskyttelsesniveau var for højt, ikke mindst for landbrugsvarer. I udviklingslandene så man

en lang række regionale arrangementer, som havde til hensigt gennem et større indre marked at skabe grobund for en industrialisering.

Regionaliseringen i Vesteuropa tog til i og med, at EF efterhånden blev udvidet fra 6 til 12 lande. EF indgik frihandelsaftaler for industrivarer med de resterende EFTA-lande.

Dertil kom, at EF indgik samarbejds-, associerings- og frihandelsaftaler med de øvrige middelhavslande. EF indgik den såkaldte Lomé-aftale med AVS-landene, som omfatter tidligere europæiske kolonier i Afrika, Vestindien og Stillehavet.

Endelig indgik EF, USA og Japan hver for sig præferenceaftaler med udviklingslandene. Det er de såkaldte GSP-aftaler.

Den anden »regionaliseringsperiode«, som vi befinder os i for nærværende, tog sin begyndelse i midten af 1980'erne.

Dengang lanceredes tanken om EF's indre marked. Traktaten om det indre marked (Fællesakten) blev vedtaget i 1987 til endelig færdiggørelse i 1992. Efterfølgende kom planer om den økonomisk-monetære union og den politiske union.

I 1992 undertegnede EF og EFTA den såkaldte EØS-aftale (European Economic Space), som skal skabe et stort europæisk handelsområde med fælles regelsæt.

Efter opbruddet i Østeuropa i 1989 har flere centraleuropæiske lande ytret ønske om hurtig optagelse i EF, og EF har indgået en række handelsaftaler.

I 1988 indgik USA og Canada en frihandelsaftale. I 1992 indgik man den nordamerikanske frihandelsaftale (NAFTA), som omfatter USA, Canada og Mexico. Fra USA's side

har man fremført, at endemålet er etablering af et frihandelsområde, som omfatter hele Nord- og Sydamerika.

I Sydøstasien-området har Australien og New Zealand indgået en frihandelsaftale. Asean-landene har allerede et vist samarbejde. Derfor har der rejst sig tanker om et regionalt samarbejde i dette område.¹ Australien har fremsat forslag om et APEC-samarbejde (Asia Pacific Economic Cooperation), omfattende de i fodnoten nævnte lande samt USA og Canada.

Der rejser sig nu to spørgsmål. Det første spørgsmål er, om der rent faktisk er tale om, at verdenshandelen er blevet regionaliseret. Dvs. at der rent faktisk er tale om, at eksempelvis Vesteuropa, Nordamerika og Japan og Sydøstasien hver for sig handler inden for deres eget område i stedet for at handle med hinanden indbyrdes. Den første regionaliseringsbølge kunne være årsagen hertil.

Det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt der handelspolitisk er en udvikling i gang, som peger i retning af en regionalisering af handelen i fremtiden. GATT-samarbejdet befinder sig i dyb krise. Det rejser naturligt det spørgsmål, om det multilaterale ikke-diskrimineringsystem under GATT er på vej til at blive erstattet af en verden bestående af

handelsblokke, der diskriminerer over for hinanden.

3. Er verdenshandelen blevet regionaliseret?

Som udgangspunkt for besvarelsen af ovennævnte spørgsmål kan man se på, hvordan verdenshandelen rent faktisk har udviklet sig.

Et indblik i de forskellige regioners betydning i verdenshandelen fremgår af tabel 1.

Der tegner sig et billede af en verden, hvor de tre områder EF, Nordamerika og Sydøstasien hver tegner sig for ca. 20 pct. af verdenshandelen. Tallene er baseret på landenes eksport. Baserer man i stedet beregningerne på importen, vil tallene for 1989 være 0,4 pct. større for EF, 3,6 pct. større for USA og 3,2 pct. lavere for Japan. Det er udtryk for den manglende balance i den internationale handel, hvor USA har et betydeligt importoverskud og Japan et tilsvarende eksportoverskud.

EFTA tegner sig for 8 pct. af verdenshandelen. Det betyder, at de resterende 30 pct. er den andel, som eksporteres fra det tidligere Sovjetunionen og Østeuropa samt fra udviklingslandene i Latinamerika, Afrika og Asien.

Tabel 1. Andel af verdenseksporten eksklusiv EF's interne handel

	EF ¹	USA	Canada	Japan	Taiwan, Sydkorea Hong Kong ²
1958	22,7	18,5	5,0	3,0	0,7
1960	21,5	17,1	6,4	7,7	1,9
1970	18,9	13,7	4,0	8,1	3,5
1989	19,6	15,6	5,0	11,8	8,6

1 Omfatter kun EF's eksterne handel. EF omfatter for hele perioden de nuværende 12 medlemslande.

2 Hvis man medtager Asean-landene og Australien, øges andelen af verdenshandelen med 6,2 procentpoint i 1989.

Kilde: Eurostat.

a. EF's handelsmønster

Tabel 2 viser klart, at de 12 EF-lande i stadig tiltagende grad handler med hinanden, og at handelen med tredjelande er faldet kraftigt procentuelt.

Ser man på EF's »eksterne« handel, er det iøjnefaldende, at EFTA-landenes andel har været stærkt stigende. Her er tale om lande, som med EØS-aftalen, bliver økonomisk ligestillet med EF-landene.

Importen fra andre nære markeder er også steget omend mindre markant. Det drejer sig om import fra de østeuropæiske lande og fra middelhavslandene, som EF har handels- og associeringsaftaler med.

Tabel 2. Den regionale fordeling af de 12 EF-landes import i procent

	1958	1970	1989
Import fra EF-lande	35	50	58
Import fra tredjelande	65	50	42
Import fra tredjelande	100	100	100
I-lande	48	55	61
EFTA	14	17	23
USA og Canada	23	27	21
Japan	1	9	10
U-lande	46	38	30
Latinamerika	10	8	6
Middelhavslande	7	9	8
AVS-lande ¹	10	9	4
Syd- og Sydøstasien ²	4	4	9
Ø-lande	6	7	9

1 Afrikanske, vestindiske og lande i stillehavet, som er tilknyttet Lomé-aftalen. Fællestræk for landene er, at de er tidligere kolonier af de europæiske kolonimagter.

2 Sydøstasien omfatter Indien, Pakistan og Bangladesh. Sydøstasien omfatter Asean-landene samt Sydkorea, Taiwan og Hong Kong.

Kilde: Eurostat.

Importen fra de to andre blokke, Nordamerika samt Japan og Sydøstasien har udviklet sig forskelligt. Nordamerikas andel er svagt faldende. Japan og Sydøstasiens andel er steget fra 5 pct. til 20 pct. Taberne er Latinamerika og AVS-landene.

Mønstret for Vesteuropa er tydeligt. Vesteuropa handler i stigende grad med hinanden. Ca. $\frac{2}{3}$ af den samlede handel er handel inden for EF og EFTA-området. 7 pct. af handelen er med de østeuropæiske lande og middelhavslandene.

Kun $\frac{1}{4}$ af Vesteuropas samlede handel er handel med lande uden for regionen. Her spiller Nordamerika en aftagende rolle og Japan og Sydøstasien en tiltagende rolle.

b. USA's handelsmønster

Tabel 3 viser USA's import og eksport fordelt på nogle centrale regioner.

USA's handel er geografisk mere spredt end Vesteuropas handel. Mellem 30-40 pct. af handelen foregår med Canada og de latinamerikanske lande. 25-30 pct. af handelen foregår med Vesteuropa og 25-40 af handelen er med Japan og Sydøstasien.

Den interne amerikanske handel imellem USA, Canada og Latinamerika er relativt set blevet mindre. Det samme gælder handelen med Vesteuropa. Til gengæld er handelen med Japan og Sydøstasien steget stærkt. Det gælder især for importens vedkommende.

c. Japans handelsmønster

Japan handler i stigende grad med landene i Syd- og Sydøstasien. Handelen foregår med nyindustrialiserede lande som Sydkorea, Taiwan, Hong Kong og Singapore, med Asean-landene og med Australien. Til trods for at andelen er steget væsentligt, udgør denne handel dog fortsat ikke mere end godt $\frac{1}{4}$ af Japans handel, se tabel 4.

Tabel 3. USA's handel fordelt på regioner

	USA's import procentuelt fordelt		USA's eksport procentuelt fordelt	
	1970	1989	1970	1989
Vesteuropa	27	22	31	27
Canada	27	19	21	22
Japan	15	21	11	12
Latinamerika	15	10	15	14
Syd- og Sydøstasien	9	21	9	14

Kilde: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics. De øvrige tabeller er baseret på samme kilder.

Tabel 4. Japans handel fordelt på regioner

	Japans import procentuelt fordelt		Japans eksport procentuelt fordelt	
	1970	1989	1970	1989
Vesteuropa	11	15	15	20
USA og Canada	35	27	34	37
Latinamerika	6	4	6	3
Vestasien	13	10	3	3
Syd- og Sydøstasien	15	28	23	27

Mellem 40-45 pct. af Japans import kommer fra Vesteuropa, USA og Canada. Mellem 50-60 pct. af Japans eksport går til samme områder. Handelen med Nordamerika er ca. det dobbelte af handelen med Vesteuropa. Der er en tendens til, at Vesteuropa relativt set får lidt større betydning og Nordamerika lidt mindre betydning.

Japans handel med de øvrige u-lande har relativt set været faldende. Det er det samme mønster, man ser for Vesteuropas og Nordamerikas vedkommende.

d. Udviklingslandenes handelsmønster

I tabel 5 ses udviklingslandenes andel af verdenshandelen. Den er på ca. 20 pct., og andelen er næsten uændret fra 1970 til 1989.

Tabel 5. U-landenes andel af verdenshandelen

	1970 Pct.	1989 Pct.
Alle u-lande	18,9	20,2
Latinamerika	5,6	3,8
Afrika	3,8	1,9
Vestasien	3,4	2,9
Syd- og Sydøstasien	4,6	11,4 ¹

¹ De 4 nyindustrialiserede lande Sydkorea, Taiwan, Hong Kong og Singapore udgør 7,8 procentpoint ud af de 11,4.

Fordelingen imellem de forskellige regioner har ændret sig markant. Der er sket et fald i Latinamerikas og Afrikas andel af verdenshandelen på henholdsvis 33 og 50 pct. Til

Tabel 6. Latinamerikas, Afrikas og Syd- og Sydøstasiens eksport fordelt på regioner

	Latinamerikas eksport Pct.		Afrikas eksport Pct.		Syd- og Sydøstasiens eksport Pct.	
	1970	1989	1970	1989	1970	1989
Vesteuropa	32	24	68	55	19	17
USA og Canada	36	40	8	15	25	29
Japan	5	6	4	3	17	15
Latinamerika	17	12	2	2	1	2
Afrika	1	1	6	8	3	2
Syd- og Sydøstasien	1	4	3	4	20	22

gengæld er Syd- og Sydøstasiens andel steget til mere end til det dobbelte.

Tabel 6 viser tre regioners store afhængighed af de industrialiserede landes markeder. For Latinamerika og Afrikas vedkommende drejer det sig om mere end 70 pct. af eksporten. Denne afhængighed har ikke ændret sig fra 1970 til 1989.

Latinamerika er blevet mere afhængig af USA og mindre af Vesteuropa. Latinamerikas interne handel er faldet relativt. Latinamerikas handel med Afrika og Syd- og Sydøstasien er fortsat uhyre ringe.

Afrikas eksport er helt domineret af afsætning til Vesteuropa, selvom eksportandelen er faldende. Den interne afrikanske handel er endnu mindre end i Latinamerika.

Syd- og Sydøstasiens afhængighed af industrilandene er lidt mindre, hvilket hænger sammen med, at deres interne handel har en større betydning. Det nordamerikanske marked er det største, og det har desuden fået tiltagende betydning.

e. Konklusion

Man kan for det første konstatere, at verden var »topolet« for 30 år siden med Vesteuropa og Nordamerika som de dominerende i ver-

denshandelen. I dag er verden »trepolet«, idet Japan og Sydøstasien er blevet en tredje pol i verdenshandelen og -økonomien.

For det andet kan man konstatere at spørgsmålet, om verdenshandelen er regionaliseret, ikke kan besvares med et ja eller et nej. Det må besvares med et både og.

At handelen for Vesteuropas vedkommende er blevet regionaliseret, kan der ikke herske tvivl om. EF handler mere med hinanden. EF og EFTA har øget deres samhandel stærkt. EF's handel med Middelhavslandene og Østeuropa er steget væsentlig stærkere end handelen med de øvrige u-lande, bortset fra handelen med Sydøstasien.

Samtidig kan man konstatere, at Vesteuropas samhandel med Nordamerika, Japan og Sydøstasien fortsat er af stor betydning, selvom andelen er faldende. Målt i relation til Vesteuropas tredjelandshandel har Nordamerikas andel været faldende og Japan og Sydøstasiens andel stigende.

På det amerikanske kontinent kan man ikke konstatere en tilsvarende regionalisering af handelen. For Canada spiller USA som eksportmarked en tiltagende rolle. En tilsvarende stigende betydning har Canada ikke for USA. Latinamerika spiller en aftagende rolle

som samhandelspartner for USA og Canada.

Ser man på Nordamerikas handel med de to andre blokke, kan man konstatere, at Vesteuropa spiller en relativ aftagende rolle, og Japan og Sydøstasien en tiltagende rolle.

Ser man på Vesteuropas og USA's sydlige naboer, kan man ikke konstatere, at Afrika er knyttet nærmere til Europa eller, at Latinamerika er knyttet nærmere til Nordamerika. Dette forhindrer ikke, at Latinamerika og Afrika fortsat har stærke samhandelsbånd med henholdsvis USA og Vesteuropa. Endelig kan man konkludere, at Latinamerikas og Afrikas egen interne handel ikke er steget relativt set.

For Japan spiller handelen med Sydøstasien en relativ tiltagende rolle. Det er meget markant for Japans import men langt mindre markant for Japans eksport.

Selv om der således for Japans vedkommende er sket en regionalisering af handelen, udgør denne handel dog kun godt og vel $\frac{1}{4}$ af handelen.

Japan er til gengæld i stigende grad afhængig af USA og Vesteuropa som afsætningsmarkeder.

For Sydøstasien er den indbyrdes handel og handel med Japan stort set uændret. Sydøstasien er i stigende grad afhængig af eksport til Nordamerika.

Det samlede billede for Japan og Sydøstasien er, at der er sket en vis regionalisering, men at hele dette område er stærkt afhængig af specielt Nordamerika men også Vesteuropa.

Der kan ikke være tvivl om, at den regionalisering, der er sket i Vesteuropas handel, i afgørende grad kan tilskrives dannelsen af EF.

4. Handelsregionalisering og handelspolitik

En analyse af handelstal, som foretaget i det foregående, viser en vis tendens til regionalisering samtidig med, at »handelsblokkene« fortsat er stærkt afhængige af hinanden. For Japan og sydøstasiens vedkommende er der i øvrigt tale om stigende afhængighed.

Spørgsmålet er nu, hvordan den internationale handelspolitik vil udvikle sig fremover. Vil den bidrage til en øget handelsregionalisering?

Hvad er situationen her og nu? Vi har set en ny regionaliseringsbølge siden midten af 1980'erne. Samtidig hermed har vi set, at det multilaterale handelssystem under GATT er ude i en svær krise. Krisen består i, at det sæt spilleregler, som GATT-aftalen opstiller, ikke er blevet efterlevet.

GATT har haft stor succes med hensyn til afvikling af told. I 1948 var den gennemsnitlige toldbeskyttelse på ca. 40 pct. I dag ligger toldbeskyttelsen for EF, USA og Japan på ca. 5 pct.

Det betyder ikke, at der ikke fortsat er toldproblemer. For det første forhindrer et gennemsnitligt toldniveau på 5 pct. ikke, at der for en lang række varer er et betydeligt højere beskyttelsesniveau. For det andet er den effektive toldbeskyttelse af tilvirkningen af råvarer og halvfabrikata til færdigvarer betydelig højere. Det hænger sammen med, at råvarer ikke belægges med told, halvfabrikata belægges med en mindre told og færdigvarer med en højere told.

Der er imidlertid flere problemer med GATT-aftalerne, som viser sig specielt fra midten af 1970'erne, hvor en nyprotektionistisk bølge begynder, forårsaget af de problemer, som verdensøkonomien kommer ud i.

For det første er der en lang række områder, som i realiteten er undtaget fra GATT-aftalen. Det gælder landbrugsvarer, hvor landene har ønsket at kunne føre deres egen landbrugspolitik. Det gælder tekstiler og beklædning, hvor man har en helt igennem »styret« handel. Multifiberaftalen indebærer anvendelsen af diskriminerende kvotaftaler, som bliver forhandlet bilateralt imellem landene, dvs. i- og u-lande. Det gælder handelen med stål. Inden for disse områder har beskyttelse været tiltagende siden midten af 1970'erne.

For det andet har man taget nye beskyttelsesinstrumenter i anvendelse, som ikke er omfattet af GATT-aftalen. Anvendelsen af importrestriktioner er principielt forbudt ifølge GATT. Derfor har landene i stedet indgået såkaldte frivillige eksportbegrænsningsaftaler, hvis diskriminerende virkning svarer til den, som importrestriktionerne forårsager. Hertil kommer anvendelsen af administrative, tekniske og sundhedsmæssige forskrifter, som i praksis ofte udfærdiges med henblik på at opnå en konkurrencefordel.

For det tredje er der tale om en række undtagelsesbestemmelser i GATT-aftalen med hensyn til anvendelse af told og importrestriktioner. Et importland kan således midlertidigt anvende told eller importrestriktioner, hvis landets industri bliver skadet som følge af en stærk stigning i importen. Hvis et land dumper varer, kan importlandet lægge antidumpingtold på. Hvis et land subsidierer sin eksport, kan det importerende land lægge udligningstold på.

Problemet er imidlertid, at disse regler i tiltagende grad er blevet misbrugt. Reglerne er upræcist formulerede, og betingelserne for deres iværksættelse er blevet overtrådt. Det enkelte land har ud fra en magtposition énsidigt taget initiativer, selv om de ikke er GATT-medholdelige.

Det internationale økonomiske samarbejdssystem, som blev etableret efter 2. verdenskrig var stærkt præget af USA's dominerende rolle, som hegemoni-magt. USA har altid stået stærkt på, at det internationale handelssystem skulle være multilateralt og ikke bilateralt. Der måtte ikke være tale om diskriminering over for forskellige eksportørlande.

Med USA's relativ set svækkede position i forhold til EF og Japan er spørgsmålet, om USA har vilje og styrke til at værne om det multilaterale princip. USA har følt sig trængt af EF, som udgør en handelsblok, der diskriminerer over for omverdenen. USA føler sig trængt af Asien, som har ekspanderet deres eksport til USA. USA har følt, at specielt de nyindustrialiserede lande har vist uvilje til at nedtrappe deres beskyttelse under henvisning til, at u-lande ikke behøver at komme med gensidige indrømmelser ved de internationale toldforhandlinger.

Japan og EF erklærer sig begge som tilhængere af et multilateralt system. Japan og de østasiatiske lande burde have en åbenbar egeninteresse i det, når man ser på deres store handelsafhængighed af USA og Vesteuropa. EF derimod har udviklet sig i retning af en handelsblok. EF har vel nok været mere indadvendt og mindre udadvendt – ikke mindst siden midten af 1980'erne – end ønskeligt er.

Det forskellige specialiseringsmønster, som er etableret i de forskellige EF-lande, gør, at de enkelte lande har forskellige interesser. Eksempelvis kan nævnes, at eksporten af bi-

ler og bildele er et produktområde, som er meget vigtig for lande som Belgien, Tyskland og Spanien. Fødevarer til gengæld er et meget dominerende producentområde for Danmark, Frankrig, Grækenland og Irland. I tilfældet Grækenland og Portugal udgør eksporten af produkter fra beklædningsindustrien 1/5 af deres eksport. Disse forskellige interesser påvirker naturligvis EF's handelspolitik over for omverdenen.

Det forhold, at hver landegruppering ønsker beskyttelse af sine egne produkter, giver en stor risiko for, at man som et slags kompromis indfører en høj beskyttelse inden for alle områder. Det er lettere at opnå enighed i EF, hvis hvert land får sine ønsker om beskyttelse opfyldt.

Dette står i kontrast til, at EF, som verdens største internationale handelspartner, har et særligt ansvar for den internationale handelsudvikling.

Der er en konflikt imellem at tilgodese EF-landenes kortsigtede interne interesser, som har ført til en udvikling i protektionistisk retning og EF's langsigtede ønske om at bidrage til et frit internationalt handelssystem som det, der er søgt etableret i GATT-regi.

EF har en afgørende indflydelse på udviklingstendenser i det internationale handelssystem. Vil det blive baseret på bi- eller multilateralisme? Vil det blive baseret på sektor-specifikke arrangementer som eksempelvis aftaler om handelen med landbrugsvarer eller multifiberaftaler, eller vil det blive et system med generel liberalisering for alle varer? Vil det blive et regelbaseret handelssystem, eller vil det udvikle sig til et magtbaseret handelssystem?

Uruguay-rundens succes eller mangel på samme er ganske afgørende for den fremtidige udvikling.

Hvis Uruguay-runden lykkes, vil tendensen henimod handelsblokke mindskes. Mislykkes forhandlingerne, vil det forstærke de kræfter, som satser på en regionaliseret handel.

Nogle mener, at handelsblokke, som nedbryder handelsbarrierer mellem deltagerlandene, samtidig med at de diskriminerer over for omverdenen, er principielt skadelige men i realiteten gavnlige, fordi de er et skridt i retning af global frihandel. De store blokke vil se en interesse i at få afviklet deres gensidige handelsbarrierer.

Andre mener, at handelsblokke er principielt positive, fordi de potentielt kan bidrage til mere global frihandel, men at de i realiteten er skadelige. De er skadelige, fordi de retter deltagerlandenes interesse indad og i mindre grad udad. De er skadelige, fordi de let fører til handelskrige, og fordi de mere er baseret på magt end på et internationalt regelsæt. De store tabere bliver u-landene og de mindre industrilande, som ikke er med i en magtfuld handelsblok.

Vore erfaringer med multifiberaftalen og den manglende succes med hensyn til at undgå en kraftig optrapning af landbrugsstøtteordningerne peger i retning af, at den sidste opfattelse er den rigtige. Risiciene for handelskrige til gensidig skade er stor, og de svage lande vil blive de store tabere.

Den nye regionaliseringsbølge vil uden tvivl fortsætte. Der vil komme en øget tendens til regionalisering af handelen i andre dele af verden svarende til den, vi allerede har set i Vesteuropa. Men det ændrer ikke på det forhold, at der er et stort behov for at styrke det multilaterale handelssystem baseret på et klart regelsæt, som bliver efterlevet.

Note

1. Samarbejdet skulle omfatte Japan, Sydkorea, Taiwan, Hong Kong, Asean-landene, (Thailand, Malaysia, Singapore, Indonesien, Philippinerne) og Australien og New Zealand.

Litteratur

- Finger, J.M. and Olechowski, A. (eds) (1987), *The Uruguay Round*, The World Bank, Washington, D.C.
- GATT (1991), *Trade Policy Review, The European Communities*, Geneva.
- GATT (1992), *Trade Policy Review, United States*, Geneva.
- GATT (1990), *Trade Policy Review, Japan*, Geneva.

GATT

og de regionale handelsblokke

Astrid Margrethe Güntelberg, cand.polit.

1. Indledning

Der har gennem 80'erne været en væsentlig stigning i antallet af regionale handelsarrangementer og udvidelse af allerede eksisterende aftaler. Dette har givet grobund for en diskussion om, hvorvidt dannelsen af regionale handelsblokke vil kunne true det multilaterale globale handelssystem.

Debatten er specielt fremkommet på baggrund af etableringen af Europas indre marked og den nordamerikanske frihandelsaftale (NAFTA). Disse regionale aftaler har medført en frygt for, at verdensøkonomien vil blive opdelt i preferentielle handelsblokke som modstykke til GATT's multilaterale system.

Det kan endvidere forventes, at der i fremtiden vil blive dannet andre og flere handelsblokke som modtræk til den europæiske og nordamerikanske regionalisering. Specielt vil det være sandsynligt, at der dannes en med Japan som centrum.¹ Endnu er det dog kun EF, som har den fornødne økonomiske ensartethed og politiske vilje til at fremstå som en egentlig handelsblok, men hvis man tager USA's og Japans regionale dominans i betragtning, kan man med rimelighed anlægge en bredere definition af den regionale blokdannelse, hvor landene i den pågældende region prioriterer tilhørsforholdet til USA hhv. Japan over det multilaterale. Truslen

mod det multilaterale handelssystem ligger således i, at verdenshandelssystemet bevæger sig mod preferentielle handelsblokke samlet om »the triad«.

Denne artikel søger efter en kort beskrivelse af det nuværende multilaterale system at udtrække nogle væsentlige aspekter af diskussionen mellem regionale handelsblokke og det multilaterale system.

2. Det multilaterale handelssystem

Beskrivelse

af det multilaterale handelssystem

Det internationale, multilaterale handelssystem, hvorunder alle nationer inddrages på lige og retfærdige vilkår, er baseret på et system af regler og aftaler, fastlagt under The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). GATT er en bindende aftale mellem 108 lande som tilsammen står for omkring 90 procent af verdenshandelen. Hovedformålet med aftalen er at give et sikkert og forudsigeligt internationalt handelsmiljø og gennem en fortsat proces at liberalisere handelen.

GATT opererer på tre måder:

- som et sæt af multilaterale regler, der styrer landenes handelsadfærd,

- som et forum for handels-forhandlinger igennem hvilke handelen liberaliseres, og
- som en international »domstol« gennem hvilken lande kan løse deres uoverensstemmelser med andre GATT-lande.

GATT's regelsæt består af tre elementer. For det første selve aftalen med dens 38 artikler. Dernæst – specielt som følge af Tokyo Rundens afslutning – er der kommet associeringsaftaler, som dækker anti-dumping og subsidieringsregler og andre ikke toldmæssige og mere sektorale emner. Medlemsskaren for disse aftaler er dog mere begrænset end for den generelle aftale. Endeligt indeholder GATT systemet også Multi-Fiber Ordningen, som forhandles uden for den normale GATT aftale, og som dækker tekstiler og beklædning.

GATT artiklerne bygger på en række grundlæggende principper:

- For det første princippet om, at handel skal ske på en ikke-diskriminerende basis. Dette er indeholdt i »mestbegunstigelsesklausulen« (MFN), der siger, at lande, der har ydet et medlemsland særlige begunstigelser med henblik på tariffere, automatisk er forpligtet til at yde tilsvarende begunstigelser til andre medlemslande inden for GATT.²
- Det andet grundlæggende princip er forpligtelsen til alene at anvende tariffere foranstaltninger for så vidt, at landet ønsker at skabe en beskyttelse for sin indenlandske produktion.
- En stabil og forudsigelig basis for handel gives delvist ved at binde de forhandlede toldniveauer til et told-skema, som udgør en integreret del af GATT aftalen. Disse bundne toldsatser kan genforhandles, men en forhøjelse et sted skal kompenseres ved en tilsvarende nedsættelse et andet sted.
- GATT rummer ligeledes en såkaldt anti-dumping-kodeks og et forbud mod anvendelse af exportsubsidier. Derimod rummer GATT ikke regler om, at statsstøtte skal være fuldstændigt udelukket. Til gengæld rummer GATT bestemmelser om såkaldte »countervailing duties«, som et medlemsland kan anvende til at udligne forskelle i konkurrenceforholdet mellem indenlandske og udenlandske varer, når de udenlandske varer har været subsidieret.
- Et generelt forbud mod kvantitative restriktioner blev indført på et tidspunkt, hvor de var meget udbredte og nok den største hindring for international handel. Kvantitative restriktioner er nu mindre udbredte, men de påvirker stadig handelen med landbrugsvarer, tekstiler, stål og visse andre produkter. Reglen mod brug af kvantitative restriktioner kan fraviges, hvis der er tale om betalingsbalanceproblemer.
- Der eksisterer en dispensations-(»waiver«)-procedure, hvorigennem et land, hvis dets økonomiske forhold tilskrives det, kan søge om undtagelse for visse GATT forpligtelser. GATT tillader også, at et land under visse omstændigheder midlertidigt pålægger importtold for at beskytte sin industri ved indførelsen af den såkaldte »safeguards« regel.
- GATT tillader, at der oprettes toldunioner og frihandelsaftaler som en undtagelse til mestbegunstigelsesklausulen, hvis disse opfylder visse kriterier, således af arrangementerne ikke rejser barrierer mod omverdenen.
- For udviklingslandene eksisterer i GATT specielle forhold, der har til hensigt at assistere disse i deres udvikling.
- Verdenshandelen med tekstiler og beklædning reguleres ved Multi-Fiber Ordningen (MFA), som forhandles uden for de normale GATT regler.

Konsultationer, forlig og afgørelser af uoverensstemmelser er grundlæggende i GATT's arbejde. Alle medlemslande kan henvende sig til GATT med henblik på at få sager, hvori de føler, at deres rettigheder under GATT krænkes af andre medlemslande, behandlet. GATT lægger vægt på brug af bilaterale forhandlinger som et første skridt i at afgøre uoverensstemmelserne. De fleste sager løses på dette niveau, men hvis dette ikke er tilfældet, nedsættes et GATT panel, som består af tre eksperter fra lande uden for striden.³ Disse hører sagen fra begge sider og vurderer, på basis af GATT og tidligere sager, situationen. De udfærdiger en rapport, i hvilken de kommer med deres anbefaling til Rådet. Hvis Rådet godtager rapporten, er de involverede lande forpligtet til at handle i overensstemmelse med afgørelsen. Hvis det forulempende land ikke følger afgørelsen, kan det forulempede land søge tilladelse fra de andre medlemslande til at indføre kompenserende foranstaltninger.

GATT forsøger tillige at holde øje med landenes handelspolitik. Dette foregår hovedsageligt gennem visse indrapporteringsregler og gennem oprettelsen af »Trade Policy Review Mechanism« (TPRM) i midten af 1989, hvorefter landene gennemgås regelmæssigt.

Liberaliseringen af den internationale handel er primært fremkommet som resultat af en række forhandlingsrunder under GATT. De tidligere runder drejede sig mest om at få reduceret toldsatserne (som er faldet fra et gennemsnit på ca. 40 procent ved GATT's start til under 5 procent efter Tokyo Rundens afslutning, 1979), men på det seneste er runderne også begyndt at revidere, genfortolke og udvide de oprindelige artikler i GATT. F.eks. sluttede Kennedy Runden (1967) med en aftale om en ny GATT Anti-dumping Agreement og Tokyo Runden gik endnu videre i sine bestræbelser.

Kritik af det multilaterale system

Det multilaterale handelssystem vil i de kommende år formentlig blive udsat for et betydeligt pres, der udspringer af en række tendenser i verdensøkonomien. På den ene side finder der en stor internationalisering og de facto integrering sted, og på den anden side er nogle protektionistiske kræfter ved at slå igennem. Disse protektionistiske kræfter er delvist affødt af globaliseringen og den deraf stigende internationale konkurrence.

Hele globaliseringsprocessen, og den de-facto integration der er, stiller nogle store krav til GATT, som denne endnu ikke har formået at løse, og som således overdrages til de enkelte lande at løse på et ikke-multilateralt niveau.

Usikkerheden omkring GATT og problemerne med at få den igangværende Uruguay Runde afsluttet er tillige en væsentlig årsag til, at det internationale multilaterale handelssystem er under pres. Der er en voksende tendens til at landene lægger mere og mere vægt på bilaterale og regionale handelsaftaler og i højere grad bruger unilateral handelspolitik.

Regionale arrangementer vil derfor sandsynligvis blive en betydningsfuld del af det internationale handelssystem. Der er en relativ stor risiko for, at disse arrangementer kan blive et substitut til multilateralismen i stedet for et komplement, således at verdenshandelssystemet vil bevæge sig mod preferentielle handelsblokke samlet om »the triad« (USA, EF og Japan).

Selv en afslutning af Uruguay Runden, nogenlunde som den fremgår af Dunkels forslag,⁴ vil ikke bringe de multilaterale regler helt op på højde med ændringerne i den internationale økonomi, men det vil da være et skridt på vejen. Landbrugsområdet, tekstilområdet, og serviceområdet samt intellektu-

el ejendomsret (IPR) vil blive inddraget under GATT. På post-Uruguay Rundens agenda er der en række nye emner, som bør inddrages, og etablerede områder, der må revideres. Dette drejer sig bl.a. om finansiel service, udenlandske direkte investeringer, statsindkøb, tekniske standarder og skattepolitik. Der eksisterer tillige voksende spændinger mellem handel og miljø og mellem handel og konkurrencepolitik – spændinger, som det vil være oplagt at få behandlet under GATT.

Hvis alle disse emner ikke bliver taget op og løst i GATT, fordi Uruguay Runden falder til jorden eller bliver yderligere udskudt, bliver landene utålmodige og vil søge at klare de ovennævnte problemer ved bilaterale eller regionale aftaler, hvilket vil føre til yderligere konflikter.

Der er allerede nogle, der mener,⁵ at det ikke vil være et stort afsavn, hvis GATT mister sin betydning. De mener, at princippet om ikke-diskriminering, som ligger til grund for GATT forhandlingerne, er forældet. De argumenterer, at GATT er ude af stand til at klare de nye handelsemner, som før har været udelukkende nationale problemer, men nu er blevet globale. Det påstås, at de lange og besværlige globale forhandlinger ikke kan forventes at blive succesfulde, og at regionale forhandlinger synes mere lovende. Det antydes, at grænsen for multilateral handelsliberalisering er nået, når man tager den meget differentierede medlemsskare og GATT's meget løse politiske og retslige struktur i betragtning samtidig med, at man kan konstatere, at typen af de væsentligste tilbageværende handelsbarrierer udspringer af forskelle i landenes nationale regler og systemer.

Hvis liberaliseringen har nået sin grænse inden for det nuværende GATT vil videre liberalisering formodentlig ske på regionalt niveau, som f.ex. EF's indre marked. EF's in-

dre marked har vist at regional liberalisering kan bidrage positivt til verdenshandelen, men det har også netop påpeget de nævnte begrænsninger ved GATT så som den manglende politiske tilslutning, lov-struktur og økonomisk ensartethed, som alle tre netop er tilstede i EF.

Der er meget, der peger i retning af, at det nuværende system sandsynligvis vil smuldre og blive erstattet med mere ad hoc arrangementer mellem magtfulde blokke og regioner, hvis der ikke foretages en beslutsom politisk indsats af EF, USA og Japan for at styrke GATT.

De industrielle landes primære opgave må således være at arbejde mod en succesfuld afslutning på Uruguay Rundens multilaterale handelsforhandlinger. En dagsorden med nye handelsemner må sættes lige efter Uruguay Runden er blevet afsluttet med bl.a. regler for regionale arrangementers etablering, herunder mulighed for optagelse af nye medlemmer, en tidstabel for udfasning og fjernelse af alle told og ikke-toldmæssige barrierer i de industrialiserede lande og tiltag til at forstærke GATT som en institution.

3. Regionaliseringen

Gennem 1980'erne er der som nævnt sket en betydelig stigning i antallet af indgåede handelsarrangementer og udvidelse af allerede eksisterende arrangementer. Det er i den forbindelse væsentligt at notere, at disse regionale arrangementer i overvejende grad involverer OECD-lande. Af væsentlige udvidelser skal nævnes udvidelsen af EF med Grækenland, Portugal og Spanien samt dannelsen af det indre marked som med indgåelsen af det Europæiske Økonomiske Samarbejde effektivt vil omfatte 19 lande. USA indgik i 1988 en frihandelsaftale med Canada, som nu udvides til et egentligt nordamerikansk frihandelsområde (NAFTA) ved også at inkludere

Mexico. Det er hensigten på sigt at udvide dette samarbejde til også at gælde større dele af det sydamerikanske område.⁶ I Asien er der i løbet af de sidste par år fremsat en række forslag til tættere handelssamarbejde. Thailand har foreslået et asiatisk frihandelsområde for ASEAN, et forslag, som i 1991 blev godkendt af sammenslutningens ministre. En regional gruppering, som skulle repræsentere medlemslandenes interesser i multilaterale forhandlinger, blev foreslået af Malaysia i 1990. Gruppen skulle foruden ASEAN omfatte Kina, Hong Kong, Japan, Korea og Taiwan. Dette arrangements potentielle rolle har på senere møder i ASEAN udviklet sig til et konsultativt forum for globale handelsemner.

Det er svært at sige noget præcist om omfanget af den intra-regionale handelsliberalisering, da der for øjeblikket eksisterer et bredt spektrum af forskellige regionale arrangementer varierende fra frihandelsområder, toldunioner, fællesmarkeder og indre markeder med større eller mindre grad af liberalisering og harmonisering. Regionale handelsarrangementer er generelt arrangementer, der gensidigt nedsætter de indre handelsbarrierer. De er i deres natur diskriminerende overfor 3. lande, men de kan medvirke til at liberalisere verdenshandelen, idet de som nævnt fjerner handelsbarrierer indenfor regionen. De fleste handelsarrangementer er blevet godkendt af GATT som frihandelsområder snarere end toldunioner, hvor større eller mindre dele af varehandelen inden for regionen er blevet liberaliseret. De fleste frihandelsområder har dog stadig betydelige restriktioner indenfor visse varegrupper. Kun EF og et tæt økonomisk samarbejde mellem Australien og New Zealand har tilnærmelsesvis fjernet alle barrierer for handelen med varer og tjenesteydelser.

Der er dog nogle generelle udviklingstendenser inden for regionaliseringen, der er værd

at nævne. Omfanget af varer, der er dækket af en regional handelsaftale, er blevet udvidet, og de fleste arrangementer har sat en tidstabel for afvikling af toldsatser mellem medlemslandene. Der er tillige sket en stigning i foranstaltninger for også at fjerne ikke-toldmæssige barrierer.

Selvom man ikke præcist kan anslå omfanget af den intra-regionale handelsliberalisering, kan man dog med rimelighed konkludere, at den er tiltaget betydeligt gennem 80'erne hovedsageligt som følge af udvidelsen af de eksisterende arrangementer til mere ambitiøse aftaler.

Det er tillige vanskeligt at anslå, hvilken effekt regionaliseringen har på verdenens handelsmønster. Det er svært at isolere effekten af den regionale handelspolitik, da tallene indeholder den kombinerede effekt af unilaterale, regionale og multilaterale politikændringer samt effekten af forskellige vækstrater, større prisændringer og ændringer i nationale præferencer og teknologi. En stigning i den intra-regionale andel af verdenshandelen skal derfor kun tages som et svagt bevis på effekten af regionaliseringen. Tabellen angiver, at der har været en stigning i den intra-regionale handel gennem 80'erne som samlet udgør ca. halvdelen af verdenshandelen. Denne udvikling vil sandsynligvis fortsætte med realiseringen af det indre marked i Europa og gennemførelsen af det nordamerikanske frihandelsområde samt formodentlig fremkomsten af et tættere handelsarrangement i Asien. Denne tendens bliver dog delvist balanceret af udviklingen i handelen mellem regionerne.

Mere interessant er det da derfor også at se bort fra de direkte forvridende effekter af regionaliseringen og se på nogle af de mere generelle system-orienterede konsekvenser denne vil få for det multilaterale handelssystem.

Tabel 1. Regional handel i procent af verdenshandlen

	1980	1990
Intra-Nordamerika ⁷	5.9	6.5
Intra-Vesteuropa ⁸	28.0	33.2
Intra-Asien ⁹	6.1	9.5
(Ialt intra)	40.0	49.2
Nordamerika-Vesteuropa	7.7	8.0
Nordamerika-Asien	7.1	10.5
Vesteuropa-Asien	4.6	8.8
(Ialt mellem)	19.4	27.3
Resten	40.6	23.5

4. Den regionale trussel mod det multilaterale system

Den nuværende bevægelse mod regionalisering indebærer en relativt stor risiko for at blive et substitut til multilateralismen i stedet for et komplement. Selvom man ser bort fra de mere forvridende effekter, som disse arrangementer kan have på allokeringen af ressourcer, er der nogle vigtige elementer i regionaliseringen, der fremstår som trusler mod multilateralismen.

Der er nogle klare aspekter ved denne nye trend mod regionalisering som gør, at den er anderledes end tidligere. For det første foregår regionaliseringen i en verden med et svækket multilateralt handelssystem. Uruguay runden var både svær at få i gang og nu at få afsluttet. Fremskridtene har været langsomme, og man har svært ved at nå til enighed.

Et af problemerne ved de internationale handelsforhandlinger er bl.a., at den mulige gevinst eller satsning ved forhandlingsbordet er blevet større i dag p.g.a. landenes voksende afhængighed af at have høj-teknologi, og p.g.a., at konkurrencen mellem de store lande er vokset.

Et andet aspekt er GATT's manglende evne til at begrænse det stigende protektionistiske pres, som siden slutningen af Tokyo Runden (1979) har skabt frustration over GATT's langsomme proces og stillet spørgsmålstejn ved GATT's effektivitet og dets evne til at tilpasse sig 90'ernes handelsproblemer med high-tech industrier, samt handel og investeringer i varer og service i en global skala.

På baggrund af dette er der fremkommet tvivl om den politiske vilje hos de store spillere om at styrke GATT's troværdighed gennem Uruguay Runden. Regionalisering er blevet fremsat som et alternativ til multilateralisme. Regionale tilgange til liberalisering kan således ses som en reaktion på den regionale og globale integration af investeringer og produktion og det multilaterale systems manglende evne til at følge med.

De succesfulde regionale arrangementer etableret af OECD-lande har endvidere skabt en opfattelse af, at preferentielle handelsarrangementer er her for at blive og har medvirket til at fremkalde en faldende forpligtelse over for princippet om ikke-diskriminering som er grundlæggende i det multilaterale system. Denne generelle effekt er måske nok den mest alvorlige konsekvens af de regionale blokdannelser og trussel mod det multilaterale system, og den bekræfter tendensen mod et fragmenteret multilateralt handelssystem med tre poler – tre handelsblokke centreret om EF, USA og Japan.

USA's ændrede handelspolitiske standpunkt er også med til at bestyrke de førnævnte opfattelser. USA, der har været hovedarkitekten bag GATT-systemet, har mere og mere flyttet sin handelspolitik væk fra et multilateralt orienteret grundlag til at indeholde unilateralisme, regionalisme og bilateralisme (både af substantielle og taktiske grunde).¹⁰ Den amerikanske administration vil sandsynligvis i højere grad vælge »at blande

sig« i markedet og bruge de forhåndenværende redskaber til at hjælpe amerikanske industrier i den internationale konkurrence. De vil formentlig lægge relativ stor vægt på politiske forhandlinger for at nå til brede bilaterale resultater og handelsbalancer. Alt i alt er der en bekymring for, at de store spillere i det multilaterale system mere og mere vil prioritere regionaliseringen højere på bekostning af multilateralisme.

Bevægelsen mod regionale blokke har ligeledes skærpet bekymringen for protektionisme. På mange måder er diskussionen om regionalt samarbejde i Asien ansporet af frykten for protektionisme i USA og EF. I regionale blokke vil protektionister kunne danne lobby-alliancer for bedre at modsætte sig import udefra. F.eks. har europæiske bilproducenter krævet beskyttelse mod japansk import med følgende bemærkning fra Fiat-direktøren, »The single market must first offer an advantage to European companies. This is the message we must insist on without hesitation«.¹¹

Der er dog bred enighed om, at disse regionale arrangementer ikke (endnu) i sig selv har forhindret den multilaterale liberalisering. Der er generelt blevet opretholdt en lav handelsbarriere overfor tredielande. Gennem GATT forhandlinger har industrilandene fjernet formelle kvantitative restriktioner på de fleste fremstillede varer og drastisk reduceret toldsatserne. Regionale arrangementer kan ikke blive beskyldt for væksten i non-tarifære tiltag, som er sket over de sidste 15 år. Disse afspejler snarere en modvilje i industrilandene mod de strukturelle tilpasninger, som ændringer i de komparative fordele vil kræve, og har ikke været begrænset til medlemmer af regionale arrangementer.

Det har endvidere været fremført, at dannelsen af regionale handelsblokke vil give landene eller blokkene bedre mulighed for at

vinde ved brug af handelspolitiske modforanstaltninger og herved øges sandsynligheder for flere handelskrige. Dette argument understøttes af de seneste spilteoretiske overvejelser, som er gennemført under de teoretiske forudsætninger, at landene var frie til at kæmpe, og at der ikke eksisterede et forpligtende multilateralt samarbejde. Større lande og blokke vil således kunne vinde handelskrige på bekostning af små lande.

Regionale arrangementer kan også ses som et nemmere delmål og et skridt på vejen til multilateral liberalisering. Der er dog nogle (bl.a. den amerikanske økonom Bhagwati) der hævder, at det er højst sandsynligt, at regionale blokke vil fremme liberaliseringen langsommere end GATT, fordi regeringerne vil finde det sværere at modgå de protektionistiske lobbyers argument om, at »vores marked er stort nok«, og at der er ikke brug for mere liberalisering.

Bekymringen for, om regionaliseringen vil underminere det GATT baserede handelssystem, kommer endvidere fra en opfattelse af, at de store spillere kan have flyttet deres prioriteter væk fra det multilaterale. Når både USA og Europa er så travlt optaget af hhv. NAFTA og EF's indre marked med mulige udvidelser, vil de næppe få tid og kræfter til at koncentrere sig om GATT, siges det. Der er nu ikke meget, der understøtter dette. Man kan ikke sige, at de store lande har forsømt Uruguay Runden, men risikoen for, at man vil gøre det fremover, foreligger. Et andet argument er af mere strategisk karakter. Det siger, at regionalisme vil blive USA's nye våben, hvis GATT ikke bliver ændret og tilpasset amerikanske ønsker.

Globale investeringer foretaget af multinationale selskaber med globale i stedet for nationale interesser og strategier har længe afsløret begrænsningerne ved de nationalt baserede politikker. De stiller hele tiden rege-

ringerne overfor deres behov for at liberalisere og harmonisere politiske tiltag, standarder og reguleringer med andre lande. Harmonisering og liberalisering, som svar på de udfordringer globaliseringen giver, bliver i visse tilfælde udført inden for de regionale arrangementer. Der er dog en øget tendens til at globaliseringen kræver multilaterale løsninger. Denne tendens vil sandsynligvis formindske risikoen for at regionale arrangementer vil udvikle sig til lukkede blokke.

Hvilke krav stiller regionaliseringen til det multilaterale system?

En jævnt skridende fremgang i den multilaterale liberaliseringsproces er helt nødvendig for at udvikle de preferentielle handelsarrangementer til et bredere og mere åbent handelssystem og dermed begrænse den indbyggede diskrimineringstendens i sådanne arrangementer. En af de vigtigste opgaver for GATT bliver at forlige de regionale og bilaterale arrangementer med princippet om ikke-diskriminering.

Konflikten mellem GATT og regionaliseringen hænger nøje sammen med GATT's effektivitet – eller mangel på samme – og de begrænsninger, dets nuværende struktur og operationer lægger på liberaliseringen. Videre liberalisering kræver ofte aftaler om aspekter af indenrigspolitisk karakter, da de eksterne effekter af denne politik ofte har handelsrelaterede konsekvenser (f.ex. vil liberaliseringen af tjenesteydelser ofte kræve indenpolitiske ændringer, da denne sektor generelt er meget reguleret). Yderligere liberalisering vil også ofte kræve en større grad af handelspolitisk harmonisering og dette vil betinge en større politisk vilje til at opfylde fælles regler.

Givet de begrænsninger der ligger i det nuværende GATT, vil det være naturligt om de regionale muligheder til liberalisering fremover benyttes. Dette må dog på en eller anden måde forbindes til GATT, hvis man skal und-

gå, at de regionale handelsblokke bliver snublestene i stedet for byggestene i udviklingen af den multilaterale liberalisering af verdenshandelen.

Der er således behov for at opstille alternative måder at styre disse regionale processer på for at sikre, at de ikke forfalder til protektionisme. Internationale regler bør sikre og fremme handelen mellem blokkene.

Den bedste måde at forene regionaliseringen og det multilaterale system på, er hvis man kan blive enige om en multilateral uafhængig overvågning af handelseffekterne fra sådanne regionale handelssystemer og på den måde formindske protektionismen og styrke GATT's troværdighed.

5. Konklusion

Det er næppe nogen tvivl om, at der er sket en betydelig bevægelse mod en regionalisering af det internationale handelssystem og dermed væk fra multilateralismens princip om ikke-diskriminering. Denne trend synes at ville fortsætte som følge af de mange nye forslag til dannelse og udvidelse af regionale arrangementer. Mange af de nye forslag er af defensiv karakter, idet man er bekymret for truslen om handelskrige, og man søger derfor sikkerhed i større sammenslutninger. Fordelene ved regionale arrangementer vil i høj grad afhænge af fremtidens GATT system, og om det kan give den sikkerhed landene ønsker.

For at regionaliseringen ikke skal blive et substitut til det multilaterale system og bevirke, at verdenshandelssystemet bevæger sig mod preferentielle handelsblokke samlet om »the triad«, er der kræfter i gang for at forsøge at forene de to forskellige processer på vejen mod liberalisering ved brug af multilateral overvågning af de eksisterende regionale arrangementer og ved en mere effektiv bilæggelse af konflikter.

Noter

1. En videreudvikling af »East Asian Economic Caucus« (EAEC) synes sandsynlig. EAEC består af Brunei, Kina, Hong Kong, Indonesien, Japan, Sydkorea, Malaysia, Philippinerne, Singapore, Taiwan og Thailand.
2. Undtagelse for dette princip tillades i specielle tilfælde, hvor der er tale om regionale handelsarrangementer og specielle betingelser for udviklingslandene.
3. GATT har oprettet sådanne paneler i mere end 100 tilfælde siden 1947 og gør det nu oftere end nogensinde før.
4. Dunkel – generaldirektør for GATT – fremlagde sit konklusions-forslag i december 1991.
5. Kilde: Carnegie Endowment National Commission, »Changing Our Ways, America and the New World«, 1992
6. USA's oprettelse af »Enterprise for the Americas« er en forløber for dette.
7. USA, Canada og Mexico.
8. OECD Europa
9. Japan, Sydkorea, Kina, Taiwan, Hong Kong, ASEAN.
10. Washington International Business Report, October 1992.
11. Kilde: The Economist, June 27, 1992.

Litteratur

- Bhagwati Jagdish: The World Trading System at Risk, Princeton University Press, 1991.
- Bramsen Christopher Bo: Hvordan undgår vi Handelshindringer, Industriministeriet, august 1992.
- Brandon Henry, editor: The Future of U.S.-European Relations – In Search of a New World Order, The Brooking Institution, 1992.
- Carnegie Endowment National Commission, Changing Our Ways – America and the New World, Carnegie Endowment for International Peace, 1992.
- Diverse artikler mv. fra aviser og magasiner.
- GATT, International Trade 90-91, Geneva 1992.
- International Monetary Fund, Occasional Paper 93, Regional Trade Arrangements, Washington March 1992.
- Lloyd, Peter J: Regionalisation and World Trade, OECD Economic Studies no. 18, Spring 1992.
- Murphy, Anna: Completing the Uruguay Round of the GATT, CEPS Paper, no. 43, 1990.
- Office of the United States Trade Representative, 1992 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS, Washington 1992.
- Toffler Alvin: Magtskiftet – Viden, velstand og vold på tærsklen til det 21. århundrede, Bantam Books, 1990.
- Vesterdorf Peter L.: Virksomheder og Handelshindringer, Dragsted Advokater, 1991.
- Washington International Business Report, august 1992 – februar 1993.

EF antidumper verdensøkonomien

Jørgen Ulff-Møller Nielsen, lektor,
Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i Århus

1. Indledning

Der er tegn på en tripolær opdeling af det globale handelssystem centreret omkring EEA, NAFTA og Sydøstasien.¹ Inden for hver pol vil frihandel være fremherskende, og mellem polerne vil der være fortsat høje og i værste fald voksende handelsbarrierer. Udfaldet af den igangværende Uruguayrunde er afgørende for om dette fæstningsscenario slår igennem. Selv om et multilateralt system med fælles reduktioner i handelsbarriererne med sikkerhed vil bidrage til en global vækst i velfærden, vil den tripolære regionalisme kunne fungere som en »næst bedste løsning« forudsat, at barriererne mellem blokkene ikke tager til. Årsagen er, at landene i de tre poler udgør naturlige handelspartnere, hvorfor handelsskabelsen ved intern liberalisering må forventes at overgå handelsforvridningen.²

Udviklingen i Vest-Europa fra midten af 1980'erne frem til 1993 kan betragtes som et case på en sådan regionalisering med Det Indre Marked og EEA-aftalen som en betydningsfuld intern liberalisering af handelen, mens retningen i blokkens eksterne handelspolitik er mere usikker. Dette sidste forhold er udgangspunktet for denne artikel, der belyser den – ikke uvæsentlige – del af EF's eks-

terne handelspolitik, der vedrører antidumping.³

For at kunne forstå begrundelsen for og implikationerne af antidumping gives først i afsnit 2 en introduktion til dumpingbegrebets placering i økonomisk teori. EF's antidumpinglovgivning skitseres i afsnit 3, mens omfanget af EF's antidumpinglovgivning berøres i afsnit 4. En mere detaljeret analyse gives i afsnit 5, og fremstillingen rundes af i afsnit 6 med en vurdering af den fremtidige rolle for antidumping i EF.

2. Dumping i teoretisk lys

Dumping kan meget generelt defineres som *salg af et produkt på et eksportmarked til en pris (P_x), der er lavere end varens »normale værdi«.*⁴ Det er klart, at uden en nærmere præcisering af begrebet den »normale værdi« er definitionen indholdsløs.

Figur 1. Dumpingformer

- | | |
|----|---------------------|
| a: | $MC \leq P_x < P_h$ |
| b: | $P_x < MC < P_h$ |
| c: | $P_h = P_x < MC$ |

Kalder vi hjemmemarkedsprisen for P_h og produktionsomkostningerne for MC (grænseomkostninger)⁵ kan vi sondre mellem tre dumpingtilfælde, som klarlægger begrebet »den normale værdi«, jvf. figur 1. Efter a er det interessante, at eksportprisen er lavere end hjemmemarkedsprisen. Dette gælder også efter b, men her fokuseres på, at eksportprisen er under »produktionsomkostningerne«. Dette sidste gælder også efter c, men her er hjemmemarkeds- og eksportpris identiske. Da hjemmemarkedsprisen efter a og b er højere end eksportprisen dækker disse to tilfælde begge over fænomenet *geografisk prisdiskriminering*. En nødvendig *forudsætning* herfor er, at hjemmemarkedet og eksportmarkedet er *segmenteret* (pga. forskellige forbrugerpræferencer, handelsbarrierer mm.). b og c har omvendt det tilfælles, at der sælges på eksportmarkedet til *ikke-omkostningsdækkende priser*.

Efter figur 1 er den normale værdi således enten hjemmemarkedsprisen eller »produktionsomkostningerne«. Disse dumpingformer dækker ganske godt de opfattelser, man finder i den teoretiske litteratur, men også de definitioner, der med GATT som inspirationskilde anvendes i en række landes handelslovgivning, herunder EF's.

En dumpingmodel

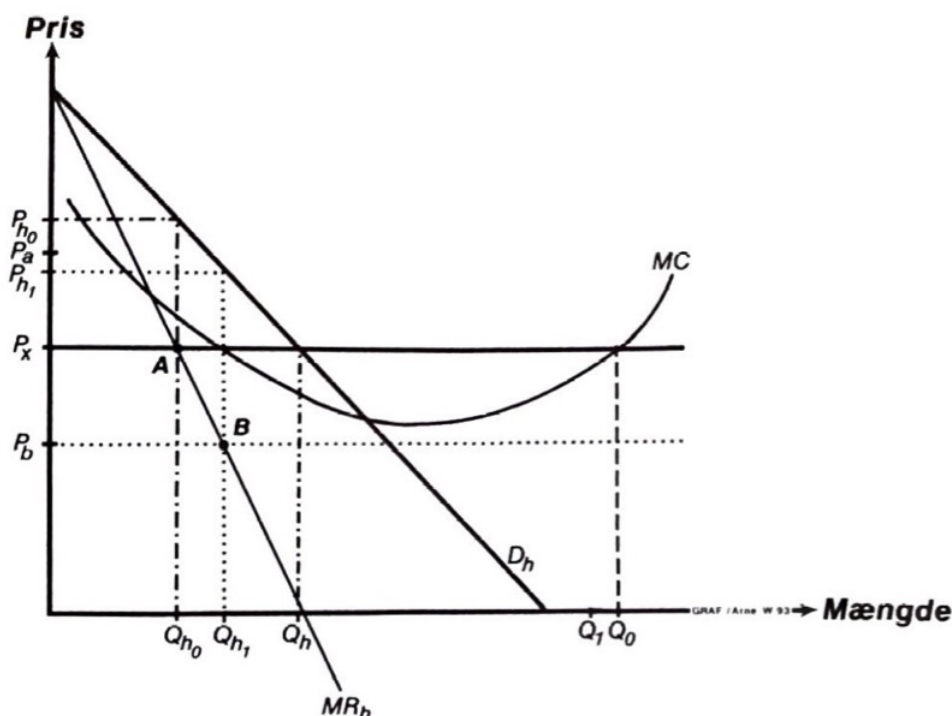
I figur 2 vises en simpel model til forklaring af dumpingform a og b i figur 1. Produktionen på hjemmemarkedet antages at finde sted under monopol med D_h som afsætningsfunktion, mens eksportmarkedet er karakteriseret ved en uendeligt elastisk afsætningsfunktion. Uden markedssegmentering fås en fælles pris svarende til verdensmarkedsprisen P_x .⁶ Med fuld viden om afsætnings- og omkostningsforholdene findes den gevinstoptimale produktion som Q_0 , hvor verdensmarkedsprisen P_x skærer grænseomkostningsfunktionen. Heraf går Q_h til indenlandsk forbrug og $Q_0 - Q_h$ til eksport.

Er eksportlandets hjemmemarked gennem handelspolitiske tiltag segmenteret fra verdensmarkedet, vil det være muligt og optimalt for monopolisten at prisdiskriminere efter princippet, at grænseomkostningerne skal være identisk med grænseomsætningen på hvert marked. Da grænseomsætningen på eksportmarkedet er konstant og lig eksportprisen, bliver den indenlandske grænseomsætning af samme størrelse i punktet A på grænseomsætningsfunktionen for hjemmemarkedet, MR_h . Produktionen bliver følgelig stadig Q_0 , men nu afsættes der kun Q_{h0} til hjemmemarkedet til en pris på P_{h0} , mens resten, dvs. $Q_0 - Q_{h0}$ eksporteres til P_x . Der foreligger følgelig dumping efter definition a i figur 1, idet $P_x < P_h$, men eksport vil under de givne forudsætninger aldrig finde sted, hvis $P_x < MC$!⁷

Modellen kan let udvides til at inkludere *cyklisk dumping*, hvorved dumping er temporær og resulterer i situationer, hvor eksportprisen er under grænseomkostningerne. Dette kan ske ved at introducere afsætningsmæssig usikkerhed og tilpasningsomkostninger i produktionen. Vi vælger det mest enkle tilfælde, hvor den indenlandske producent er underkastet usikkerhed om den eksport givne eksportpris, mens hjemmemarkedsefterspørgslen antages sikker. Yderligere forudsættes risikoneutralitet, samt uendelige store tilpasningsomkostninger for produktionen, jvf. tilsvarende forudsætninger hos Davies&McGuinness (1982).

Eksportprisen antages – fx af konjunkturmæssige årsager – at variere stokastisk ifølge en symmetrisk fordeling afgrænset af en maksimal pris på P_a og en minimal pris på P_b med P_x som den *forventede* pris. Når verdensmarkedsprisen er i bund, antages denne at være under grænseomkostningerne. I en situation, hvor eksportprisen er kendt før produktionen, vil der naturligvis ikke produceres til eksport, når P_b gælder. Men da pro-

Figur 2. Geografisk prisdiskriminering med cyklisk dumping



duktionen finder sted før markedspriserne kendes, må det indgå i producentens planlægning, at en situation, hvor den realiserede eksportpris er under MC, kan opstå. Selv om den forventede pris er konstant, vil det alligevel være optimalt i produktionsplanlægningen at satse på en produktionskapacitet over tiden, der er mindre end Q_0 , fx Q_1 ,⁸ for netop at reducere tabet i de perioder, hvor $P_x < MC$.

Produktionen Q_1 vil følgelig være uforandret over tiden, uafhængig af de realiserede værdier af P_x . Hvad der derimod kan variere er allokeringen af Q_1 mellem hjemme- og eksportmarkedet. Hvis P_b i en periode bliver den realiserede verdensmarkedspris, vil det være optimalt at fordele salget, så det giver ens grænseomsætning på de to markeder (i punkt B), dvs Q_{h1} til hjemmemarkedet til prisen P_{h1} og $Q_1 - Q_{h1}$ til eksport til prisen P_b , hvor sidstnævnte pris er under grænseom-

kostningerne. Grunden til, at det kan betale sig at sælge til under MC, er, at i *ex-post* situationen er alle omkostninger 'sunk', og ved at sælge 'tabsgivende' til eksport undgår producenten at ødelægge hjemmemarkedet. Vi har altså her et eksempel på dumping efter definition b i figur 1, men dumping i betydningen, at $P_x < MC$, er temporær.

Ud fra denne cykliske dumpingteori må man især forvente dumping ($P_x < MC$) på markeder, hvor der er store omkostninger ved at tilpasse produktionskapaciteten til de aktuelle efterspørgselsforhold, og hvor samtidig efterspørgslen er meget varierende (fx stål), se fx Bernhardt (1984).

En række dumpingmodeller koncentrerer sig om salg under grænseomkostninger uden, at der foreligger forskelle mellem eksport- og hjemmemarkedspriser, jvf. definition c i tabel 1. Hos Ethier (1982) formuleres således

en cyklisk dumping-model under *fuldkommen konkurrence*, hvor produktionen kun vanskeligt og kostbart kan tilpasses variationer i efterspørgslen pga. stivheder (løn- og ansættelseskontrakter) på faktormarkedet. Overskudsproduktion og dumping følger da, hvis den realiserede efterspørgsel i en lavkonjunktur er lav sammenlignet med virksomhedens forventninger.

En interessant variant findes hos Blair & Cheng (1984), hvor det vises, at *risikoaversion* fører til, at en virksomhed vælger at tage den laveste pris på det marked, hvor risikoen er størst, for her igennem at reducere profitvariationen. Det følger heraf, at internationale prisforskelle ikke nødvendigvis har noget at gøre med forskelle i efterspørgselselasticiteterne mellem markederne, men kan være et resultat af efterspørgselsusikkerhed og risikoaversion.

Det er interessant ved alle ovenfor nævnte dumpingforklaringer, at de er et resultat af rationel virksomhedesadfærd *uden*, at der hos de eksporterende virksomheder ligger *bevidste* intentioner om at drive konkurrenterne ud af det marked, der eksporteres til. Det er derfor uklart, hvorfor der bag disse dumpingformer skulle være tale om *unfair* handelspraksis. Velfærds-mæssigt vil geografisk prisdiskriminering, herunder cyklisk dumping fra et land med international prisindflydelse, give importlandet fordele på to områder. For det første i form af lavere importpriser (bytteforholdsgevinst) og for det andet gennem den konkurrencefremmende effekt, der kommer fra importen. Man kan derfor tale om, at dumping i disse tilfælde er et *symptom* på »markedsfejl« (ufuldkommen konkurrence, markedsegmentering, tilpasningsomkostninger i produktionen mm.) snarere end *årsagen* til, at der er forvridninger af markedet.

Det kan på den anden side ikke afvises, at dumping kan være et resultat af strategiske træk hos eksportøren med det formål at slå konkurrenterne ud af markedet ved i en periode bevidst at påtage sig et tab, for efterfølgende at hæve prisen for at opnå en monopolgevinst. Denne form for dumping, der kaldes *rovdumping* eller predatory dumping, kan ske i form af såvel geografisk som intertemporal prisdiskriminering. Teoretisk er en sådan dumpingform blevet modelleret for et marked, hvor oligopolister kæmper om markedsandele, og hvor selve dumping fungerer som et forsøg på at skabe eller fastholde *adgangsbarrierer*. I to klassiske artikler af Kreps og Wilson (1982) hhv. Milgrom (1982) vises det – inden for rammerne af en spilteoretisk model – hvordan en sådan adfærd kan være gevinstmaksimerende under ufuldkommen information.⁹

Det eneste rationelle argument *mod* dumping er således tilfældet med rovdumping, da denne form har til formål at skabe eller fastholde monopol-tendenser. Antidumpingforanstaltninger vil derfor i sådanne tilfælde kunne skabe såvel globale fordele som fordele for importlandene. Problemet er imidlertid, at det kan være svært – nærmest umuligt – at adskille tilfælde, hvor der foreligger predation fra de andre (uskadelige) dumpingtilfælde. En antidumpinglovgivning fører derfor nemt til væsentlige samfundsøkonomiske tab, specielt når tilfældene med predation kun udgør en beskedent andel af de samlede dumpingtilfælde. Det skyldes blandt andet, at antidumpingbeskyttelse *generelt* skaber grobund for indenlandske monopolvirksomheder. Det bedste forsvar mod rovdumping synes derfor at være skabelse af et åbent marked for såvel inden- som udenlandske virksomheder gennem *konkurrencepolitik* frem for antidumping-politik.

3. EF's antidumpinglovgivning

I følge Romtraktatens artikel 113 bygger den fælles *eksterne* handelspolitik i EF på ensartede principper, herunder foranstaltninger mod dumping og subsidieordninger. For handel mellem EF-landene er den prisadfærd virksomheder i ét EF-land udøver i ét andet underkastet Romtraktatens generelle konkurrenceregler (artikel 85 og 86). Det nugældende juridiske grundlag for EF's antidumpingpolitik er en rådsforordning fra 1988,¹⁰ der dels bygger på GATT-traktatens artikel VI og dels den mere detaljerede antidumpingkodeks fra 1979 udarbejdet i forbindelse med Tokyorunden.

Udgangspunktet for en antidumpingundersøgelse er en *klage* til Kommissionen fra en eller flere EF-virksomheder. Typisk optræder en brancheforening som mellemlid, idet Rådets forordning kræver, at klagerne repræsenterer størstedelen af EF-produktionen for det pågældende produkt. I klagen skal det sandsynliggøres, at der både foreligger dumping, og at denne har skadet EF-industrien. Hvis Kommissionen accepterer sandsynliggørelsen, »iværksættes en procedure«. Hovedprincippet i en sådan procedure, som den er skitseret i GATT-reglerne og dermed i EF's regler, fremgår af figur 3.

For at afgøre, om der foreligger dumping, skal varens »normale værdi« bestemmes. Udgangspunktet er her, at der findes et indenlandsk forbrug i eksportlandet af det pågældende produkt, i hvilket tilfælde hjemmemarkedsprisen P_h anvendes. EF anvender imidlertid ofte det supplerende krav, at hjemmemarkedssalget mindst skal udgøre 5 pct. af det samlede salg hos eksportøren. En anden betingelse for brug af P_h er, at denne giver dækning for produktionsomkostningerne. Er disse krav ikke opfyldt, fastlægges normalværdien som produktionsomkostningerne i eksportlandet eller i sjældne

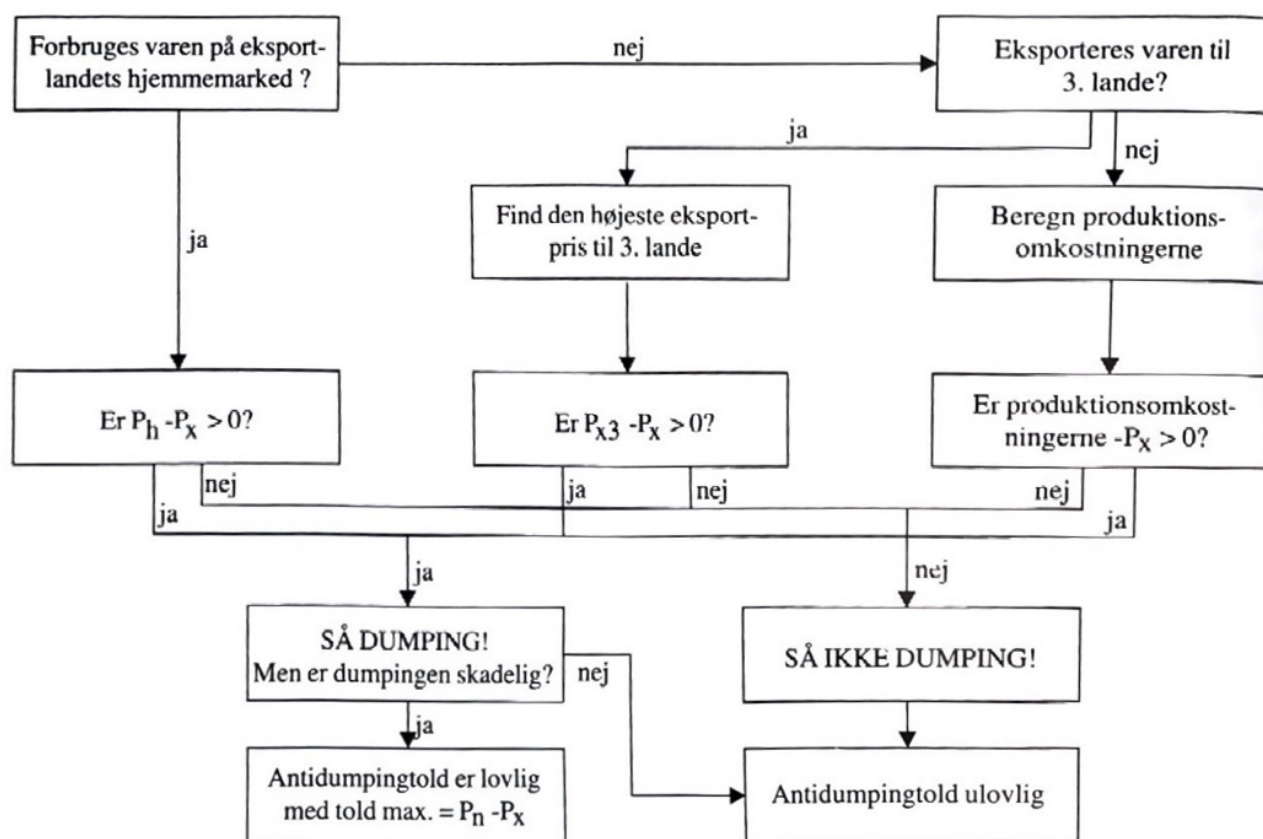
tilfælde som den højeste eksportpris til tredjelande.¹¹ I de mange tilfælde, hvor »omkostningsmetoden« anvendes, beregner Kommissionen enhedsomkostningerne og tillægger en fortjenestemargin, der fastsættes fra sag til sag, i modsætning til USA, hvor denne er en standardstørrelse på 8 pct. Det er velkendt, at objektiv omkostningsfordeling mellem en virksomheds produkter og markeder er umulig, og metodens subjektivitet er derfor indlysende.

Også beregningen af eksportpriserne er forbundet med stor usikkerhed, specielt når salget sker gennem salgsdatterselskaber. I dette tilfælde anvender EF justerede priser, der findes ved at tage salgsprisen til første *uafhængige* køber i EF fratrullet påløbne omkostninger fra import til videresalget inkl. beregnet fortjeneste i det pågældende salgslid. Denne metode er blevet kritiseret for *manglende symmetri*, idet der ikke i samme omfang justeres for omkostninger i salgskanalerne ved eksportørernes indenlandske salg. Resultatet bliver, at dumpingmarginens størrelse er en funktion af marketingomkostninger, der især er høje ved modne differentierede produkter, jvf. Norall (1986). Et andet eksempel på asymmetri er, at der ses bort fra den del af eksportørens salg i EF, der finder sted med en negativ dumpingmargin, hvorved den beregnede dumpingmargin overvurderes, jvf. Bellis (1989).

Efter, at det er konstateret, at der foreligger en positiv dumpingmargin, skal det afgøres om EF-industrien har lidt *skade*. De afgørende kriterier er her, at EF-producenterne mister markedsandele til dumperne eller, at der foreligger prisunderbud. Det undersøges også, om dumping er den egentlige årsag bag tabet af markedsandele mm.

Ud over skadesanalyse mht den berørte EF-industri gør Kommissionen sig også overvejelser om virkningen af antidumpingforan-

Figur 3. GATT's antidumping-regler



Note: P_n angiver varens »normalværdi«, P_h den indenlandske forbrugerpris i eksportlandet, P_x eksportprisen og P_{x3} højeste eksportpris til tredjeland.

staltninger for »EF i sin helhed«. Virkningen på forbrugerne af de pågældende produkter tillægges dog stort set aldrig betydning. Synspunktet er tværtimod, at man bedst varetager forbrugernes langsigtede interesser ved at sikre en »stærk EF-industri«. GATT-såvel som EF-reglerne om antidumping er klart baseret på producentinteresser. Generelle velfærdsøkonomiske betragtninger spiller ingen praktisk rolle.

En antidumpingprocedure kan nu ende med det resultat, at der ikke foreligger dumping eller skade. I disse tilfælde afsluttes undersøgelsen derfor uden indgreb. Foreligger der imidlertid såvel dumping som skade indføres

en *told* eller et *pristilsagn*,¹² der er en bindende forpligtelse om at hæve eksportprisen til et bestemt niveau, godtages. Indgrebets størrelse må maksimalt svare til den beregnede dumpingmargin. EF har her den liberale praksis – i modsætning til USA og Canada – at der kun indføres en told eller et pristilsagn, der er tilstrækkelig til, at skaden kan elimineres, hvilket ofte betyder en told eller et pristilsagn, der er mindre end den beregnede dumpingmargin. Antidumpingforanstaltningerne udløber i EF efter 5 år, men kan forlænges efter en fornyet undersøgelse.

Selv om EF's antidumpinglovgivning således på en række områder er liberal i sin

struktur (feks. udløb efter 5 år og told mindre end dumpingmargin), så er det afgørende dog, hvordan lovgrundlaget *praktiseres*.

4. EF's anvendelse af antidumping

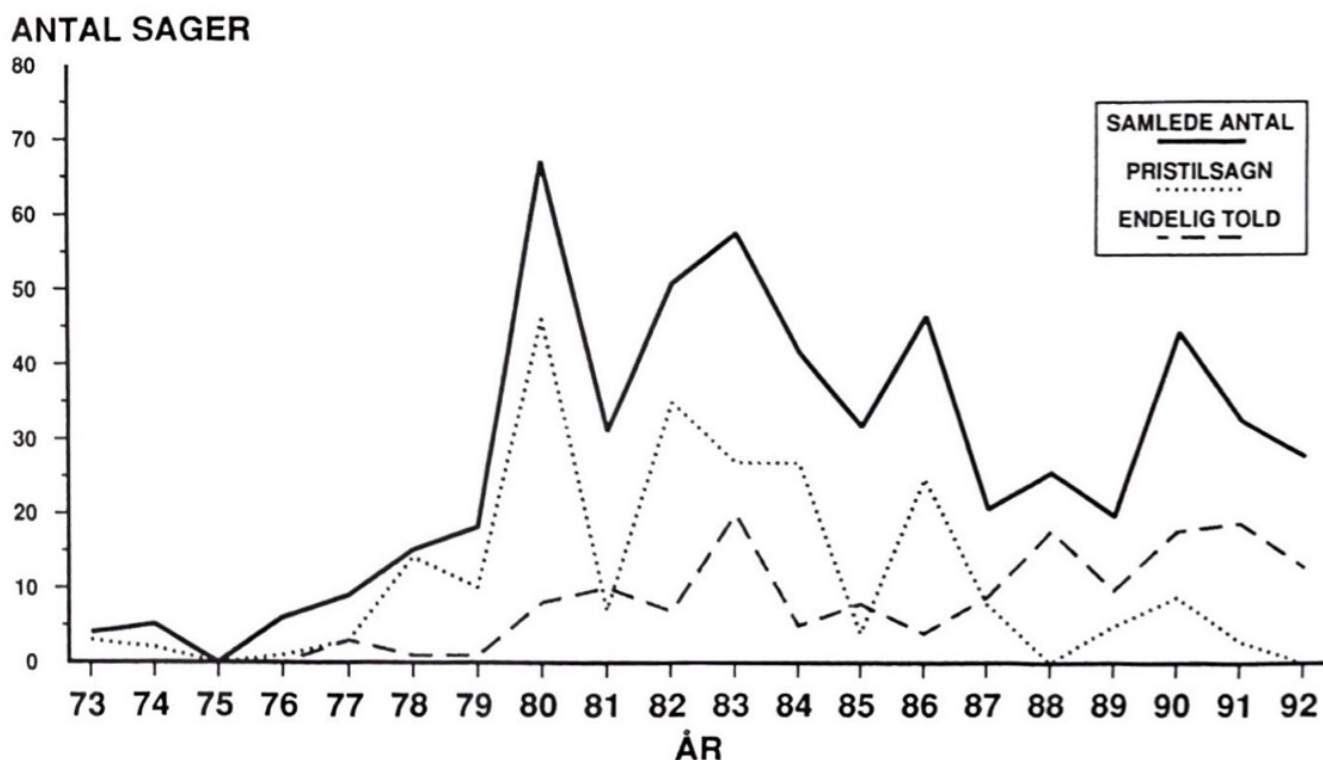
Australien, USA, Canada og EF er i den nævnte rækkefølge blandt storbrugerne af antidumping som handelspolitisk middel, idet 90 pct af de samlede antidumpingforanstaltninger i perioden 1980 til juni 1992 kom fra disse lande.¹³

Figur 4 viser antal årligt afsluttede antidumpingforanstaltninger i EF opdelt efter om resultatet er en endelig told eller pristilsagn. Det ses, for det første, at EF's antidumpingpolitik får fodfæste omkring 1980 med ca. 35

afsluttede sager pr. år op til 1992. For det andet er det karakteristisk, at afslutningsformen »pristilsagn« op til 1986 har været den dominerende form, hvorefter »endelig told« overtager rollen. Den store vægt på pristilsagn er i grel modsætning til, hvad der gælder de andre storbrugere af antidumping. Endelig ses det for tredje, at en ikke ubetydelig del – ca. 35 pct. – af de afsluttede sager ender uden indgreb.¹⁴

I tabel 1 er såvel den geografiske som den produktmæssige fordeling af EF's antidumpingforanstaltninger vist. På landesiden er det karakteristisk, at lande med planøkonomier (Østeuropa og Kina) udgør ca. 40 pct, mens I-lande og NIC-lande nogenlunde ligeligt deler de resterende tilfælde. Af en-

Figur 4. EF's antidumpingundersøgelser 1973-92 opdelt efter afslutningsform



Kilde: Kommissionens niende og tiende årsberetning om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger, Luxembourg 1991 og 1992 samt EF-tidende, diverse numre 1973-1980 samt 1992.

Note: Forskellen mellem det totale antal og summen af told og pristilsagn angiver »andre årsager«, der indeholder: 1) ingen dumping og subsidier, 2) ingen skade og 3) andet. Tællingsenheden er ét land og ét produkt.

Tabel 1. Geografisk og produktmæssig fordeling af EF's antidumpingforanstaltninger (told og tilsagn) 1973-92 (pct)

	Kemiske produkter	Maskiner	Tekstiler og sko	Jern & Stål	Forbruger elektronik	Træ & papir	Kontor- udstyr, edb mm.	Øvrige	Alle produkter
<i>I-lande i alt</i>	11,6	2,5	2,5	5,8	0,8	1,8	2,0	1,0	28,0
USA	5,6	-	1,0	0,3	-	-	-	-	6,8
Japan	1,8	2,0	0,5	0,7	0,8	-	2,0	0,8	8,6
EFTA	2,0	0,5	0,5	1,5	-	1,3	-	-	5,8
<i>NIC-lande i alt</i>	6,0	1,5	5,6	6,1	3,0	1,0	-	3,3	26,6
Asien	1,5	1,0	2,5	0,3	2,5	0,3	-	1,8	9,8
Latinamerika	1,7	-	1,0	3,3	-	0,5	-	0,8	7,0
Jugoslavien	1,8	0,3	0,3	1,5	0,5	0,3	-	0,3	5,0
Tyrkiet	0,8	-	2,0	0,8	-	-	-	-	3,5
<i>U-lande i alt</i>	7,0	-	1,0	0,5	0,5	-	0,3	1,2	10,6
Kina	4,3	-	0,5	-	0,5	-	0,3	1,2	6,8
<i>Østeuropæi- ske lande</i>	18,9	2,8	0,5	3,5	2,5	1,3	-	5,3	34,8
<i>Alle lande</i>	43,7	6,8	9,6	15,9	6,8	4,0	2,3	10,9	100

Kilde: Kommissionens 1.-9. årsberetning om Fællesskabets antidumping og antisubsidieforanstaltninger, Luxembourg 1983-1992, samt diverse numre af EF-tidende 1973-1980 og 1992.

keltlande indtager Japan førstepladsen efterfulgt af USA og Kina. På produktsiden skiller den kemiske industris produkter sig klart ud med ca. 44 pct. af tilfældene.

Det er også karakteristisk, at langt de fleste af produkterne må karakteriseres som forholdsvis standardiserede og traditionelle. I gruppen kontorudstyr, EDB mm. findes dog eksempler på højteknologiske produkter.

5. Analyse af EF's antidumpingpolitik

Er EF's brug af antidumping en rimelig reaktion mod unfair handelspraksis (predation); er der tale om nyprotektionisme i form af alderdoms- eller opdragelsesbeskyttelse af EF-industrien, eller benyttes antidumping som et middel til at åbne de tredielandes markeder, som betragtes som lukkede for EF's eksportører? Disse spørgsmål diskuteres nærmere i dette afsnit.

Udvikling

EF-kommissionen overtog ansvaret for EF-landenes antidumpingpolitik i 1968, men benyttelsen af dette instrument tager først fart omkring 1975. Tre faktorer synes at spille ind: For det første har de successive GATT-runder efterhånden reduceret det generelle beskyttelsesniveau væsentligt, hvorfor behovet for nye instrumenter har trængt sig på. For det andet skabte recessionen efter første oliekrise overgangen til en lang periode med lavere vækst og tiltagende beskæftigelsesproblemer, der har udløst en konjunkturelt bestemt efterspørgsel efter beskyttelse fra EF-industrien. En tilsvarende efterspørgsel kommer for det tredje fra den mere strukturelt bestemte forskydning i de komparative fordele inden for en række traditionelle produkter (stål, tekstiler og forbrugerelektronik) til gunst for en række nyindustrialiserede lande. EF's antidumpingpolitik synes således tidsmæssigt at falde sammen med nyprotektionismen, der starter i 70'erne og

fortsætter med uformindsket styrke ind i 80'erne og 90'erne. År til år variationen i antallet af afsluttede sager korrelerer til gengæld ikke signifikant med den generelle EF-konjunktur målt ved afvigelsen i EF's vækstrate fra trendvæksten. Mikroøkonomiske (fx. branchemæssige konkurrenceforskydninger mm) såvel som administrative forhold omkring sagernes gennemførelse kan her snarere bidrage til forklaringen.

Kvantitativ betydning for importen

Der skal nu knyttes nogle kommentarer til figur 4, der gav en oversigt over *antallet* af afsluttede antidumpingsager, uden der blev givet noget bud på den økonomiske betydning heraf.

For det første skal det understreges, at figuren kun viser årets foranstaltninger, og *ikke beholdningen* af foranstaltninger, der er i kraft. For hele perioden 1973-1992 er der indført 396 foranstaltninger, 155 i form af told og 241 i form af pristilsagn. Efter de regler, der har været gældende siden 1985, ophører told og pristilsagn automatisk efter 5 år¹⁵ med mindre sagen genoptages. Genoptagne sager indgår ikke i figur 4. Ca. 25 pct. af de sager, der udløber efter femårs reglen fortsætter efter en fornyet undersøgelse (KOM 1992). For de resterende 75 pct. af tilfældene er dumping ophørt eller EF-virksomhederne eller Kommissionen har af andre årsager ikke ønsket sagen taget op. For det andet, er det sikkert ikke urimeligt at antage, at fem år med told eller pristilsagn virker disciplinerende på mange af de pågældende eksportørers prisadfærd således, at antidumping stadig udøver sin indflydelse, nu blot uden et direkte juridisk grundlag. Man kan udmærket forestille sig, at måske op mod 300 »antidumpingforanstaltninger« har effekt i 1992 mod det officielle antal på 145 (KOM(1992)). Hertil skal lægges virkningen fra de eksportører, der når at tilpasse deres priser opad, inden en antidumpingsag mod dem bliver star-

tet. Det potentielle antal lande og virksomheder kan således være ganske stort. Af disse årsager skal man også tage Kommissionens beregninger over omfanget af den handel, der er berørt af antidumpingforanstaltninger med al mulig forbehold. En sådan beregning (KOM (1991) viser, at kun 0,6 pct. af EF-landenes samlede import berøres af antidumpingtold.¹⁶ I denne undersøgelse er virkningen af den midlertidige told, der indføres, mens en undersøgelse står på, ikke indregnet. Og da antallet af pristilsagn er større end toldtilfældene, vil dette forhold alene mere end fordoble importandelen. Lægges hertil det ukendte antal tilfælde, hvor blot eksistensen af antidumping som en trussel og usikkerhedsfaktor påvirker prismængdeadfærden, kan den samlede virkning blive betydelig.

Afsluttende skal det understreges, at når Kommissionen beregner importandelen for de berørte dumpingtilfælde som procent af den *samlede* EF-import, så er der produktområder, der næppe vil blive inddraget under antidumpingbeskyttelse, fordi andre former for beskyttelse fungerer. Det gælder landbrugsprodukter (variable eksportsubsidier og importafgifter) og det gælder en række produktområder, der falder ind under forskellige frivillige eksportbegrænsningsaftaler. Samtidig er antidumping utænkelig for produkter, hvor prisfastsættelsen sker på internationale børser (feks. olie), og hvor EF er nettoeksportør, da risikoen for gengældelse er overvejende sandsynlig. Måles dumpingforanstaltningernes importandel derfor i forhold til den import, der »kan« rammes, bliver procentdelen straks betydeligere. Konklusionen bliver da, at for de produktområder, hvor antidumping synes at være et brugbart instrument til beskyttelse, er det *en ikke ubetydelig andel* af de pågældende produktgruppers import, der berøres.¹⁷ Denne konklusion understøttes af Messerlin (1989), der viser, at 3 år efter starten på en anti-

dumpingundersøgelse er de importerede mængder for de berørte produktgrupper faldet med 40 pct., og toldækvivalenten af antidumpingindgrebene er på 23 procent. Betydelige velfærdstab synes således at være til stede.

Predation?

I den teoretiske gennemgang angav vi *predation* som det eneste økonomisk rationelle argument for antidumping. Men i GATT- og EF reglerne mod dumping er der intet direkte krav om, at der skal foreligge predation. Da EF-myndigheden ikke på forhånd kan gennemskue eksportørernes motiver, vil indgreb på basis af formodet predation med stor sandsynlighed slå fejl. Når man således ser på de mere end to hundrede produkter, der har været berørt af endelig told eller pristilsagn, kan det være svært at finde blot ét eksempel, der lugter af predation. Det skyldes, at der typisk er flere eksportører involveret, endda fordelt over flere lande. Selv hvor der kun er én virksomhed involveret, vil der typisk også være producenter i andre 3. lande, som faktiske eller potentielle eksportører til EF-markedet. Messerlins undersøgelse viser således, at antidumpingforanstaltninger efterfølges af en vækst i eksporten fra lande, der ikke er berørt af antidumping, en vækst der endda er større end væksten i intra-EF-handelen!

Alderdoms eller opdragelsesbeskyttelse?

Krydstabuleringen af lande- og produktgrupper i tabel 1 viser et mønster i retning af en koncentration af foranstaltninger over

produkter og lande. Landemønstret er uddybet ved hjælp af tabel 2, der viser forholdet mellem det relative antal antidumpingforanstaltninger mod et land eller en landegruppe i forhold til landet eller landegruppens relative betydning i EF's import i 1985.

Blandt i-landene er Japan klart overrepræsenteret, og blandt de øvrige lande er det kun ulandene (ekskl. Kina), der friholdes.¹⁸ Kina, Jugoslavien, Tyrkiet og de Østeuropæiske lande er til gengæld klart overrepræsenterede. Dette kan fortolkes som *alderdoms-protektionisme*, hvor antidumping i høj grad rettes mod produkter fra lande med en (nyerhvervet) komparativ fordel: Tyrkiet i tekstiler, Østeuropa i kemikalier og stål, Fjernøsten i elektronik osv. Da de pågældende lande med høje koefficienter yderligere er politisk svage i forhold til EF, kan foranstaltningerne gennemføres uden den store protest, hvilket næppe i samme omfang gælder nabolandene i EFTA og USA.

For statshandelslande (Østeuropa og Kina) er graden af subjektivitet omkring beregning af den normale værdi og eksportpriser i sagens natur anderledes stor end for markedsøkonomier. Kommissionen benytter ved beregning af normalværdien typisk omkostningsdata fra lande med markedsøkonomi, som Kommissionen udvælger. Samtidig køres der typisk en sag mod 2-3 planlægningsøkonomier samtidigt for et produkt, hvorved sandsynligheden for at kunne påvise skade er stor. Det store antal sager mod Kina og Østeuropa understreger denne bias i meto-

Tabel 2. Betydningskoefficienter

	I-lande	USA	Japan	EFTA	NIC-lande	Asien	Latinam.	Jugo.	Tyrkiet	U-lande	Kina	Øst-europa	Alle lande
Koefficient	0,56	0,43	1,40	0,27	1,87	1,96	1,34	4,2	4,4	0,24	6,8	4,2	1,0

Kilde: Som tabel 1 samt Eurostat.

Note: Koefficienten er beregnet som et lands relative antal EF's antidumpingforanstaltninger (1973-92) divideret med landets relative andel af EF's samlede import 1985. En koefficient over 1 angiver, at landet er overrepræsenteret mht. antidumping.

derne. Men hvis det ønskes, at lande med statshandel skal indgå i den internationale arbejdsdeling, må man acceptere, at de på en række vareområder får »tildelt en komparativ fordel«.

Men også strategisk handels- og industripolitik (*opdragelsesbeskyttelse*) synes at blive brugt som argument. Det er således eksplicit sket i den såkaldte DRAM-sag (Dynamic Random Access Memory) mod Japan (1990) og Korea (1992), hvor Kommissionen fremhæver betydningen af en stærk elektroniskindustri og den strategiske rolle, som DRAM's har i denne forbindelse.

Netop fordi antidumping kan anvendes *selektivt*, åbnes der op for begrænsninger i konkurrencen fra lande, som vurderes specielt aggressive. Det relativt høje antal antidumpingsager mod Japan, specielt i form af told som endeligt middel, har været fortolket som en sådan handelspolitisk *gengældelse*, med det formål at tvinge de japanske myndigheder til større *handelsåbning*. Synspunktet går på, at Japan undlader at spille efter reglerne i et liberalt handelssystem, specielt på grund af landets mange uformelle barrierer (komplekse distributionssystemer mm.), der giver de japanske virksomheder unfair fordele. Asymmetrien i EF-lovgivningen omkring marketingomkostninger ved salgsdatterselskaber rammer da også især Japan pga. anvendelsen af salgsdatterselskaber indenfor de berørte produktgrupper, og på grund af de lange og komplekse distributionskanaler i Japan, se Norall (1986). Brug af antidumping på denne måde som markedsåbner underminerer klart det multilaterale handelssystem og GATT's rolle.

Pristilsagn kontra told

EF kommissionen har brugt sin hyppige anvendelse af pristilsagn som argumentationen for, at dens antidumpingpolitik er liberal jvf.

fx (GATT (1991)), idet den i overensstemmelse med GATT-traktaten hævder, at ideen med antidumping ikke er at skaffe toldprovenu, men at fjerne skaden på industrien.

Men hvad taler nu for og imod anvendelse af told og pristilsagn? Ved brug af told opnår EF det mest gunstige *bytteforhold*, hvori mod pristilsagn giver eksportøren en fordel, der svarer til toldprovenuet. En yderligere ulempe ved pristilsagn er – set fra EF's side –, at den prisfordel, som eksportøren opnår, giver denne økonomisk mulighed for forbedret konkurrenceevne gennem produkt-, kvalitets- og procesudvikling i en situation, hvor prisvåbnet er stækket.

Begrænsningen i priskonkurrencen vil samtidig kunne føre til *kartellignende forhold*. En forudsætning for en antidumpingundersøgelse er nemlig, at »EF-industrien« går sammen og klager til Kommissionen. Både når told og pristilsagn anvendes, er EF-industrien interesseret i i fællesskab at levere »passende« data, der kan udgøre grundlaget for beregning af told eller minimumspriser. Også blandt eksportørerne (når der er flere) er interessen for et samarbejde til stede for at sikre overholdelse af pristilsagnet. I tilfælde af told vil der derimod stadig være mulighed for prismæssig konkurrence mellem eksportørerne indbyrdes, og mellem eksportørerne og EF-producenterne. Pristilsagn kan derfor resultere i *implicitte EF-sanktionerede karteller* mellem eksportørerne og EF-virksomhederne (Stegeman(1990)); karteller, der skabt uden EF-Kommissionens mellemkomst, ville være i strid med EF's konkurrencelovgivning. Det er i denne forbindelse interessant, at antidumping og konkurrencelovgivningen er placeret i to forskellige direktorater i EF-Kommissionen med »vandtætte« skodder imellem. Hensigten er blandt andet, at de oplysninger EF-virksomhederne i fortrolighed afgiver i forbindelse med en antidumpingsag, ikke efterfølgende skal

kunne bruges af EF's konkurrencemyndigheder.

Det konkrete valg mellem told og pristilsagn kan også være baseret på handelspolitiske overvejelser. Det fremgår af en sag fra 1985 mod japanske producenter af gravemaskiner, hvor told blev resultatet trods et tilbud fra eksportørerne om pristilsagn. Ministerådet lagde her vægt på »de eksisterende handelsforhold med Japan«.

Om den udvikling siden 1987, hvor told vinder frem på bekostning af pristilsagn, er et resultat af en erkendelse af de konkurrencebegrænsende virkninger af pristilsagn; om den skyldes en skærpelse af handelspolitikken overfor især Japan og Østasiatiske NIC-lande eller om den skyldes administrative kontrolproblemer ved pristilsagn, er endnu uafklaret.

Efterspørgsel og udbud

For at antidumping kan fungere som et protektionistisk middel skal der både være efterspørgsel efter og udbud af antidumpingbeskyttelse. *Udbudet* kommer fra det politiske (Ministerrådet) og først og fremmest det administrative system (Kommissionen). Ministerrådet har ansvaret for vedtagelse af antidumpingforordningerne og dermed bredden i de rammer, som Kommissionen arbejder inden for. Kommissionen foretager de nødvendige undersøgelser og kommer med indstillinger til Rådet angående foranstaltninger. Hvis eksportørerne og Kommissionen imidlertid bliver enige om pristilsagn, kan undersøgelsen afsluttes uden at Rådet involveres. I denne sammenhæng er det store antal pristilsagn interessant. Men selv i de tilfælde, hvor Kommissionen foreslår en endelig told,¹⁹ har Ministerrådet konsekvent fulgt indstillingen.²⁰ Kommissionen, eller mere præcist den siddende kommissær for eksterne økonomiske forhold, synes således at have den helt afgørende betydning for anvendelsen af

antidumping, der således »afpolitiseres« og kan anvendes som *administreret protektionisme*.

Virksomheder i EF, der befinder sig i global konkurrence med vægt på overlevelse gennem omkostningseffektivitet og ikke mindst produktdifferentiering, vil næppe være at finde i første række som efterspørgere efter antidumpingbeskyttelse. *Efterspørgerne* skal snarere findes blandt virksomheder, der føler sig konkurrencemæssigt trængt af eksportører i tredjelande. Da start af en antidumpingundersøgelse som nævnt tidligere kræver, at en stor del af EF-industrien skal være repræsenteret blandt klagerne, bliver de virksomheder, der føler et udtalt behov for beskyttelse, hurtigt opfordret af Kommissionen til at inddrage andre EF-producenter i klagen, gerne gennem en (ad hoc oprettet) brancheforening, således at klagegruppen typisk består af 4-5 producenter. Derved opstår der nemt et symbiotisk forhold mellem efterspørgsels- og udbudssiden. De samme brancheforeninger går da også igen og igen i klagerne. Da specielt den kemiske industris organisation²¹ er velkendt for sin stærke brancheorganisation, finder vi her én af årsagerne til de kemiske produkters førsteplads blandt varegrupper med antidumpingbeskyttelse. De mere end tre hundrede millioner EF-forbrugere er imidlertid kun svagt organiseret i EF-sammenhæng gennem organisationen BEUC, og i forhold til den enkelte antidumpingsag er interesserne klart asymmetriske. Tabet for den enkelte forbruger er meget beskedent, mens gevinsten for den enkelte producent kan være ganske stor.

6. Den fremtidige rolle

En række forhold synes afgørende for den fremtidige benyttelse af antidumping i EF. Det er for det første udviklingen af Det indre Marked. Det er for det andet EEA-samarbej-

det samt den eventuelle udvidelse af EF. For det tredje er det opsplitningen i Østeuropa, dels i form af planøkonomiernes sammenbrud, men også statsopsplitningen i det tidligere Sovjet og Jugoslavien. Endelig er det, for det fjerde, ret afgørende, hvilket resultat Uruguayrunden ender med.

Det indre Marked

Det indre Marked kan have konsekvenser for EF's anvendelse af antidumpingvåbenet gennem flere – delvist modsatrettede – effekter:

Gennem Det indre Marked *skærpes den interne konkurrence* mellem EF-virksomhederne. På monopolistisk konkurrerende og oligopolistiske markeder fører det bla. til strukturtilpasninger og fusioner mm. *Efterspørgslen* efter antidumpingbeskyttelse må som følge heraf ventes at stige, idet virksomhedernes forsøg på overlevelse gennem national protektionisme (subsider, tekniske handelshindringer mm) er reduceret drastisk, da det strider med hovedideen i Det indre Marked. Da EF's antidumpingtiltag – som nævnt flere gange – forudsætter, at det er EF-industrien, der er berørt, vil denne strategis succes afhænge af, om de andre branchedeltagere »er med på vognen« mht. at danne koalitioner mod ikke-EF-producenter. De stærke i branchen har naturligvis et noget begrænset incitament til at sikre EF-konkurrenternes overlevelse, men kan måske se lyst på muligheden for at knække de eksterne konkurrenter. Hvis strukturtilpasningen blandt EF-producenterne ender med fusioner, er sandsynligheden for øget efterspørgsel efter antidumping steget, da det er lettere for få store EF-producenter at overtale EF-kommissionen (og indgå koalitioner med andre store).

For *reduceret antidumpingefterspørgsel* taler, at Det indre marked på en række områder antager karakter af diskriminerende

handelsliberalisering med handelsforvridende virkninger. Da dette alt i alt løfter indtjeningen i en række EF-industrier, er behovet for beskyttelse reduceret. Hvis samtidig den interne EF-specialisering primært har karakter af intra-industriel specialisering for horisontalt differentierede produkter, vil de interne konkurrenceforskydninger og dermed de interne tilpasningsomkostninger være små.

På den anden side kan de handelsforvridende virkninger få eksterne konkurrenter til at optræde *mere aggressivt* for at kunne bevare deres markedsandele på EF-markedet. Den større efterspørgselselasticitet, de vil komme til at stå overfor, vil for samme grad af beskyttelse af deres nationale marked føre til lavere priser på EF-markedet og dermed øge en eventuel dumpingmargin.

Da antidumpingforanstaltninger forudsætter, at der foreligger *skade*, der kan henføres til den eksterne producents prispolitik, opstår problemet, om EF-producenterne kan dokumentere faldende markedsandele mm. Her trækker den handelsforvridende effekt naturligvis i den forkerte retning. Men ud fra det synspunkt (bla. fremstillet af EF-Kommissionen), at det indre marked skal ses som et strategisk handelspolitisk træk i forhold til de to andre triade-lande, Japan og USA, kunne noget tale for, at EF-Kommissionen var mere villig til at sanktionere antidumpingsager – et forhold som diverse brancheforeninger og store EF-producenter naturligvis er klar over og derfor vil overveje at udnytte.²²

Øvrige forhold

I EEA-aftalen skal antidumpingforanstaltninger som hovedprincip ikke kunne finde anvendelse mellem EEA-landene, jvf. KOM(92). For så vidt angår østeuropæiske lande, der har indgået en »Europaaftale« med EF, kan antidumping stadig anvendes,

men landene vil ikke længere blive betragtet som statshandelslande (jvf. KOM(1992)), hvorfor vilkårligheden ved beregning af den normale værdi reduceres. Der er altså grund til at vente en reduktion i antallet af sager fra disse lande, og i antallet af sager fra Stats-handelslande i det hele taget, fordi der bliver færre af dem! Modsat virker opsplittningen af Jugoslavien og det tidligere Sovjet, når vi registrerer antal sager og ikke deres betydning for EF's import.

Udviklingen i EF's antidumpingpolitik afhænger naturligvis også i høj grad af resultatet af *Uruguayrunden*. For det første kan denne føre til en ændret antidumpingkodeks. De foreløbige forhandlingsudkast (se f.eks. GATT(1992)) peger dog kun i retning af, at der sker en tilpasning til den fortolkning USA og EF faktisk har anvendt. For det andet, vil ethvert skridt i retning af handelsliberalisering reducere mulighederne for markedssegmentering og dermed geografisk prisdiskriminering og dumping. Men for det tredje viser historiske erfaringer – senest i Mexico – at når udenrigshandelen generelt liberaliseres, opstår der et behov for den administrerede protektionisme til lettelse af de omstillingsproblemer, som liberaliseringen skaber.

Afslutning

EF's antidumpingpolitik har vist stor generøsitet overfor EF-producenter med ringe omstillingsevne overfor konkurrencen fra især Japan, de nyindustrialiserede lande samt lande med planøkonomi. Det virker som om EF-virksomhederne har stået over for en meget elastisk udbudskurve (for antidumpingbeskyttelse). Virkningen af denne politik, i form af såvel statiske velfærdstab som manglende dynamik hos EF-industrien på grund af svækket konkurrencepres, bør ikke forklejnes. Den fremtidige anvendelse af antidumping må naturligvis fortone sig i tågen, men med EFTA og de østeuropæiske

landes stadigt stigende integration i EF vil antidumpingens rolle i højere grad end nu blevet rettet mod de to andre poler i det tripolære system, især den asiatiske. Skal denne trend undgås, er der et behov for en stramning af GATT's antidumpingregler.

Noter

1. EEA står for European Economic Area bestående af EF-landene og de fleste EFTA-lande. NAFTA står for Det Nordamerikanske Frihandelsområde bestående af Canada, USA og Mexico. For den tredje pol er der endnu ikke tale om et egentligt formaliseret handelsmæssigt samarbejde. Men ud fra økonomisk styrke og handelsrelationer kan man vælge at inddrage Japan, Hong Kong, Sydkorea, Taiwan og Aseanlandene blandt denne pols lande. I Lloyd (1992) testes hypotesen mht. polarisering af verdenshandelen inden for de tre blokke. Det konkluderes, at der er en *tendens* mod regionaliseret handel, da Vesteuropa og Asien har haft en relativt stigende indbyrdes handel indenfor deres egen blok.
2. Handelsskabelse angiver den øgede samhandel, der opstår, mellem deltagerne i et regionalt diskriminerende handelsarrangement, hvorimod handelsforvridning er den overflytning af import fra tredjelande med komparative fordele til lande indenfor handelsarrangementet uden komparative fordele.
3. De to andre centrale dele af EF's eksterne handelspolitik er subsidierne til EF's landbrugseksport samt de frivillige eksportbegrænsningsaftaler inden for tekstiler, autobiler, elektronik mm. som EF(landene) har indgået med en lang række lande.
4. Idet vi i det følgende kun interesserer os for dumping i forbindelse med *grænseoverskridende* økonomisk aktivitet.
5. I andre sammenhænge kan MC stå for de variable enhedsomkostninger eller de totale enhedsomkostninger efter en traditionel offerdefinition.

6. Forudsat, at vi ser bort fra transportomkostninger, således at eksportpris f.o.b. er identisk med importpris c.i.f.
7. Vi forudsætter, at hjemmemarkedsprisen er så høj, at den samlede produktion giver overskud. Det betyder, at der ikke er noget krav om, at P_x skal være højere end de variable enhedsomkostninger. For at eksport skal kunne betale sig, skal den blot give et positivt dækningsbidrag.
8. Vi vil ikke her berøre teknikken omkring den præcise fastlæggelse af den optimale produktionskapacitet under usikkerhed.
9. Disse modeller er dog ikke udbygget til at dække det internationale aspekt.
10. Rådets forordning (EØF) Nr. 2423/88 af 11. juli 1988 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab. Der findes en tilsvarende forordning (Nr. 2424/88) for Det Europæiske Kul-og Stålfællesskab. Disse forordninger dækker såvel antidumping som udligningsafgifter. I det følgende berøres kun antidumping.
11. Grunden til, at denne sidstnævnte metode næsten aldrig anvendes, er, at eksportpriser til tredjelande også kan være dumpede.
12. Næsten altid *pristilsagn*, men *mængdetilsagn* kan forekomme.
13. Ifølge Financial Times, den 15. december 1992 med GATT som kilde.
14. Hertil kommer de klager, som Kommissionen modtager, men som afvises uden en egentlig undersøgelse, fordi klagegrundlaget vurderes som for svagt.
15. I modsætning til f.eks. USA.
16. I GATT(1991, Volume II), benytter Kommissionen disse beregninger til at påstå, at: »...the fact remains that only about one percent of total imports is affected by antidumping duties. Therefore the impact of Community actions in this area should not be exaggerated«. Selv om den bagvedliggende undersøgelse således bruges i Kommissionens offentlige argumentation i fht. GATT, har det ikke været muligt, at få den til genemsyn.
17. Sætter man således med udgangspunkt i GATT(1989) industriimporten fra alle 4-cifrede toldgrupper, der er berørt af antidumping, i forhold til den samlede industriimport (ekskl. olie) bliver den berørte importandel på 35 pct. Argumentet bag en sådan beregning er, at produkter i en 4-cifret toldgruppe er forholdsvis nære substitutter, og en antidumping sag mod et produkt (og et land) vil påvirke prisadfærden hos producenterne af substituerende produkter.
18. Den lave værdi for u-lande skyldes dog, at vi i denne gruppe har inkluderet de olieproducerende lande.
19. For de sager, der hører under EKSF, har Kommissionen enekompetencen.
20. I følge GATT (1989) er der kun ét tilfælde, hvor Rådet har afvejet fra Kommissionens indstilling.
21. European Council of Chemical Manufacturers Federation (CEFIC).
22. Med den liberalt orienterede englænder Leon Brittan som kommissær for eksterne økonomiske forhold fra den 1. januar 1993 kan disse forventninger blive skuffede.

Litteratur

- Bellis, Jean-Francois, Vermulst, Edwin og Waer, Paul (1989): Further Changes in the EEC Anti-Dumping Regulation: A Codification of Controversial Methodologies. *Journal of World Trade*, vol. 23, no. 2.
- Bernhardt, Dan (1984): Dumping, Adjustment Costs and Uncertainty. *Journal of Economic Dynamics and Control* 8, pp. 349-370.
- Blair, Roger D. og Cheng, Leonard (1984): On Dumping. *Southern Economic Journal*, vol. 50, pp. 857-865.
- Davenport, Michael (1990): The Economics of Antidumping and the Uruguay Round. *Inter-economics*, November/December.
- Davies, Stephen W. og McGuinness, Anthony J. (1982): Dumping At Less Than Marginal Cost. *Journal of International Economics* 12, pp. 169-182.
- Ethier, Wilfred J. (1982): Dumping. *Journal of Political Economy*, 90, pp. 487-506.

- GATT (1991): Trade Policy Review. The European Communities 1991. Geneva.
- GATT (1992): News of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Geneva.
- Hindley, Brian (1988): Dumping and the Far East Trade of the European Community. *The World Economy*, vol. 11, no. 4.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1983): Kommissionen for De europæiske Fællesskabers første årsberetning om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(83). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1984): Kommissionen for De europæiske Fællesskabers anden årsberetning til Europa-Parlamentet om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(84). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1986): Tredje årsberetning fra Kommissionen til Parlamentet om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(86). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1987): Fjerde årsberetning til Europa-Parlamentet fra Kommissionen om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(87). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1988): Femte årsberetning fra Kommissionen om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(88). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1989): Sjette årsberetning fra Kommissionen om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(89). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1990): Kommissionens syvende årsberetning om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. KOM(90). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1991): Kommissionens ottende årsberetning om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. SEK(91). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1991): Kommissionens niende årsberetning om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. SEK(91). Luxembourg.
- Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber (1992): Tiende årsberetning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet om Fællesskabets antidumping- og antisubsidieforanstaltninger. SEK(92). Luxembourg.
- Kreps, David M. og Wilson, Robert (1982): Reputation and Imperfect Information. *Journal of Economic Theory*, 27, pp. 253-279.
- Lloyd, Peter J. (1992): Regionalisation and World Trade. *OECD Economic Studies*, No. 18.
- Messerlin, Patrick A. (1989): The EC Antidumping Regulation: A First Economic Appraisal, 1980-85. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 125.
- Messerlin, Patrick A. (1990): Anti-Dumping Regulations or Pro-Cartel Law? The EC Chemical Cases. *The World Economy*, vol 13, no. 4, pp. 465-492.
- Milgrom, Paul (1982): Predation, Reputation, and Entry Deterrence. *Journal of Economic Theory*, 27, pp. 280-312.
- Nicolaides, Phedon (1990): Anti-dumping Measures as Safeguards: The Case of the EC. *Intereconomics* November/December 1990.
- Norall, C. (1986): New Trends in Antidumping Practice in Brussels. *The World Economy*, vol. 9, no. 1.
- Stegeman, K. (1990): EC-Antidumping Policy: Are Price Undertakings a Legal Substitute for Illegal Price Fixing. *Weltwirtschaftliches Archiv*.
- Viner, J. (1923): *Dumping: A Problem in International Trade*. University of Chicago Press, Chicago.

Landbruget og de økonomiske handelsblokke

Henning Otte Hansen, Økonomisk Konsulent, Landbrugsraadet

1. Indledning

Udviklingen i den internationale landbrugs-politik i det kommende årti vil i høj grad være påvirket af de aktuelle GATT-forhandlinger i Uruguay-runden. Her er der enighed om, at der skal bringes mere disciplin og forudsigelighed ind i verdenshandlen med landbrugsvarer ved bl.a. at forhindre begrænsninger i den internationale handel. Desuden er der enighed om en målsætning, som bl.a. indeholder en væsentlig og progressiv reduktion af støtten.

GATT-forhandlingerne vil derfor – afhængig af forhandlingernes endelige resultat – begrænse frihedsgraderne i de enkelte landes landbrugspolitik.

Parallelt med disse liberaliseringsbestræbelser sker der en opbygning af regionale handelsblokke. Hermed skabes der et frihandelsområde mellem flere lande, mens handlen med omverdenen stadig begrænses. Afhængig af størrelsen på handelsblokkens eksterne beskyttelse kan resultatet være både gunstigt og ugunstigt for den samlede internationale handel.

De regionale handelsblokke vil dog indeholde en begunstigelse af visse lande, og dermed vil der ske en forvridning af den internationale handel. Ud fra en velfærdsøkonomisk

synsvinkel kan regionale handelsblokke kun betragtes som »second best«.

I de seneste regionale handelsblokdannelser spiller landbruget tilsyneladende kun en mindre rolle, idet landbrugs- og fødevarer i vidt omfang er undtaget fra aftalerne.

Grader af økonomisk integration

Det økonomiske og handelsmæssige samarbejde på tværs af grænser kan være mere eller mindre integreret. Den mest løse form består af bi- eller multilaterale handelsaftaler, hvor særlige produkter er begunstiget i form af en fri eller friere markedsadgang.

Et mere udbygget samarbejde findes i et egentligt frihandelsområde, hvor der principielt er fri varebevægelighed over grænserne. I forhold til tredjelande kan landene i et frihandelsområde opretholde deres individuelle handelsbarrierer.

I en toldunion er den økonomiske integration større, idet der i forhold til omverdenen opretholdes en fælles ydre told. Også her har varerne fri bevægelighed over de interne grænser. Der vil dog ikke på den baggrund kunne undgås handelsforvridninger og dermed en inoptimal ressourceallokering, idet de enkelte medlemslandes økonomiske politik, erhvervspolitik, lovgivning m.v. kan favorisere den indenlandske produktion. Så-

fremt målet er fuldkommen konkurrence med lige økonomiske vilkår i alle medlemslande, må der ske en koordinering af de økonomiske og politiske forhold. Hermed er vi ovre i en økonomisk og politisk union, som er den tætteste integrationsform mellem uafhængige nationer.

Når man undersøger forekomsten af økonomiske handelsblokke forekommer hele spektret af forskellige integrationsformer. I EF er processen nået langt, idet den oprindelige toldunion nu bevæger sig i retning af en økonomisk og politisk union. I EFTA er udviklingen ikke gået videre end til et frihandelsområde, hvori endda landbrugsvarer er undtaget. Også de nye frihandelsområder i Nordamerika og i Sydøstasien er primært begrænset til industriprodukter.

Trods de forskellige integrationsniveauer er der tale om samme principielle betydning: Den interne handel skal være fri, således at der sker en begunstiggelse af medlemslandene. Omvendt diskrimineres de lande, som står uden for samarbejdet.

2. Virkninger af regionale handelsblokke

Frihandelsområder og toldunioner er tilladte handelsarrangementer i henhold til GATT-bestemmelserne, såfremt visse bestemmelser følges. Ifølge artikel 24 er frihandelsområder og toldunioner friholdt fra bestemmelserne om ikke-diskriminering, såfremt der ved etableringen af handelsblokken fastlægges en lavere gennemsnitlig grænsebeskyttelse end tidligere. For frihandelsområder gælder det specielt, at al væsentlig handel skal omfattes af aftalen. Især den sidste forudsætning synes ikke opfyldt i alle tilfælde. Det viser sig, at landbrugsvarer ofte helt eller delvist er udeladt i frihandelsaftalerne.

Trods denne svaghed er der en helt klar hensigt med at tillade etablering af regionale handelsblokke: Målet er at skabe en friere international handel med færre handelsbegrænsninger.

Oprettelse af regionale handelsblokke påvirker på flere områder økonomierne i både de deltagende lande og i tredielande. De relative prisforhold ændres, og dermed påvirkes konkurrencesituationen i hele området. Resourceallokering, velfærdsøkonomi, international handel samt økonomiske overførsler mellem forskellige samfundssektorer er nogle af de forhold, som påvirkes i større eller mindre omfang. Lipsey (1960) gav her den første grundlæggende analyse af konsekvenserne af regionale handelsblokke.

Etableringen af en regional handelsblok kan umiddelbart have en negativ eller en positiv effekt på landenes økonomiske velfærd.

På den ene side kan det forekomme, at fjernelse af den interne told betyder, at forbrugerne kan købe varer billigere i et af de andre lande i stedet for de dyrere indenlandsk producerede varer, som de tidligere var henvist til at købe. Der bliver således produceret og handlet flere varer, som er fremstillet med lavere omkostninger. Denne positive effekt benævnes normalt *trade creation*, jfr. f.eks. Viner (1950).

På den anden side er det muligt, at forbrugerne hidtil har efterspurgt billige varer fra et tredjeland, men at denne mulighed fjernes pga. handelsblokkens beskyttelse mod omverdenen. I stedet rettes efterspørgslen mod et af samhandelslandene, hvor produktionsomkostningerne er større, men hvor frihandelen selektivt begunstiger den interne handel. Resultatet bliver, at den interne handel stiger, men at det sker med større omkostninger for forbrugerne. Denne negative effekt kaldes *trade diversion*.

Etablering af en handelsblok vil således have en positiv velfærdsøkonomisk virkning, såfremt *trade creation* er større end *trade diversion*.

På lidt længere sigt vil etablering af en handelsblok medføre ændrede bytteforhold samt en stigende indkomst, som begge kan være til fordel for tredielande. F.eks. er det forudsat, at skabelsen af EF's Indre Marked vil medføre en betydelig velfærdsforøgelse blandt medlemslandene. Denne stigende vækst, som er betinget af det tættere samarbejde i EF, vil i høj grad også være til fordel for tredielande. Denne virkning kaldes *external trade creation* (OECD 1992 a). Det er derfor for snævert blot at betragte *trade creation* og *trade diversion* ved en vurdering af handelsblokkens konsekvenser.

Kvantitative vurderinger af handelsblokkens betydning er selvsagt vanskelige at foretage. Selv på kort sigt påvirkes mange prisrelationer, og disse nye relationer skal sammenlignes med hidtidige forhold eller sættes i forhold til en situation med frihandel. Alene disse alt-andet-lige betragtninger giver en betydelig usikkerhed. Dertil kommer, at de mere dynamiske og langtrækkende virkninger er vanskelige at estimere.

Trods disse usikkerheder er der foretaget empiriske studier over EF's betydning som handelsblok. I en analyse omfattende forarbejdede produkter konkluderer Robson (1984), at EF har haft en positiv nettovirkning, at *external trade creation* har været betydelig, og at EF har bidraget til at skabe en bedre resourceallokering på globalt niveau.

Der er dog generel enighed om, at EF's landbrugspolitik har været skadelig for tredielandes eksportmuligheder og indtjening.

3. EF

Den første store handelsblok, der blev etableret i henhold til GATT-bestemmelserne, var EF, der fra starten var en toldunion med en fælles ydre told.

Landbruget spillede en central rolle i etableringen af EF, idet det på et tidligt tidspunkt stod klart, at dette erhverv ikke kunne holdes udenfor. Frankrig havde en stor eksport af landbrugsvarer og frygtede, at det franske marked blev oversvømmet med tyske industrivarer uden at få nogen fordel til gengæld. Derfor stillede Frankrig krav om ikke blot et fælles marked for landbrugsvarer, men også om en traktat-reguleret fælles landbrugspolitik baseret på garanterede mindstepriser (Lehmann Sørensen, 1978).

Lige siden har landbruget haft en relativt stor betydning for EF-samarbejdet. Omkostningerne ved landbrugspolitikken har således været meget store i forhold til EF's samlede budgetudgifter. Først med etableringen af det indre marked og arbejdet for en økonomisk, monetær og politisk union er der lagt betydelig vægt på andre integrationsområder.

Omvendt er det givet, at skabelsen af EF's fælles landbrugspolitik har været en essentiel hjørnesteen i EF-samarbejdet, hvilket har kunnet danne basis for en fastholdelse og udvidelse af integrationsprocessen.

4. EFTA og samarbejdet med EF

EFTA blev oprettet i 1960 som et modstykke til EF. Frihandelsområdet EFTA bestod fra begyndelsen af 7 lande, Østrig, Danmark, Norge, Portugal, Sverige, Schweiz og U.K. Landbrugsvarer blev udeladt af aftalen, bl.a. fordi de enkelte lande i forvejen havde et omfattende støttesystem, som ikke kunne afvikles uden betydelige problemer. I stedet blev

der indført bilaterale aftaler, som bl.a. gav den danske landbrugseksport en fordel på andre EFTA-markeder. Dette blev gjort i forventning om, at EFTA kun var en midlertidig løsning, inden der kunne skabes et større frihandelsområde i Europa.

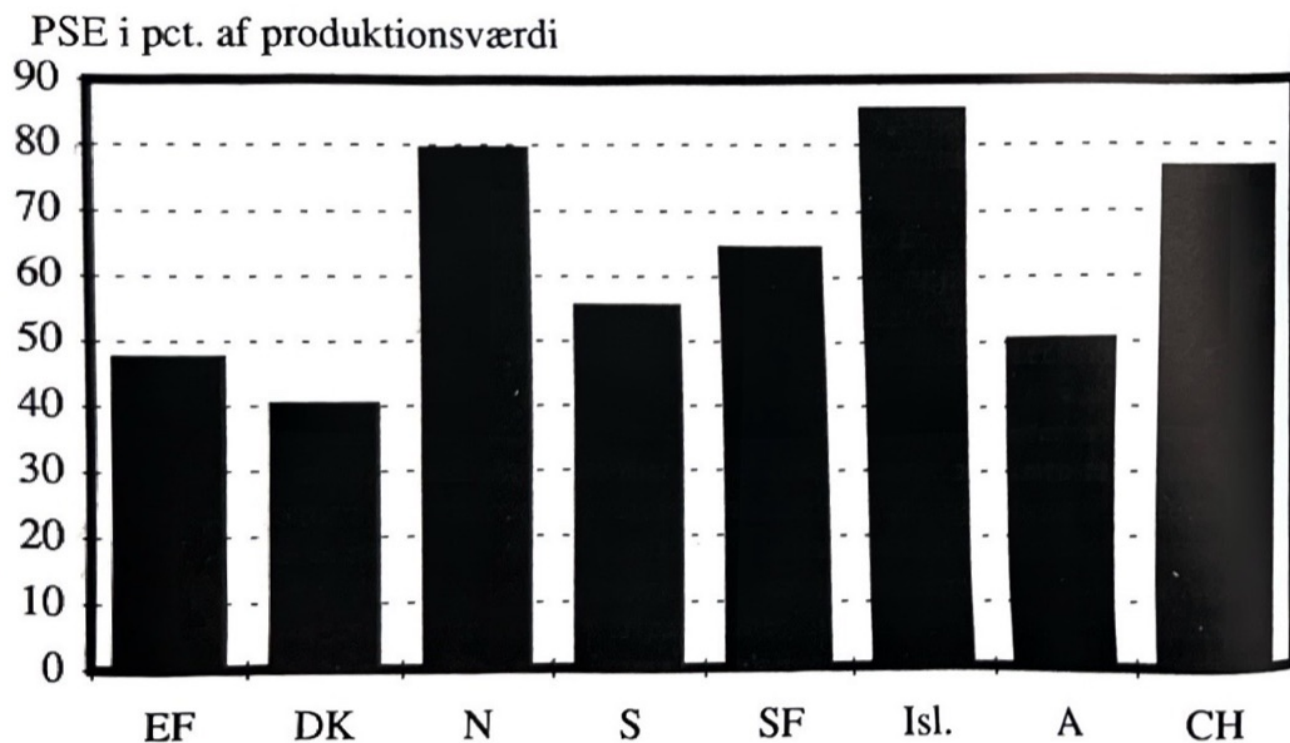
I februar 1993 blev der endeligt indgået en aftale mellem EF og EFTA (minus Schweiz) om et europæisk økonomisk samarbejdsområde, EØS. Baggrunden for EØS-aftalen er EFTA-landenes ønske om bedre konkurrencemuligheder efter dannelsen af Det indre Marked. EFTA-landene ønskede en aftale, hvor de kunne få adgang til Det indre Marked, men uden at det skulle betyde en politisk integration. EØS-aftalen er dog mere end handel og økonomi, idet den også omfatter samarbejde om udvikling, uddannelse, forbrugerspørgsmål, miljø og socialpolitik (Nordisk Råd, 1993).

Aftalen betyder udvidet frihandel, men der bliver ikke tale om en udvidelse af EF's toldunion, så den også omfatter EFTA-landene, idet EF's forhold til tredielande ikke er omfattet af aftalen. Ligeledes var man fra starten af enige om, at aftalen ikke skulle omfatte landbrugs- og fiskeripolitik.

På landbrugsområdet blev der vedtaget bilaterale aftaler mellem de enkelte EFTA-lande og EF. Disse aftaler må dog formodes mest at have symbolsk værdi, idet der er tale om forholdsvis begrænsede mængder.

Der er dog også vedtaget en hensigtserklæring, hvor målet er at opnå en gradvis liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Dette skal ske inden for rammerne af deres nationale lovgivning, men samtidig tage hensyn til de igangværende GATT-forhandlinger i Uruguay-runden.

Figur 1. Landbrugsstøtte (PSE i pct. af produktionsværdien) i EFTA-landene, EF og Danmark (1992)



Kilde: OECD (1992 b) samt egne beregninger.

Det er i høj grad efter pres fra EFTA-landene, at landbruget mere eller mindre er udeladt af EØS-aftalen. Landbruget i EFTA er generelt karakteriseret ved et meget højt støtteniveau, en dårlig struktur og en lav produktivitet. Som det ses af figur 1, er støtteniveauet i EFTA-landenes landbrug betydeligt højere end i EF.

På den ene side betyder det, at der ville blive lagt et meget stort pres på EFTA's landbrug, såfremt det skulle konkurrere med landbruget i EF på de samme vilkår. Resultatet ville sandsynligvis blive, at landbruget og landbrugsproduktionen i EFTA ville udvikle sig meget i modstrid med deres målsætninger m.h.t. landbrugs-, social- og regionalpolitik.

På den anden side ville inddragelse af landbrug i EØS-aftalen have givet en betydelig velfærdsøkonomisk gevinst. Den samlede landbrugsstøtte ville være reduceret, og der ville være skabt en positiv forøgelse af den internationale handel både i og uden for EF.

EØS-aftalen forekommer reelt at være startskuddet til de egentlige forhandlinger mellem EF og EFTA om optagelse i EF. Alle EFTA-lande med undtagelse af Liechtenstein og Island har allerede søgt om optagelse i EF. Selv om Sverige, Finland, Østrig og måske Norge i bedste fald kan blive optaget i EF fra 1995, er EØS-aftalen ikke overflødig, da den skal ses som en overgangsordning for EFTA-landene for specielt sårbare sektorer, herunder også landbruget.

Det er dog langt fra givet, at landene i sidste ende ratificerer aftalen, og det er givet, at landbruget spiller en væsentlig rolle i EFTA-landenes overvejelser. Især i Norge og Finland er der i landbruget stor modstand mod indtræden i EF, idet man frygter, at en indtræden i EF's landbrugspolitik vil medføre betydelige pris- og indkomstnedgange.

5. NAFTA

I 1988 oprettede USA og Canada et fælles frihandelsområde. Landbrugsvarerne var fra starten dog i vidt omfang undtaget fra aftalen, idet ikke-toldmæssige barrierer og herunder nationale produktionssubsidier kunne opretholdes (Lipsey and York, 1988). Hovedparten af omkostningerne ved USA's landbrugspolitik kan netop henføres til denne kategori. Dette skal dog også ses i lyset af de parallelle GATT-forhandlingerne i Uruguay-runden, som gjorde det oplagt at udskyde problemet m.h.t. landbrugshandlen.

I 1993 forventes det, at en aftale om et udvidet frihandelsområde mellem USA, Canada og Mexico bliver ratificeret. NAFTA – North American Free Trade Agreement – berører primært handelsforholdene mellem USA og Mexico, idet der på mange områder er tale om en udvidelse af frihandelsaftalen mellem USA og Canada. Derudover er aftalerne mellem Canada og Mexico på de forskellige vareområder ofte kendetegnet ved en del undtagelser, som primært canadierne har ønsket for at beskytte deres erhvervsliv. Endeligt har samhandlen mellem Canada og Mexico ikke været særligt omfattende.

Dette gælder også på landbrugsområdet, hvor aftalerne mellem USA og Mexico er mere omfattende end aftalerne mellem Canada og Mexico.

Al handel med landbrugsvarer mellem USA og Mexico er omfattet af aftalen. Essensen i aftalen er, at alle handelsbarrierer gøres sammenlignelige i de to lande ved kun at tillade toldsatser som handelsrestriktion (tariffikation). Disse toldsatser vil herefter blive fjernet i løbet af fem, ti eller femten år, afhængig af hvor importfølsomme de enkelte landes produkter er. Derved opnår man i princippet i løbet af en årrække et fuldkommen frit handelsområde.

Det gælder dog også her, at kun de direkte handelsbarrierer skal fjernes, og dermed er der langt fra tale om et frit marked med fuldkommen konkurrence. Reelt er der tale om, at sandsynligvis under halvdelen af landbrugsprotektionismen fjernes.

Her er der således et eksempel på, at en frihandelsaftale er utilstrækkelig til at skabe fri landbrugshandel under fuldkommen konkurrence. Når landbrugspolitikken hovedsageligt reguleres via ikke-handelsmæssige instrumenter - hvilket den typisk gør i USA - opnås der kun begrænsede fordele ved at fjerne de direkte handelsbarrierer. I USA bliver landbrugsstøtten især givet som direkte tilskud, mens producentpriserne normalt ligger tæt på verdensmarkedspriserne. På denne måde er der ikke noget stort behov for indgreb i udenrigshandlen, men der sker alligevel en betydelig favorisering af den indenlandske produktion.

En fjernelse af direkte tilskud i en frihandelsaftale vil endvidere være meget vanskeligt. Når tilskuddene gives som en støtte pr. areal, eller når der er tale om egentlige til lægsbetalinger, og når samtidig producentpriserne ligger på verdensmarkedsniveau, er det umuligt at skabe fri markedsøkonomi ved at fjerne de toldmæssige handelshindringer.

I en sådan situation er det nødvendigt at gå et skridt videre, såfremt der ønskes reel frihandel under fuldkommen konkurrence. Der kan være flere løsninger. Frihandelsområdet kan kombineres med en fælles landbrugspolitik, hvorigennem markedsordninger skaber ensartede økonomiske og handelsmæssige betingelser i hele regionen. En anden løsning kan være at udvikle området til en økonomisk union, hvorved der også kan ske en harmonisering af landbrugspolitikken og -støtten i de enkelte lande.

Proceduren i skabelsen af frihandelsområdet i NAFTA ligner meget de tiltag, som er sket i de aktuelle GATT-forhandlinger. I GATT fokuseres der også meget på den direkte handelsforvridende støtte, mens produktionssubsidier behandles mere lempeligt. Også tariffikation genkendes fra GATT-forhandlingerne.

Den største kritik af aftalen er opstået i USA, hvor især flere fagforeninger er bekymret for deres medlemmers jobmuligheder. De mener, at en frihandelsaftale med Mexico kan betyde, at flere amerikanske virksomheder på længere sigt vil flytte deres produktion til Mexico pga. den billigere arbejdskraft.

Derimod har de amerikanske erhvervsorganisationer været positive over for aftalen. Det fremhæves, at NAFTA vil sikre udviklingen i det amerikanske erhvervsliv og skabe øget vækst og beskæftigelse i alle tre lande.

Det amerikanske landbrugs hovedorganisation, American Farm Bureau, er ligeledes positiv over for aftalen. Der henvises her til frihandelsaftalen mellem USA og Canada, som i løbet af de fire første år betød, at den amerikanske landbrugseksport til Canada blev fordoblet. Der har dog også i landbruget været kritiske røster fra især frugt- og grønsagsproducenter i Californien. De er nervøse for den øgede konkurrence fra Mexico, hvis handelsrestriktionerne fjernes på frugt og grønsager fra Mexico. Forklaringen er, at Mexico har klart lavere lønomkostninger end amerikanerne.

Der er dermed en frygt for, at visse amerikanske brancher kan komme under konkurrencepres fra Mexico pga. NAFTA-aftalen. Når det samtidig tages med i betragtning, at den nyudnævnte præsident Bill Clinton er mindre liberalistisk end sin forgænger, er det ikke usandsynligt, at aftalen skal revideres,

før den kan ratificeres i de tre landes lovgivende forsamlinger.

6. Integration i Østasien

Der findes flere eksempler på økonomisk og handelsmæssig integration i Østasien. Der er tale om både faste samarbejdsaftaler og mere løse og uformelle aftaler. De fleste må dog betegnes som samarbejdsorganisationer frem for direkte integrationsbestræbelser, jfr. Yamazawa (1992). Der har således ikke været tiltag i retning af en fuld regional integration, hvorimod der er mindre subregionale grupperinger. En undtagelse herfor er dog ASEAN, Association of Southeast Asian Nations.

I 1967 indgik fem lande, Indonesien, Malaysia, Philippinerne, Singapore og Thailand, en formel aftale om økonomisk samarbejde, og senere blev gruppen udvidet til også at omfatte Brunei. ASEAN-aftalen blev dog aldrig den succes, som landene forventede, fordi ingen af dem ville give tilstrækkelige indrømmelser over for de andre. Organisationen havde dog succes i forhandlingerne med i-lande uden for regionen.

I januar 1992 blev der indført en ny aftale på ASEAN-topmødet, hvor man forsøgte at realisere integrationsbestræbelserne. I den forbindelse dannedes AFTA, ASEAN Free Trade Arrangement. Der var enighed om at udvide frihandelsaftalen, hvorved den interne told skal fjernes over 15 år. Aftalen omfatter industrivarer, forarbejdede landbrugsprodukter og kapitalprodukter. Det betyder, at de deciderede landbrugsråvarer ikke er medtaget.

Øget hensyn til de fattigste lande i regionen kan dog betyde, at der på længere sigt også gennemføres ordninger på landbrugsområdet.

Udover ASEAN/AFTA findes der andre mindre formelle samarbejdsorganer eller vækstcentre. Siden midten af 1980'erne er der sket en hurtig udvikling af samarbejdet i følgende tre regioner:

- 1) The Growth Triangle, med centrum i Singapore men omfatter også Johar i Malaysia og Batam-øen i Indonesien.
- 2) BATH-zonen i grænseområdet mellem Thailand, Laos, Cambodia og Vietnam.
- 3) Den Sydkinesiske økonomiske zone, der er centreret omkring Hong Kong, men omfatter også Gwandong og Fuchen provinserne i Kina samt Taiwan.

Efter de strandede GATT-forhandlinger blev der i december 1990 dannet en organisation, der skulle opsamle subregionerne i området, nemlig EAEG (East Asian Economic Group). USA og Australien advarede dog mod at danne en organisation, hvor de to lande ikke var med (Yamazawa, 1992). Organisationen blev herefter omdannet til kun at have en rådgivende funktion. Japan og enkelte AESAN-lande trak senere i land pga. kritikken fra USA og Australien. I januar 1992 blev organisationen opløst, og dannelsen af AFTA blev sat i gang, og dermed var ASEAN-landene igen centrale i områdets integrationsproces.

Integrationsprocessen i Østasien er interessant set i lyset af den enorme økonomiske vækst, der har været i området de seneste årtier. Samtidig kan regionen tænkes udvidet med seks nye lande i fremtiden: Kina, Vietnam, Laos, Cambodia, Mongoliet og Nordkorea. Alle lande har i et vist omfang forberedt økonomiske reformer (Wong, 1992). Spørgsmålet er imidlertid, om der i et så heterogent område kan dannes en integreret økonomisk enhed.

7. Øvrige handelsblokke

I årene fra 1947 til 1990 er mere end 80 regionale handelsarrangementer blevet notificeret i GATT. Blandt de væsentligste, som ikke tidligere er omtalt, kan nævnes aftalerne mellem New Zealand og Australien. I 1965 oprettede de et frihandelsområde, som blev udbygget i 1965 til et nærmere økonomisk samarbejde. Sammen med EF hører dette samarbejde til de tætteste økonomiske og handelsmæssige integrationsformer.

I Sydamerika blev der i 1960'erne og 1970'erne oprettet to regionale handelsblokke, nemlig Andean Pact (Bolivia, Columbia, Ecuador og Venezuela) samt Latin American Integration Association (Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Columbia, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay og Venezuela).

Desuden er landene Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay i forhandlinger om dannelse af et fælles marked, Mercosul.

Mexico og Chile har fra januar 1992 haft en frihandelsaftale, og Mexico forhandler med flere centralamerikanske lande samt Columbia og Venezuela om en lignende aftale.

USA er helt central på det amerikanske kontinent, idet landet har en eller anden form for

bilaterale aftaler med alle lande undtagen Cuba, Haiti og Surinam (OECD, 1992 c). NAFTA i nord samt Mercosul-aftalen i syd er derfor to centrale handelsblokke.

Af andre aktuelle aftaler bør nævnes frihandelsaftalen mellem Tyrkiet og EFTA, der trådte i kraft 1. april 1992. Forarbejdede landbrugsvarer er medtaget, mens den mere væsentlige gruppe af landbrugsråvarer er holdt uden for aftalen.

8. Handelsblokkenes betydning i globalt perspektiv

Der tegner sig efterhånden et tripolært handelssystem med tre centre om henholdsvis EF/EFTA, NAFTA og Østasien/Japan. Disse tre centre er meget dominerende i den internationale økonomi og handel, idet de repræsenterer knapt 90 pct. af al international handel og 75 pct. af hele verdens produktion (BNP), jfr. tabel 1.

75 pct. af den internationale fødevarerhandel finder sted inden for de tre centre, og heraf står EF for over halvdelen. Dette understreger klart den betydning, EF har for dansk landbrug.

ASEAN's betydning ses især ved befolkningstallet og den økonomiske vækstrate.

Tabel 1. Nøgletal for de største internationale handelsblokke

Region	Befolkning	BNP ----- I pct. af verden ialt	Handel	Fødevarerhandel		Øk. vækst Pct. pr. år 1986-90	---- intra handel i pct. ----		
				Eksport	Import		1980	1986	1990
EF	6,5	25,7	41,8	44,7	44,6	3,1	52,4	57,5	63,4
EFTA	0,6	3,6	7,0	1,7	3,9	2,2	14,0	14,0	13,6
NAFTA	6,9	27,9	18,4	17,6	11,0	2,8	31,5	33,0	37,3
ASEAN	6,0	1,4	8,9	4,9	2,9	6,9	19,2	18,9	18,5
Østasien	9,6	17,4	18,5	6,8	14,1	5,4	34,5	34,5	39,1
Østasien + Kina	52,6	19,3	20,4	9,8	16,8	5,7	35,2	36,1	40,3

Kilder: Egne beregninger på grundlag af World Bank (flere årgange), FAO (1992), Yamazawa (1992) og Danmarks Statistik (1992).

For hele den østasiatiske økonomi under ét gælder det, at med den nuværende vækstrate vil den overhale den amerikanske og den vesteuropæiske økonomi i årene 2011 og 2016 (Yamazawa, 1992). Set i det perspektiv er muligheden for en østasiatisk handelsblok af stor betydning for hele verdensøkonomien.

Omvendt kan der argumenteres for, at en formel etablering af en handelsaftale dækkende det meste af Sydøstasien ikke er alt-afgørende. Den økonomiske vækst og handel i området er i dag så stærk, at der automatisk skabes en stadig mere betydende handelsblok.

9. Regionalisering af verdensøkonomien?

Som det fremgår af tabel 1, er den interne handel i EF, NAFTA og Østasien steget gennem 1980'erne. Dette kan umiddelbart tyde på, at regionaliseringen har favoriseret den interne handel på bekostning af handel ud af regionen, og at der dermed er skabt en forvridning af handelsmønsteret.

Hertil skal dog pointeres, at mange andre forhold kan påvirke handelstrømmene, og at bl.a. udvidelse af handelsblokkene vil kunne påvirke tallene.

En analyse fra OECD (OECD, 1992 a) undersøger udviklingen i intra-handel i EF, EF-TA samt i frihandelsområderne i USA-Canada og i Australien-New Zealand. Det konkluderes, at med undtagelse af landbrugsprodukter har den stigende regionalisering ikke ført til stigende intra-handel på bekostning af handel ud af regionen. Grunden til at handelsblokkene tegner sig for en stadig større del af verdenshandlen er, at blokkene er blevet udvidet, og at de deltagende lande har fået en stadig større betydning for verdenshandlen. Med hensyn til varegruppen »fødevarer« i EF og New Zealand-Australien er der

tegn på signifikant stigende intra-handel skabt via handelsblokken.

10. Landbrugsmarkeder og handelsblokke

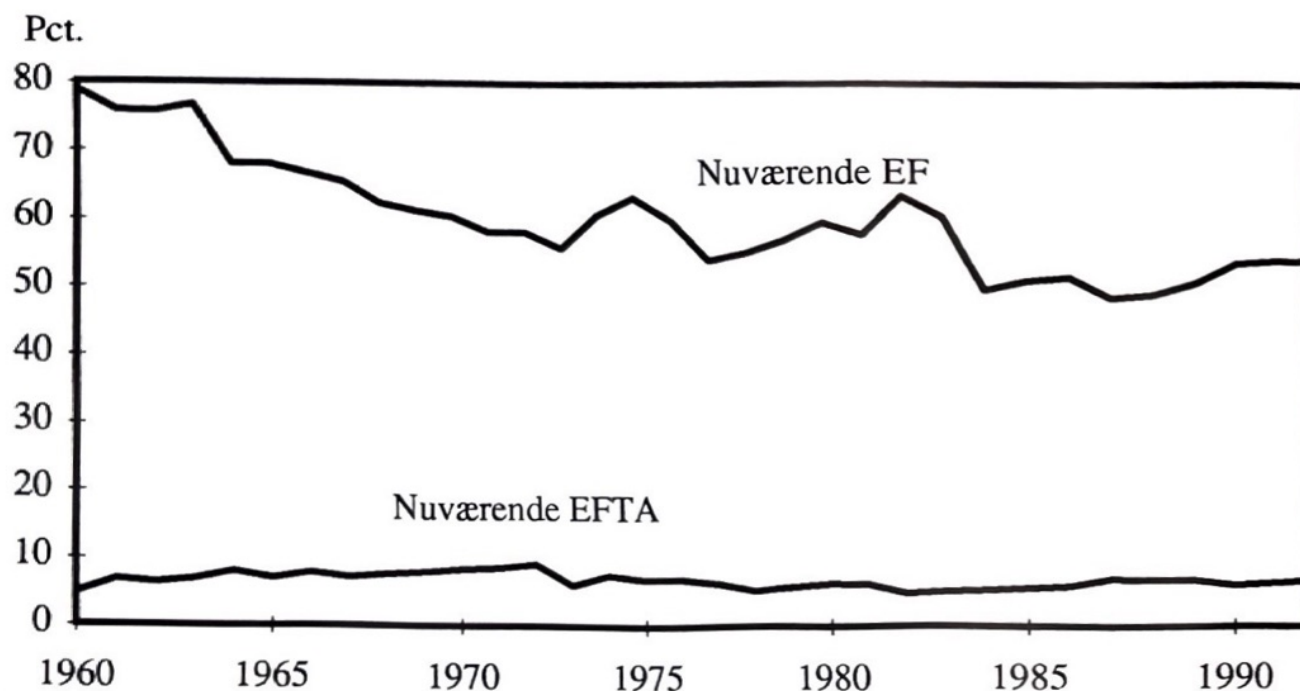
Landbrugsvarer spiller tilsyneladende en meget begrænset rolle i de fleste regionale handelsblokke. Enten er landbrugsvarer undtaget eller stærkt begrænset i aftalerne, eller også er landbrugspolitikken udformet på en sådan måde, at en fjernelse af de direkte handelsbarrierer ikke får den store betydning for landbruget. »Kun« i EF og i New Zealand-Australien er der tæt på at være reel fri konkurrence. Det er derfor også naturligt, at det netop er her, at der kan konstateres en signifikant stigende intra-handel med fødevarer.

Selv om netop disse to handelsblokke står for en betydelig del af den internationale handel med landbrugs- og fødevarer, kan det konstateres, at landbruget generelt spiller en beskeden rolle i den stigende regionalisering. Dette illustrerer meget vel de problemer, der er med at liberalisere den internationale landbrugspolitik. På grund af særlige landbrugspolitiske målsætninger, landbrugets fastlåste ressourcer samt vedvarende indkomstmæssige problemer er den internationale handel med landbrugsvarer stærkt reguleret, og støtteniveauet er højt, idet det i gennemsnit for OECD ligger på 45 pct. af produktionsværdien. Dermed er det vanskeligt at inddrage landbrugsvarer fuldt ud i det internationale handelssamarbejde.

11. Dansk landbrug og de økonomiske handelsblokke

Dansk landbrug eksporterer $\frac{3}{4}$ af produktionen. Dette illustrerer tydeligt, hvor vigtigt international handel og landbrugspolitik er for erhvervet. EF-medlemskabet og EF's landbrugspolitik er derfor også af overor-

Figur 2. Udviklingen i den danske landbrugseksport til EF og til EFTA, 1960-92



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Landbrugsraadet (flere årgange).

dentligt stor betydning, især i betragtning af de dårlige vilkår, der i dag findes på verdensmarkedet for landbrugsvarer.

Set i forhold til et alternativ med afsætning på verdensmarkedsvilkår, indebærer EF's landbrugspolitik på kort sigt en årlig gevinst på ca. 20 mia. kr. for dansk landbrug (Landbrugsraadet, 1992).

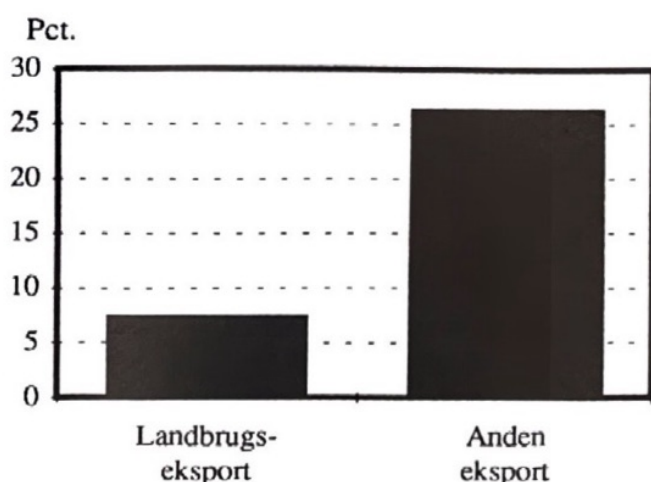
Det er samtidigt værd at bemærke, at den danske indtræden i EF i 1973 ikke afgørende har ændret markedssammensætningen for landbrugseksporten. Siden midten af 1970'erne har der været en relativt faldende landbrugseksport til landene i EF, jfr. figur 2.

En væsentlig forklaring herpå er, at EF's landbrugspolitik ikke udelukkende favoriserer afsætning på det interne marked. Via eksportstøtteordninger gives der i princippet

mulighed for at afsætte varerne på tredjelandsmarkeder på samme økonomiske vilkår som inden for EF. Dette kan være med til at reducere den forvridding, som en toldunion ellers kan skabe i den internationale handel og specialisering.

Opdelingen i Europa i EF og EFTA samt landbrugets udeladelse i EØS-aftalen er i høj grad med til at forvride den danske landbrugseksports markedssammensætning. Mens industrihandlen mellem EF og EFTA er meget liberal, er landbrugshandlen især beskyttet fra EFTA's side, jfr. figur 1. Det betyder, at nærmekeder som f.eks. Norge og Sverige på det nærmeste er lukket for danske eksportører af landbrugsvarer. Derfor udgør EFTA et beskedent marked for dansk landbrug, mens det for industrien er af stor betydning, jfr. figur 3.

Figur 3. Dansk eksportandel til EFTA (1992)



Kilde: Egne beregninger på grundlag af Landbrugsraadet (1993).

Som det ses af figuren, er den danske landbrugseksport til EFTA relativt meget lille. Den væsentligste forklaring er den manglende sammenhæng mellem de to handelsblokke, EF og EFTA.

12. Perspektiver for nyregionalismen

Der er stor uenighed om, hvorvidt nyregionalismen og dannelsen af et tripolært handelssystem vil være til gavn eller skade for en multilateral handelsaftale.

Et tripolært system med tre store handelsblokke er principielt dårligt, for hvis det ikke lykkes at samarbejde, vil det lede til et handelssystem med tre »forter«, hvor der eksisterer frihandel mellem blokkene, men hvor der er høje barrierer udadtil. I praksis er det ikke sådan, fordi de lande, der går sammen i en blok, alligevel er de lande, der har den største samhandel. Dermed er størstedelen af verdenshandlen sikret frihandel. Samtidig er der en udvikling henimod flere og flere deltagerlande i handelsblokkene, som gør de interne markeder større og større.

Handelsblokke vurderes dog i dag at være et reelt alternativ og ikke et supplement til et internationalt frihandelsregime (Melo and Panagariya, 1992). Mens USA tidligere var garant for et stabilt internationalt handelssystem, har amerikanerne opbygget en mere protektionistisk politik, der indebærer, at deres pionerrolle er forsvundet. Dertil kommer, at handelsblokke integreres langsommere og er mindre effektive end multinationale aftaler. Landbrugspolitikken vil derfor blive mindre liberal i et tripolært system end i et multilateralt system.

Spørgsmålet er imidlertid, om en global liberalisering og en reel fjernelse af alle handelsbarrierer i landbruget er politisk muligt. Udviklingen de seneste årtier peger på, at der står så mange politiske og økonomiske interesser på spil, at der højst kan blive tale om en global omlægning og ingen væsentlig støttereduktion i den internationale landbrugspolitik. En global liberalisering på landbrugsområdet er således utopi, og derfor vil det være gavnligt at styrke den regionale integration, så længe den sker koordineret og under hensyn til GATT's bestemmelser.

Litteratur

- Bhagwati, Jagdish (1992): Regionalism versus Multilateralism. I: The World Economy. Vol. 15. No 5. September 1992. pp.535-555
- Danmarks Statistik (1992): Statistisk Årbog 1992.
- FAO (flere årgange): Production Yearbook
- Landbrugsraadet (1992): Betydningen af EF's landbrugspolitik for dansk landbrug og den danske samfundsøkonomi. 51 p.
- Landbrugsraadet (flere årgange): Landbrugseksporten
- Landbrugsraadet (1993): Landbrugseksporten 1990-92.
- Lehmann Sørensen, Carsten (1978): Danmark og EF i 70'erne

- Lipsey, R. G. (1960): »The theory of customs unions: a general survey«. I: *Economic Journal*, 70 (September), pp. 496-513.
- Lipsey, Richard G. and Robert C. York (1988): *Evaluating the Free Trade Deal*, C. D. Howe Institute, Toronto.
- de Melo, Jaime and Arvind Panagariya (1992): *The New Regionalism. I: Finance & Development*. December 1992. pp. 37-40.
- Nordisk Råd (1993): *Kontakt. Nr. 1. Temanummer om Norden i EES*. Stockholm.
- OECD (1992 a): *OECD Economic Studies*. No. 18/Spring 1992. Paris
- OECD (1992 b): *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook 1993. Annex III - Assistance to OECD Agriculture*. Paris
- OECD (1992 c): *Recent Developments in Trade and Trade Policy*. (Covering the period October 1991 to mid-March 1992). Paris
- Viner, J. (1950): *The Customs Union Issue*. New York.
- Wong, Steven (1992): *The Asia-Pacific Region in the 1990s. I: Long-term prospects for the World Economy*. OECD. 1992.
- World Bank (flere årgange): *Annual Report*
- Yamazawa, Ippei (1992): *On Pacific Economic Integration. I: The Economic Journal*, 102. (November 1992). pp. 1519-1529.

Politisk kronik, 2. halvår 1992

Lars Bille, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Efter det opsigtsvækkende afstemningsresultat den 2. juni 1992 trængte især de seks ja-partier til at slikke sårene, analysere forløbet og overveje hvilke konsekvenser, der skulle drages med hensyn til en eventuel revidering af dele af deres EF-politik. Et andet uløst problem, der satte sit præg på arbejdsklimaet på Christiansborg, var spekulationerne om hvilke konsekvenser den rapport om Tamilsagen, som højesteretsdommer Mogens Hornslet forventedes at ville afgive i løbet af efteråret, ville få for først og fremmest statsminister Poul Schlüter og dermed for regeringen. For alle eventualiteters skyld havde Socialdemokratiet i god tid inden offentliggørelsen gennemført det historiske formandsskifte, således at partiet nu kunne stille med en statsministerkandidat, som formodedes at være mere acceptabel for midterpartierne end Svend Auken tilsyneladende havde været.

Det var med disse to væsentlige problemer lurende i horisonten, at den politiske proces udspandt sig om de »normale« dagsordenspunkter: finanslov, arbejdsmarkedreform med dertil hørende dagpengereform, skattereform, ny forsvarsaftale m.v.

Den 25.8. fremsatte regeringen finanslovsforslaget for 1993. Det opererede med et indtægtsniveau på 306 mia. kr. og et udgiftsniveau på 340 mia. kr., altså et samlet underskud på statsfinanserne i 1993 på 34 mia.kr. Derved forventedes den samlede statsgæld ved udgangen af 1993 at blive på 490 mia. kr.

Overskuddet på betalingsbalancen skønnedes at blive på godt 23 mia. kr. og antallet af arbejdsløse 285.000. Forslaget indeholdt besparelser på 7,5 mia. kr. primært hentet på de udgiftstunge overførselsindkomster og via en fortsat effektivitetsforbedring i den statslige sektor gennem en personalereduktion på godt 4.000. Det generelle sigte i forslaget var at fastholde den stramme økonomiske politik.

KV-regeringen havde hidtil kunnet regne relativt sikkert med, at midterpartierne ville støtte regeringen i dens generelt stramme økonomiske politik. Faktisk havde det været et af de få områder, hvor Det radikale Venstre siden 1982 konsekvent havde støttet de skiftende borgerlige regeringer. Men nu syntes et skifte på vej, ikke kun hos de radikale men også hos Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti.

Sikkerheden i regeringens parlamentariske grundlag var i al almindelighed blevet reduceret noget efter det socialdemokratiske formandsskifte. Dette blev delvist underbygget af udtalelser, som den radikale leder Marianne Jelved fremsatte i løbet af sommeren. I disse påpegede hun bl.a., at et samarbejde med Socialdemokratiet og SF var den 'logiske mulighed', når emner som arbejdsløshed og en forsvarlig økologisk udvikling skulle behandles. Hun pointerede dog samtidig stærkt, at de radikale ikke ønskede valg i utide, og at et eventuelt formaliseret samarbejde mellem disse partier efter et valg i høj grad

afhang af, om SF udviste 'økonomisk ansvarlighed', og om Socialdemokratiets 'fornyelse' slog igennem. Desuden gjorde hun sig til talsmand for det synspunkt, at den meget gunstige udvikling på batalingsbalancen gav mulighed for, at en del af dette overskud nu gav noget luft til at iværksætte en mere offensiv og aktiv indsats for at bekæmpe arbejdsløsheden. En sådan indsats skulle imidlertid kædes tæt sammen med en dagpenge-reform. Disse synspunkter blev konfirmeret på Det radikale Venstre's sommergruppemøde den 10.-11. august.

Disse signaler blev næsten for overstrømmende modtaget af den socialdemokratiske ledelse, som vejrede morgenluft før efterårets forhandlinger. Og SF's formand Holger K. Nielsen udtalte, at det bestemt kunne blive realistisk ligefrem at opfordre til, at de radikale kom med i den S-SF regering, partiet ellers foretrak, forudsat selvfølgelig at de radikale i løbet af efterårets forhandlinger demonstrerede, at de mente det alvorligt, når de talte om, at nu skulle beskæftigelsen sættes i centrum. Det var SF's håb, at det i de kommende finanslovsforhandlinger ville vise sig, at den nye akse - S-SF-RV - som partiet nu så tone frem, kunne aftale et indhold, som gjorde, at SF kunne stemme for finansloven. Det ville være ensbetydende med det systemskifte, som partiet ihærdigt arbejdede for skulle indtræffe.

I midten af august afholdt også Kristeligt Folkeparti et sommergruppemøde og meldingen herfra var meget lig de radikales, nemlig at partiet var parat til at forøge de offentlige udgifter til aktivering og uddannelse for at få flere ledige i arbejde, samt at forhandlingerne om arbejdsmarkedets strukturproblemer blev kædet sammen med de økonomiske forhandlinger.

Endelig skal det nævnes, at Centrumdemokraterne bl.a. tog klar afstand fra regerin-

gens forslag om at spare godt 4.000 stillinger i den statslige sektor. Partiet så ganske enkelt ikke noget formål i at sende en stor gruppe offentligt ansatte ud i ledighed på et marked, der i forvejen var præget af massefyringer og stor arbejdsløshed.

Der tegnede sig således et markant flertal for at udvide de offentlige investeringer i miljø, byfornyelse, uddannelse, forskning og infrastruktur i et større omfang end regeringen havde lagt op til i finanslovsforslaget. På disse områder syntes der at være mere samklang mellem midterpartiernes ønsker og dele af indholdet i det forslag - »Den gode Cirkel» - som Socialdemokratiet offentliggjorde samtidig med regeringens finanslovsforslag.

Udsigten til at komme i mindretal på den økonomiske politik fik Finansminister Henning Dyremose til at true med valg, hvilket statsminister Poul Schlüter dog omgående dementerede. Regeringen var dog også presset internt. Herom vidnede de nok så bemærkelsesværdige udtalelser, Venstre politiske ordfører Peter Brixtofte fremkom med. Han gjorde sig nemlig til talsmand for at lempe på finanspolitikken for at få sat skub i den indenlandske efterspørgsel og dermed i beskæftigelsen. Hermed havde han offentlig sat ord på den bekymring, som rådede i dele af Venstre over de mange lukninger af mindre og mellemstore virksomheder.

Der var således grøde i samarbejdsrelationerne. Det trofaste flertal bag den borgerlige regerings stramme økonomiske politik så ikke ud til at være helt så trofast som tidligere. Og Socialdemokratiet var endog meget ivrig efter at optræde på en imødekommende måde over for de små, men betydningsfulde midterpartier. Og det var lige præcis mellem to af disse, at den mest perspektivrige udvikling fandt sted.

I et interview i Politiken den 15.9.1992 udtalte Marianne Jøved, at »...både Mimi Jakobsen og jeg er meget opmærksomme på, at vi kan spilles ud mod hinanden. Det er hverken til CDs eller vores fordel. Så selv om vi ikke har planer om at samordne vores politik i alle detaljer, så har vi erfaret, at det ofte er hensigtsmæssigt, at vi koordinerer vores holdninger forud for vigtige politiske forhandlinger....Det gamle forhold fra 1988 er ændret, klart ændret. Derfor kan jeg principielt ikke udelukke en regeringsdannelse, hvor vi begge deltager.« Disse synspunkter blev bekræftet af Mimi Jakobsen i samme avis dagen efter. At partierne var dybt uenige på en række områder, f.eks. skole-, forsvars-, EF-politik, skulle ikke forhindre, at de arbejdede tæt sammen på de områder, hvor de stort set var enige.

Denne 'proklamation' var en vigtig nyskabelse. Hidtil havde de to partier konkurreret nok så intenst om at være formidleren af det brede samarbejde i dansk politik, men havde for det meste placeret sig i forskellige roller. I Firkløverregeringens periode var CD regeringsparti, og selvom Det radikale Venstre som oppositionsparti konsekvent støttede regeringens økonomiske politik, var dets bestræbelser dog stedse gået ud på at få inddraget Socialdemokratiet i forligsarbejdet, ligesom det ikke var vejet tilbage for at danne alternative flertal mod regeringen på en række vigtige områder, en situation som til sidst udløste valget i 1988.

Ved den efterfølgende komplicerede regeringsdannelse var det en klar radikal betingelse for at indgå i et regeringssamarbejde med Det konservative Folkeparti og Venstre, at de to små partier i Firkløveret blev fyret. Herefter blev det i højere og højere grad CD, der som fritstående oppositionsparti kom til – og iøvrigt bevidst stræbte efter – at fungere som formidleren af et samarbejde mellem KVR-regeringen og Socialdemokratiet, idet

Det radikale Venstre jo nu var blevet bundet af regeringsansvaret og især loyaliteten over for de andre regeringspartier. Konsekvenserne heraf viste sig mest markant under forhandlingerne om en skattereform i efteråret 1990, hvor CD's skarpe udfald mod regeringens forslag og ros til Socialdemokratiets 'fornuftige og pragmatiske holdning' givetvis var en stærkt medvirkende årsag til forhandlingernes sammenbrud og efterfølgende valg, hvor de radikale led en mandattab på tre. (se Økonomi og Politik nr.1 1991 s.38).

Da vælgerne konsekvent har sammensat Folketinget således, at flertalsdannelserne – og dermed også hvem der skulle betros regeringsansvaret – afhang af centerpartierne, var det i en situation, hvor Socialdemokratiet næsten desperat stræbte efter at generobre regeringsmagten og KV ligeså desperat kæmpede for at bibeholde den, af ganske afgørende betydning for det parlamentariske arbejde, at disse to nøglepartier nu koordinerede deres politik og offentlig tilkendegav, at de ikke længere agtede at lade sig spille ud mod hinanden. En magtfuld centerakse var under dannelse, en akse som ville få vital betydning for folketingsarbejdet og for udfaldet af en kommende regeringsdannelse.

Samarbejdet med CD vakte nogen bekymring i de dele af Det radikale Venstre som gerne så et nærmere samarbejde med SF. Denne bekymring kom til orde på partiets landsmøde i Nyborg den 19.-20. september. Den afgørende og ret entydige melding fra de delegerede var imidlertid, at et regeringsskifte trængte sig på. KV-regeringen var udslidt. De mange 'sager' mod regeringen vidnede om en for løsagtig omgang med spillereglerne, en tendens som nemt kan opstå, når magten besiddes for længe og for sikkert. Endelig, at de radikale – gerne i et samarbejde med Socialdemokratiet og SF – skulle arbejde for en øget offentlig indsats mod arbejdsløsheden og væsentlige besparelser på forsvars-

budgettet ved de kommende forhandlinger om en ny forsvarsaftale. For første gang i nogle år faldt der ikke ret mange knoppe ord om Socialdemokratiet på landsmødet.

Der var heller ingen udfald mod Det radikale Venstre på Socialdemokratiets 36. kongres den 9.-13. september i Ålborg. Tværtimod. Partiformand Poul Nyrup Rasmussens åbningstale var præget af pragmatisme uden stærke ideologiske markeringer og skarpe udfald. Han undgik behændigt at tage stilling til om Socialdemokratiets vej tilbage til regeringsmagten skulle gå via midterpartierne eller SF. Alle veje blev holdt åbne. 'Ansvarlighed', 'vilje til at nå resultater' og 'samarbejde' var nøgleordene. Denne indstilling vandt tilslutning på kongressen. Forventningerne om et snarligt regeringsskifte var store.

Efter det dramatiske formandsskifte i april 1992 var der selvfølgelig knyttet en vis spænding til, om partiet havde overvundet den traumatiske begivenhed uden varige mén. Ville det lykkes for den nye partiledelse at manøvrere sig gennem kongressen uden at de gamle sår blev revet op igen? Den generelle stemning blandt de over 500 delegerede var selvfølgelig, at nu måtte der manes til sammenhold og enighed, således at partiet kunne fremstå som et troværdigt alternativ til den borgerlige regering. Og det lykkedes i al væsentlighed.

Folketingsgruppen havde forud for kongressen fordelt de politiske tillidsposter på en sådan måde, at det skabte rimelig tilfredshed i gruppen. Kun ved kongressens valg af den ene af partiets to næstformænd kunne de gamle modsætninger spores. Hovedbestyrelsen havde indstillet, at Elise Petersen skulle vælges fremfor den siddende næstformand Birthe Weiss, som var Poul Nyrup Rasmussens kandidat. Afstemningen gav Birthe Weiss 294 stemmer, 66 flere end Elise Petersen. Borgmester Ove Dalsgaard blev gen-

valgt som den anden næstformand og Poul Nyrup Rasmussen blev genvalgt som formand af en enig kongres.

Den 2. juni havde knap $\frac{2}{3}$ af de socialdemokratiske vælgere trodset partiledelsens anbefaling og stemt nej. Dermed var det nok en gang blevet demonstreret, at Socialdemokratiet havde et kolossalt problem med at formulere en EF-politik, der kunne samle partiets medlemmer og vælgere. Lige siden 1972 havde dette spørgsmål redet partiet som en mare. Det var derfor af vidtrækkende betydning, ikke blot for partiet selv men for fastlæggelsen af Danmarks EF-politik, at det på kongressen faktisk lykkedes at samle de forskellige fløje om en fælles udtalelse, som blev vedtaget af alle de delegerede på nær 3-4 stykker.

I udtalelsen præciseredes det, 1) at Danmark skulle sige nej til Vestunionen og til at deltage i et fælles EF-forsvar, 2) at Danmark ikke ville have den fælles mønt og den tættere økonomiske centralstyring, der fulgte med, 3) at Danmark ikke var forpligtet til et unionsborgerskab, 4) at Danmark ikke overlod asyl- og politisamarbejde til EF, 5) at Danmark selv fortsat bestemte vores sociale standard, 6) at det skulle sikres, at de mindre landes indflydelse og vægt i samarbejdet ikke forringedes, når EF skulle udvides, 7) at det skulle afgrænses præcist, hvad de enkelte medlemslande selv kunne og skulle klare (nærhedsprincippet), og endelig 8) at Danmark skulle være fuldgældigt medlem af EF-unionen inden for områder som miljøpolitik, mindstekrav på arbejdsmarkedet, forbrugerpolitik og EF-ombudsmandsinstitutionen.

Med vedtagelsen af denne kongresudtalelse var der leveret et betydningsfuldt bidrag til den politiske proces, der skulle føre frem til beslutningen om, hvad Danmarks udspil skulle være over for de øvrige EF-lande. Socialdemokratiets position var i den sammen-

hæng fuldstændig afgørende. Den generelle vurdering var, at kunne Danmark opnå sær-aftaler på de af Socialdemokratiet vedtagne områder, ville de forhold, som i særlig grad havde ført til nej'et den 2. juni, være fjernet og at resultatet af en eventuelt kommende folkeafstemning ville blive et ja.

Foruden dette vigtige dokument vedtog kongressen et nyt principprogram »Det ny Århundrede« til afløsning af »Solidaritet, Lighed og Trivsel« fra 1977. Programmet, der hovedsageligt var formuleret af Svend Auken og Mogens Lykketoft, havde været sendt til debat i partiforeningerne. Hovedbestyrelsen havde modtaget 2024 ændringsforslag. Langt de fleste blev dog trukket tilbage og den daglange debat førte iøvrigt ikke til substantielle ændringer i forslaget. Enigheden om, at partiet måtte gennemgå en fornyelse, der udviskede dets 'beton-image' og tilførte det lidt mere 'fest og farver', var klart dominerende blandt de delegerede.

I det nye program bekender partiet sig fortsat til den demokratiske socialisme, men det indeholder ingen henvisninger til, at endemålet for den politiske og økonomiske kamp er fælleseje af produktionsmidlerne. Den marxistisk inspirerede samfundsanalyse med dertil hørende terminologi (klassekamp, udbytning, kapitalistisk, fremmedgørelse m.v.), som prægede 1977-programmet, er fraværende i 1992-programmet. Det socialistiske perspektiv er blevet klart nedtonet, ja næsten helt fraværende, medens det demokratiske element bliver fremhævet. Ordene 'fri' og 'frihed' nævnes 17 gange i løbet af de første par sider. Det pointeres, at »frihed og lighed er ikke hinandens modsætninger, men hinanden forudsætninger eftersom reel frihed forudsætter, at alle gives lige muligheder for at udfolde sin frihed.« Fællesskabets betydning fremhæves, men ledsages ofte af bemærkninger om værdien af mangfoldighed, decentralisering, service, den enkeltes an-

svar, samarbejde. Med vedtagelsen af »Det ny Århundrede« havde partiet justeret dets principielle politik i overensstemmelse med »den virkeliggjorte socialismes« sammenbrud i Østblokken og det deraf følgende skift i tidsånden. Og partiet havde ikke med vedtagelsen stødt midterpartierne fra sig. Snarere tværtimod.

Hverken Venstres eller Fremskridtspartiets landsmøder den 26.-27. september bød på noget afgørende nyt. Frustrationen i Fremskridtspartiet over dets manglende indflydelse på den daglige politik i Folketinget var udtalt og ledte til en noget tom trussel fra Pia Kjærsgaard om, at regeringen ikke skulle betragte det som en naturlov, at partiet også ville støtte den efter et valg. Fremskridtspartiets nye image som et ansvarligt, troværdigt og enigt oppositionsparti var vanskelig at opretholde, når de andre partier ikke havde brug for dets mandater, og når en regeringsstorm ville se ud som en tilbagevenden til den rene protestattitude. Ethvert fløjpartis uafrystelige grundproblem.

Det problem havde Venstre ikke. Her rettedes som sædvanligt et frontalangreb på partiets politiske hovedmodstander: Socialdemokratiet og især på dets nye formand, hvis bestræbelser på at trække midterpartierne væk fra den økonomiske politik, som Venstre ønskede fremmet, tilsyneladende var ved at lykkes. For Venstre var en formandsudskiftning bestemt ikke ensbetydende med et politisk sporskifte. Når derfor især Det radikale Venstre tilsyneladende tillagde formandsspørgsmålet så stor betydning, var det udtryk for en meget uheldig personfixering af dansk politik til skade for folkestyret. Tonen over for midterpartiet var om ikke fjendtlig så dog stærkt kritisk.

Samme tema anslog statsminister Poul Schlüter på det konservative landsrådsmøde den 7.-8. november. Også for ham var Social-

demokratiets politik uforandret og det uanset hvem der var leder. Han beskyldte socialdemokraterne for bevidst at melde pas til det hele, fordi de klyngede deres forhåbninger til én ganske bestemt ting. Denne 'ting', som statsministeren ikke nævnte, var Tamilsagen. Den lå som en dyne over landsmødet og blev kun direkte nævnt ved navn et par enkelte gange. En af gangene var af forhenværende finansminister i VKR-regeringen Poul Møller, og i en kommentar til hans indlæg udtalte Poul Schlüter, at »... hvis oppositionen føler trang til at misbruge sagen, så må vi tage et valg ...det bliver ikke et flygtningevalg. Temaet bliver, om den borgerlige politik skal fortsætte, eller om det er Socialdemokratiet og SF, der skal betros hovedansvaret.« (Politiken 8.11.92). Dermed havde han aflivet spekulationerne om, at Tamilsagens følger kunne blive, at han blot personligt forlod sin post som regeringschef, men at regeringen iøvrigt fortsatte.

På landsrådsmødet vedtog partiet efter en del kritiske indlæg et nyt holdningsprogram »Frihed i Fællesskab«. Kritikken rettede sig især mod programmets mangel på en skarpere tegnet konservativ profil, og på at konservatismen defineredes gennem dens modstykke. Programmet var ikke udtryk for så markante ændringer i forhold til det tidligere program, som tilfældet var med Socialdemokratiets nye program, men en tydeligere markering af de elementer, der pegede mod midten af dansk politik, var dog umiskendelig. Det var det sidste ord i partinavnet der blev understreget med det nye program, og den langvarige, men i intensitet skiftende bestræbelse på at konkurrere med Socialdemokratiet om at være det store folkelige parti i dansk politik fortsatte.

Samtidig med de konservative afholdt Centrumdemokraterne landsmøde. Siden sidste landsmøde havde en del af partiets i forvejen få medlemmer forladt det i utilfredshed med

den meget klare og entydigt positive flygtninge og indvandrerpolitik. Det var derfor i fuld overensstemmelse med partiets hidtidige linie, at partiformand Mimi Jakobsen meget kraftigt advarede regeringen mod at udskrive valg på Tamilsagen. Et sådan valg ville blive et valg for og imod de fremmede og det ville belaste forholdet mellem regeringen og CD så meget, at de ikke ville kunne finde hinanden efter valget. Tydeligere kunne det vist ikke siges. Skulle Tamilsagen udløse et regeringsskifte var det iøvrigt et afgørende pejlemærke for CD, at en kommende regering – som de ikke afviste at deltage i – skulle sammensættes således, at SF blev holdt uden for indflydelse. Det var det, der var det afgørende for CD.

Landsmødernes forløb bekræftede således, at der var en bevægelse i samarbejdsrelationerne. Regeringens parlamentariske grundlag var blevet væsentligt mere usikkert. Et statsministeralternativ tonede klarere og klarere frem efter formandsskiftet i Socialdemokratiet. Afgørende for dette alternativs chancer ville blive bl.a. forløbet af finanslovsforhandlingerne.

Disse fulgte den konventionelle bane. Som ved tidligere forhandlinger syntes det heller ikke i denne omgang at skulle lykkes at få vedtaget en dagpengereform sammen med finansloven. Regeringen havde den 26. august fremlagt tre modeller til en sådan reform. De indebar, at arbejdsgivere og lønmodtagere ville komme til at betale betragteligt mere til dagpengesystemet samtidig med at skatten blev nedsat tilsvarende. Men efterhånden som de økonomiske forhandlinger skred frem, blev det klart, at der ikke ville komme et gennembrud på denne side af Tamilsagen.

Efter de sædvanlige natlige forhandlinger blev der den 26. november sluttet et sekskantet finanslovsforlig. Kun SF og Fremskridts-

partiet var uden for. Forliget betød, at en del af det råderum, som betalingsbalanceoverskuddet havde skabt, nu blev brugt til at øge den offentlige aktivitet, bl.a. ved at en række investeringer på knap 4 mia. kr. blev fremrykket for at styrke beskæftigelsen. Regeringen havde bøjet sig for presset fra især Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, som hævdedes at have kørt et tæt parløb under de afsluttende forhandlinger. Deres fingeraftryk var tydelige, og konstellationen syntes mere og mere at være den egentligt retningsgivende politiske kraft i Folketinget. Dette bekræftes yderligere, når forhandlingsforløbet om Danmarks EF-udspil tages med i vurderingen.

Forhandlingerne om det danske udspil afventede resultatet af det udredningsarbejde, som regeringen havde igangsat om de komplicerede juridiske problemer, der var knyttet til spørgsmålet. Det særlige 'kriseudvalg' bestående af samtlige Folketingets partier, som var nedsat den 3. juni, var ikke særligt aktivt. Det kom nærmest til at fungere som en slags lynafleder.

Den 23. august blev Junibevægelsen dannet, en ny tværpolitisk bevægelse som skulle arbejde for at fastholde det danske nej. Muligheder herfor ville bl.a. afhænge af resultatet af den franske folkeafstemning den 20. september. Det blev et ja, men et yderst beskedent ja. At modstanden mod unionsplanerne viste sig at være så omfattende i den franske befolkning blev vurderet som en styrkelse af den danske forhandlingsposition. Den syntes yderligere at blive styrket af en splitelse, der udviklede sig i det engelske konservative parti. Også her havde det danske nej gjort indtryk. Men det afgørende trumfkort, Danmark besad, var trods alt, at ratifikationen af Maastricht-traktaten krævede alle 12 medlemslandes underskrift. Omvendt manglede det ikke på tilkendegivelser om, at de øvrige lande under en eller anden form

ville fortsætte unionsplanerne uden Danmark. En egentlig genforhandling af traktaten syntes udelukket, men særordninger og/eller supplementer til traktaten var en mulighed.

Den 9. oktober offentliggjorde regeringens embedsmandsudvalg en hvidbog, som indeholdt en redegørelse for sagens juridiske aspekter samt en række modeller for Danmarks forhandlingsmuligheder. Herefter kunne realitetsforhandlinger mellem de danske partier for alvor begynde, forhandlinger som skulle vise sig at skabe en ganske enestående og uhørt parlamentarisk situation.

Socialdemokratiet afholdt den 13. oktober møder med SF og med repræsentanter for Junibevægelsen. Kontakten mellem Socialdemokratiet og SF opretholdtes og fra den 15. oktober deltog også Det radikale Venstre i møderne på Nyrup Rasmussens kontor. Disse sonderende drøftelser viste en sådan grad af overensstemmelse i synspunkter, at seriøse resultatorienterede møder med 'papir på bordet' påbegyndtes. Disse møder afsluttedes den 22. oktober med indgåelsen af hvad de tre partiers forhandlere helt berettiget kaldte Det nationale Kompromis. Det blev énstemmigt godkendt af Socialdemokratiets og de radikales folketingsgrupper og i SF's hovedbestyrelse var der kun een ud af 39, der stemte imod.

Dermed var det danske udspil i realiteten fastlagt. Regeringen havde ganske enkelt intet andet valg end at erklære sin tilfredshed med kompromisset. Selvom det efterfølgende hævdedes, at de radikale løbende havde holdt statsministeren underrettet om forhandlingerne, var og blev det en i konstitutionel henseende særegen situation, at oppositionen var den faktiske leder af landets udenrigspolitik. Efter at regeringen fik indskrevet et par supplerende punkter i kompromisset kunne udenrigsminister Uffe Elle-

mann-Jensen indlede en intensiv mødevirk-somhed med de andre landes regeringer på grundlag af et forhandlingsudspil, som alle Folketingets partier på nær Fremskridtspar-tiet stod bag. Også Poul Nyrup Rasmussen tog en 'påvirkningsrunde' til de socialde-mokratiske partiledere.

De væsentligste punkter i oplægget var, ud-over ønsker om øget demokratisering, åben-hed, nærhed, og indsats mod arbejdsløshed og miljøproblemer, at Danmark fik en sær-ordning, der indebar, 1) at Danmark stod uden for den forsvarspolitiske dimension, d.v.s. et nej til medlemskab af Vestunionen samt fælles forsvarspolitik eller fælles for-svar, 2) at Danmark stod uden for den fæl-les mønt og de krav til den økonomiske poli-tik der var knyttet til 3. fase af den økono-misk-monetære union, men at Danmark fortsat deltog fuldt ud i valutasamarbejdet i EMS'en, 3) at Danmark ikke var forpligtet i forhold til unionsborgerskabet, 4) at Dan-mark ikke godtog suverænitetsafgivelse på det retlige og politimæssige område, 5) at unionsmålsætningen, som den fremgik af Fælles Bestemmelser i Maastricht-traktaten ikke fik virkning for Danmark på de nævnte punkter. Desuden skulle en særordning være retligt bindende for alle 12 EF-lande og uden tidsbegrænsning.

Det afgørende stats- og regeringschefmøde fandt sted i Edinburgh den 11.-12. december. Her lykkedes det at nå frem til et resultat, som imødekom de danske krav. Der var der-for kun spænding om, hvorvidt SF – når det kom til den definitive beslutning – ville til-slutte sig forhandlingsresultatet og anbefale vælgerne at stemme ja ved en kommende fol-keafstemning. Med en bemærkelsesværdig konsistens i argumentationen før og efter den 2. juni 1992 besluttede SF's hovedbesty-relse den 13. december med 33 stemmer for, 4 imod og 2, der udlod at stemme, at sige ja til aftalen. SF havde dermed lagt en foreløbig

slutsten på den bevægelse partiet havde gen-nemløbet i EF-spørgsmålet siden det i 1989 definitivt opgav kravet om en dansk udmel-delse af EF. Selvfølgelig måtte denne histori-ske beslutning udløse uro i et parti, der i tre årtier havde været klart imod EF og al dets væsen. Uroen næredes også af, at Junibevæ-gelsen kategorisk erklærede, at der reelt intet nyt var i aftalen. Denne holdning havde Fremskridtspartiets folketingsgruppe også. Den blev imidlertid også mødt med stærk kritik, fordi gruppen alt for hurtigt havde sagt nej uden at forelægge sagen for med-lekkerne i partiorganisationen.

Med syv partier bag Edinburgh-aftalen var der indtruffet en historisk forandring i det parlamentariske grundlag for den danske EF-politik, og i de potentielle og realistiske samarbejdsmønstre. Tilbage stod nu at høre befolkningen ved en ny folkeafstemning i foråret 1993, – og at læse den Tamilrapport, hvis offentliggørelse var blevet udskudt til den 14. januar 1993. En forsmag på de muli-ge konsekvenser blev leveret, da skattemini-ster Anders Fogh Rasmussen, efter vink med en vognstang fra Det radikale Venstre, trådte tilbage den 18. november. En af ham selv nedsat kommissionsdomstol kritiserede ham bl.a. for at have givet mangelfulde og di-rette forkerte informationer til Folketinget. I hans sted blev Venstres politiske ordfører Peter Brixtofte udnævnt til skatteminister, og indenrigsminister Thor Petersen blev tilli-ge økonomiminister.

De radikales holdning i denne sag vidnede om, at regeringen bestemt ikke var fredet. Et regeringsalternativ forelå nu. Efterårets for-handlingsresultater – herunder også indgåel-sen af et sekskantet forsvarsforlig (CD var igen med) – havde efter de radikales opfattel-se demonstreret dette.

Manuskriptet afsluttet den 5.2.93.

Anmeldelser

Tage Kaarsted:

»De danske ministerier 1953-1972«

Odense Universitetsforlag, 1992, 534 sider

Det er ikke Danmarks politiske historie. Det er heller ikke en samling biografier af danske regeringsmedlemmer, og det er slet ikke en opslagsbog, hvor man hurtigt kan finde relevante oplysninger om de skiftende regeringer i perioden fra den ny grundlov i 1953 til J.O. Krag's afgang efter den første EF-afstemning i oktober 1972. Opgaven har været bunden, og genren forlængst fastlagt for det nu foreliggende fjerde bind af »De danske ministerier«, som PFA Pension har finansieret.

Ministerium efter ministerium får udvalgte dele af sin historie fortalt. Hvordan det blev dannet, hvem der var de nye ministre, deres større eller mindre besvær med at få lovforslag vedtaget, og endelig tages der afsked med ministre, der får en lidt mere fyldig karakteristik, hvis man kan regne med, at de ikke vil dukke op på taburetterne igen.

Det er en aldeles umulig genre; men lad det være sagt straks: Den kunne ikke finde en bedre forfatter end professor Tage Kaarsted. Han kender det Christiansborgske arbejdsmiljø og spillets regler – så godt endda, at han er under mistanke for at tro, at det er, hvad det hele drejer sig om. Han mangler kun en ting, han har ikke selv været valgt til Folketinget eller deltaget som minister i den politiske proces. Han har været fluen på væggen. Den position krævede naturligvis, at han tav stille med det meste af, hvad han hørte og så. I bogen har han nu delagtiggjort læserne i noget af det, men næppe det hele.

Det er noget af en balancegang, for de tørre kendsgerninger om ministrenes liv og levned kan hentes i Kraks Blå Bog, deres lovforslag er egentlig bedre belyst i Folketingsårbogen; men krydderier, der gør postejen, er de mange mere eller min-

dre anekdotiske små begivenheder, ofte blot en citeret replik. Det er Kaarsteds store styrke – og enkelte gange hans svaghed.

Ikke så sjældent kommer Kaarsteds egne politiske synspunkter frem – som regel kun en sproglig finurlighed. Som den forsigtige trafikant han er, holder han sig midt på vejen, men helst lidt til højre, uden risiko for at ramme kantstenen, endsige grøften. Det var – efter Kaarsteds opfattelse – godt, at Danmark kom med i Atlantpagten. Det var måske nok synd for Hedtoft, der hellere ville have haft et neutralistisk, nordisk forsvarsforbund; men beslutningen, som han traf, viste ham som leder.

Politikere, der derefter betvivlede den uforbeholdne atlantiske linje, har ikke i Kaarsteds øjne vundet ære derved. Det radikale Venstres modstand mod alliancen og oprustningen indtager kun ringe plads – logisk nok, da partiet ikke deltog i regeringerne før 1957, og forsvarsministrene derfor næsten altid havde bekvemme flertal for deres lovforslag. En mere ilde medfart får Aksel Larsen både som kommunist og som SF'er. I betragtning af, at han heller ikke blev minister (undtagen i 1945), får han en ganske omfangsrig behandling, som han næppe ville have værdsat. Med Bodil Koch er det vanskeligere. Hun irriterede jævnlige sine mere atlantiske ministerkolleger, f.eks. da hun insisterede på at tale til deltagerne i den anden anti-atommarch i påsken 1961. Hendes tale var, iflg. Kaarsted »dikteret ... af idealisme.« En sådan overraskende adfærd af en minister er nok værd at notere. Kaarsteds kommentar indskrænker sig til, at regeringen ikke havde politisk styrke til at skille sig af med den fronderende kirkeminister.

Kresten Helveg Petersens ihærdighed som nedrustningsminister resulterede i, at ministeriet Baunsgaard indsatte et »ca« foran forsvarrets styrkemål. Alligevel repræsenterede han, efter Kaarsteds opfattelse, den for Venstre og Konservative

mest besværlige form for radikalisme, som hans ministerkolleger med overbærenhed eller utålmodighed affandt sig med. Man får indtryk af, at Kaarsted ikke blot forstår, men også deler deres standpunkt. Når Kaarsted behandler slige sager, kan hans tekst tåle nærlæsning; det er i sprogets finesser, man mærker die Absicht og bliver opstemt.

Der er ingen egentlige skurke i bogen. Registret rækker fra de lidt snurrige over de kedelige, farveløse til de effektive. I første kategori placeres f.eks. retsstatsmanden dr. Starcke, uden dog at behøve at føle sig ensom. I midterfeltet finder man en række grå jakkesæt, som udfyldte deres ministerpost uden store resultater, men også uden de store skandaler, hvorefter de rask gled bort i glemelsen. Fortjent eller ej får de et venligt ord med på vejen i Kaarsteds krønike.

Blandt de effektive rager J.O. Krag op. Han blev »europæer«, og det betyder i Kaarsteds kongeniale ordbog, tilhænger af Vesteuropas samling i EF. J.O. Krag ville Danmarks tilslutning til Romtraktaten, og han var mere end nogen anden ansvarlig for – eller kan tage æren for – at det skete. På vejen til folkeafstemningen i oktober 1972 blev det skønnet »nødvendigt at sløre perspektivet«, og den deraf følgende »tvetydighed« skabte, hvad Kaarsted kalder »besværligheder«, der kom for dagen den 2. juni 1992. Tvetydigheden vurderes netop ikke med nogen moralsk målestok, kun som et middel i J.O. Krags (og andres) politiske effektivitet.

Hermed kan læseren konstatere, at den korrektur, der iflg. forfatterens oplysning i et efterskrift blev læst på manuskriptet, afsluttet i april-maj 92, har givet forfatteren mulighed for indholdsmæssige rettelser. Læseren kan også notere sig, at historikeren, der følger Leopold von Rankes dictum om at afstå fra embedet som historiens dommer, let kommer til at gøre effektiviteten til det eneste værdimål. Også det kan give »besværligheder«.

Bogen er forsynet med en kildefortegnelse, et nødtørftigt noteapparat uden præcise henvisninger i teksten, et navneregister og en indholdsfortegnelse, der kun nævnes, fordi den, upraktisk, er anbragt bagest i bogen. Udover de obligate me-

daljon-fotografier af ministerierne er bogen illustreret med to sort-hvid-gengivelser af malerier af Frederik IX og Margrethe II.

Henrik S. Nissen,
lektor, dr.phil.,
Historisk Institut,
Københavns Universitet

Ole Lange: »Med jyske øjne. En krønike om verden og Jyske Bank 1967-92«

Jyske Bank, 1992

Erhvervshistorikeren Ole Lange sagde i 1989 ja til et tilbud fra Jyske Bank om at behandle de første 25 år af bankens historie, d.v.s. fra 1967 til 1992. I opgaven lå også, at begivenhederne i og omkring Jyske Bank skulle skildres i relation til samfundsudviklingen generelt. Tanken var ikke i første omgang at lave et snævert videnskabeligt værk, men at forsyne offentligheden og ikke mindst bankens egne kunder med et spændende skrift.

Det var et udmærket og utraditionelt initiativ fra bankens side. Dels fordi vi i høj grad savner studier af bankverdenen, herunder de enkelte banker, dels fordi man fik en person udefra til at forholde sig til bankens historie, således at bankens hyldest til sig selv ikke blev den røde tråd i fremstillingen. Denne risiko løbes ofte, når ældre og trofaste ledere får en sådan opgave, da de føler sig alt for forpligtet til udelukkende at trække de positive sider frem og fortælle succeshistorien.

Lange må have grublet over, hvordan han kunne integrere den globale udvikling, og den økonomiske og politiske udvikling i Danmark med banksektoren samt med Jyske Banks historie – og omvendt. Det er vanskeligt at integrere disse forhold på en fornuftig måde. Han har så valgt den yderst pragmatiske løsning simpelthen at gennemgå udviklingen kronologisk. Hvert år er gennemgået for sig og er inddelt i tre underkapitler omhandlende hovedtræk i international politik og økonomi, situationen i Danmark samt forholdene inden for bankverdenen med særligt henblik på Jyske Bank. Denne disposition følges slavisk.

Denne måde at disponere stoffet på, gør det overskueligt, men virker trættende under læsningen. Det analytiske element forsvinder desværre noget til fordel for selve historiefortællingen. Det ville efter min opfattelse have gjort det mere levende og spændende, hvis Lange f.eks. havde samlet et par gennemgående problemstillinger og forsynet bogen med såvel en indledning som en mere fyldig afslutning.

Der er stor forskel på de tre gennemgående underkapitler. Vi får stort set ikke nyt at vide i relation til den internationale udvikling eller situationen i Danmark. Omtalen af nogle af de enkelte års centrale begivenheder får dog hukommelsen på gлед. Anderledes forholder det sig heldigvis med diskussionen af forholdene inden for bankverdenen og den finansielle sektor i bredere forstand. Dette er i realiteten det eneste interessante punkt, selv om jeg dog vil indrømme, at de mere generelle afsnit kan måske have en værdi for en bredere kreds af læsere.

Diskussionen af forholdene i bankverdenen er ikke mindst interessant, fordi Jyske Bank ikke er en hvilkensomhelst bank. Som Lange udmærket får frem, dannedes – og ekspanderede – Jyske Bank i opposition til de tre københavnske storbanker, der tilbage i 1967 hed Landmandsbanken, Handelsbanken og Privatbanken. Det er her interessant at se, at de rene forretningsmæssige baggrunde for at skabe og opretholde en stærk provinsbankstruktur, gik hånd i hånd med en række mere ideologiske og følelsesmæssige argumenter. Disse synes også at være et aktiv for sammenholdet blandt provinsbankerne generelt.

I perioden har Jyske Bank imidlertid udviklet sig fra at være en lokalbank og senere regionalbank til at være en landsdækkende bank. Lange får skildret hele denne proces fint. Han står her på Jyske Banks side mod de gamle hovedbanker. Jyske Banks stil har været aggressiv og vendt mod de gamles dominans, og det er vel naturligt, at banken har benyttet en sådan strategi for at markere sig og vinde frem. På den anden side set er det vel lige så naturligt, at de gamle har rynket brynene overfor nye og frembusende banker som f.eks. Jyske Bank og frygtet, at den nye stil skulle skade bankernes image. Det har visse mindre bankers

adfærd ihvertfald kraftigt medvirket til op gennem de sidste årtier, når diverse redningsaktioner har måttet foranstalles. Lange forsøger dog ikke at anskue situationen ud fra de etableredes synspunkt, og der går efter min mening et par vigtige pointer tabt i den forbindelse. Det må retfærdigvis siges, at Lange bevidst har anlagt et »jysk perspektiv« i bogen, hvad titlen jo klart understreger. For at skabe en helstøbt fremstilling af Jyske Banks placering ville det imidlertid have været et plus med sådanne diskussioner.

Studiet af banken baserer sig i store træk også kun på kilder fra banken selv, d.v.s. dokumenter fra bankens eget arkiv. Det er faktisk meget sjældent, at virksomhederne og ikke mindst banker er så åbne overfor forskere. Lange har da også fået mange interessante ting frem, som tidligere har været svagt eller utilstrækkeligt belyst. Det gælder f.eks. overtagelsen af Brask Thomsens meget kontroversielle Finansbanken i 1980 samt de mislykkede forhandlinger om Kronebanken nogle år senere. I det hele taget er fusionsforhandlingerne godt skildret. Derimod er forholdet til det politiske samarbejde via navnlig Provinsbankforeningen og Bankforeningen ikke grundigt behandlet. Visse aspekter er altså stadigvæk så godt som ubelyste, men på mange punkter er vi dog blevet et studie af bankverdenen rigere.

Karsten Ronit,
Center for offentlig organisation
og styring (COS)

Karl Christian Lammers: »Det ny Tyskland. Fra sammenbrud til genforening 1945-1992«

Akademisk Forlag, 391 sider, illustreret,
med register og tabeller, 248 kr.

I 1945 udkom A.J.P. Taylor: *The Course of German History*. Den indledes således: »Tyskernes historie er historien om ekstremer. Den indeholder alt, undtagen moderation, og i løbet af tusinde år har tyskerne oplevet alt undtagen det normale... Kun den normale person, ikke specielt

god, ikke specielt ond, men psykisk sund – han har aldrig sat sit præg på Tysklands historie.« Ved en genudgivelse af værket i 1961 fastholdt Taylor sine hovedsynspunkter og spurgte videre, hvordan vi andre skulle bygge Tyskland op som stormagt og bruge det som en allieret mod Sovjet. Svaret er simpelt, fortsatte han. Det er ikke muligt, og den der vil forsøge det umulige må før eller siden betale prisen. Bevarelsen af den nuværende situation (delingen) er den mest hensynsfulde politik overfor tyskerne. Thi kun et delt Tyskland kan være et frit Tyskland.

Her i 1993 må vi mene, at Taylor havde uret. Uden at være overdrevent optimistisk kan man hævde, at Lammers' bog handler om, hvorledes Tyskland alligevel fandt en normal og rimelig plads i verden. Landets historie efter 1945 kan ses som en målbevidst bestræbelse på at realisere det i vestlig pluralistisk forstand normale samfund, der i højere grad er agtet og respekteret end frygtet af omverden, og som er til at holde ud at leve i for dets egne statsborgere. Forløbet er sket under politiske ledere – Adenauer, Erhard, Brandt, Schmidt og Kohl – som alle falder ind under det normalitetsbegreb for politikere, som vi sædvanligvis opererer med.

Udgangssituationens karakter af katastrofe – materielt som åndeligt – skildres med både tal og ord, herunder med vel rigeligt mange gentagelser. Det fremgår ikke helt klart af fremstillingen, om sejrherreerne fra begyndelsen havde, hvad der fortjener betegnelsen »en fastlagt Tysklandspolitik«. Imidlertid understreges det, at besættelsesmagternes politik i løbet af et par år udviklede sig til en funktion af deres generelle samfundssystemiske modsætninger. Oprindelige mål som afnazificering og skadeserstatningsbetalinger blev gradvis opgivet – først af vestmagterne – til fordel for opbygning af tyske samfund i de to zoner, der kunne være velegnede baser for at inddrage de to Tyskland i de respektive blokke.

Det er ikke muligt med et enkelt årstal at fastslå, hvornår delings- og statsdannelsesprocessen var fuldført. Var det 1947, da udenrigsministermøderne brød sammen, eller 1949 da statsdannelsesprocessen begyndte, eller 1952, da Stalin-noten med det uklare tilbud om genforening blev afvist

af vestmagterne, eller 1955, da genmilitariseringen begyndte eller 1961, da Berlinmuren blev bygget? Sagen er, at det meste af denne lange proces havde karakter af improvisation. Desuden var den spejlvendt i den forstand, at de fleste skridt blev taget først i Vest for kort efter at blive fulgt af tilsvarende i Øst.

Tyske politikeres egne roller må karakteriseres som de føjelige redskabers. I Øst – DDR – fulgte SED's ledere Moskvas vink uden tilsyneladende at nære selvstændige politiske opfattelser vedrørende deres mål med den nye stat. I Vest var Adenauer den nye BRD's politiske arkitekt. Med stor konsekvens og under protest fra den socialdemokratiske opposition arbejdede han for den størst mulige selvstændighed gennem forståelse med Frankrig, ved ideologisk at lægge sig tæt op af amerikanerne og ved en i øvrigt integrationistisk Europa-politik.

Den vesttyske befolknings holdning udviklede sig fra apati til den form for støtte, der udmøntes i høje og stabile tal for valgdeltagelsen. Holdningen i Øst kan man nok bedst måle med det kriterium, som Lenin i sin tid satte. Østtyskerne stemte med fødderne. I sommeren 1953 nåede de månedlige flygtningetal op på ca. 50.000 af en befolkning på 19 mill. Uden muren var DDR blevet drænet for sin mest værdifulde arbejdskraft.

Hvis vi sætter, at delingen – den formelle såvel som den reelle – blev fuldført med opførelsen af muren i 1961, så begyndte på sin vis den omvendte proces få år senere. Det begyndte i midten af 1960'erne med øget vælgertilslutning til SPD og tog fart i 1969, da Willy Brandt blev kansler. Hans Ostpolitik førte til afspænding i forholdet til Sovjet, og med anerkendelsen af Oder-Neisse-grænsen blev der taget et vigtigt skridt i de tyske bestræbelser på at ændre omverdenens historisk bestemte frygt for Tyskland til tillid. Der blev underskrevet en Grundlagsvertrag mellem de to tyske stater, og den indbyrdes handel blev udvidet. Endvidere tilkøbte Forbundsrepublikken sig indrømmelser med kreditter.

Denne dialog, der i hvert fald på papiret var en befæstelse af status quo, skabte en afspænding i Europa, hvis betydning for den måde, hvorpå sam-

menbruddet i Øst forløb, ikke lader sig afgøre. Man kan imidlertid godt forestille sig, at et sammenbrud i Øst indtruffet under en højspændt international atmosfære ville have fået et noget anderledes forløb.

Set ved begyndelsen af 1993 er hele denne tyske udvikling et vidnesbyrd om, at verden flytter sig, og det ikke altid til det værre. I 1945 var Tyskland bankerot: militært, politisk, økonomisk og kulturelt. I dag er det både genforenet, vitalt og lige så frit som f.eks. det England, der var Taylors basis. Militært har Tyskland længe været en hjørnesten i Vestens forsvar. Økonomisk regnes det som et af verdens store lokomotiver. Politisk er det formentlig den vigtigste faktor i den fremtidige europæiske udvikling. Trods Günther Grass, Heinrich Böll, Frankfurterskolen og meget andet synes det kun at være på det kulturelle område, at Tyskland ikke har genvundet sin position fra den storhedstid, der ligger før 1933 og et hundred år bagud. Hvilken sammenhæng, der eventuelt måtte være mellem denne nye moderate tyske selvforståelse og de mere beskedne kulturelle udfoldelser, får stå hen. Det er imidlertid ikke noget dårligt spørgsmål. I 1945 spurgte Friedrich Meinecke sig selv og sine landsmænd: »Wie war es möglich?«. Dette fald fra Goethetidens højder til Hitlertidens sump. I dag ser det ud til, at tyskerne har fundet sig til rette med en selv- og politikforståelse, der repræsenterer en afbalanceret mellemproportional.

Foreningen af de to Tysklunde har skabt store interne problemer, økonomisk, politisk og sociologisk, og hvordan tyskerne vil løse dem, ved vi ikke. Men foreløbig kan vi godt kalde den tyske historie i de her behandlede 47 år for lidt af et eventyr, der indeholder to elementer, der kan give anledning til optimisme. Set i bakspejlet har der for det første været en forbavsende gnidningsløs overgang fra nazisme til et demokrati, der hører til de mest vel fungerende i verden. For det andet har den materielle opbygning fra ruiner til et af de rigeste lande vist, at når det drejer sig om vækst og udvikling betyder en veluddannet arbejdskraft mindst lige så meget som kapitaloverførsler.

Wilhelm Christmas-Møller,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**P. Gundelach & Karen Siune (red.):
»From Voters to Participants Essays
in Honour of Ole Borre«**

Politica, Århus 1992, 262 pp.

Ikke så lidt af indholdet i denne bog har allerede tidligere reelt været tilgængeligt på dansk, især via samle- og oversigtsværket »Valg og vælgere« (1984, 1987) og de senere års mange andre valgforskerpublikationer. Men også for en del nordboer, der efterhånden har fulgt denne særlige dataindustri med noget mindre opmærksomhed, kan bogen have værdi, fordi dens femten bidrag virkelig er forskellige og hver på højst tyve sider meddeler og diskuterer relativt ny viden om politisk adfærd.

Som titlen antyder, er der et vist samlet sigte med de femten indlæg: At vælgerne i stedet for blot at bekræfte ret faste og brede befuldmægtigelser til velkendte politiske talsmænd og partier nu opviser en mere selvstændig, skiftende og uforudsigelig adfærd. I den retning har de meddelte iagttagelser og forklaringsforsøg naturligvis ikke samme tyngde og almeninteresse. Helt for sig ligger to bidrag fra forskere i Nepal, hvis første frie valg i 1991 Borre overværede som regeringsobservatør. Ligeså Elklits skarpsindige og perspektivrige studie af den valglov, som fungerede ved de danske folketingsvalg i 1918 – en kombination af enkeltmandskredsvalg og forholdstalsvalg, som forf. er på nippet til at knæsatte som idéel. Interessen for dette stykke vil være størst blandt valglovsdebattører og historikere. På samme måde må man nok sige, at to sociologiske bidrag vil vække størst interesse blandt sociologer – Gundelachs om kvindebevægelsen og abortloven, og Niels Mortensens meget tentative diskussion af skiftende generationers forskellige forhold til sociale normer og værdier.

Nærmere ved bogens tema, men mindre epokegørende er nye artikler af Risbjerg Thomsen om forholdet mellem folketingsvalg og kommunevalg, af Marit Bakke om norsk medie- og kulturpolitik, og af Karen Siune, som har læst op på litteraturen om agendasetningen og bearbejdet nye data, men med aftagende grænsenytte. En agtværdig kvalitet har de dog alle, hvilket også gælder de

fem artikler med væsentlige budskaber om den ændrede vælgeradfærd.

Ann Arbor-veteranen Warren E. Miller forklarer en stor del af de kraftige forskydninger i amerikanernes vælgeradfærd mellem 1964 og 1988 med henvisning dels til særlige mønstre for hvide i Syden og for sorte overalt, dels med den meget massive aldersforandring af vælgerkorpset i øvrigt, da meget store generationer kom til – uden fast forankring i bestemte miljøer og traditioner, men med større tiltro til egen indsigt end nogen tidligere.

Samme problem præsenteres elegant, men uden forsøg på historisk eller anden forklaring, af Gøteborgsprofessoren Søren Holmberg i en forenklet oversigt over de svenske vælgers stærkt nedadgående tilknytning til bestemte politiske partier ifølge surveydata 1968-91. Årsagen er ikke den politiske mistillid til politikernes evner og hensigter, selvom den er vokset en hel del, men snarere en bredt stigende tilbøjelighed hos folk til at »vælge selv« og jævnlige skifte parti. Holmberg udskiller fire slags vælgere dels efter interesse og dels efter partifasthed. Partigængerne er gået tilbage i antal (fra 37 til 31%), vanevælgerne endnu mere (fra 27 til 16%) og især for de »uafhængige« (fra 14 til 24%). Fordommen og inertien giver plads for både omtanke og forvirring.

Heroverfor står Goul Andersen, som man vil vide, snarere på det standpunkt, at »the decline of class voting« i Danmark har været stærkt overdrevet, idet man ved at dekomponere grupperne, især middelklassen, på ansættelsessektorer, køn og alder kan genfinde ret klare mønstre, hvad han atter belægger med tabeller. Den indvending, der trænger sig på m.h.t. den dybere forståelse af begrebet »class voting«, får han lige nævnt tilsidst – motivationen er måske alligevel skiftet fra klassebevidsthed til ideologi og »sager«, som Borre forlængst har udtrykt det. Det var nok rimeligt nu at arbejde videre herfra – er det overhovedet »klasser« vi finder i disse analyser?

Samme spørgsmål kan man stille til Palle Svensons og Lise Tøgebys i øvrigt læseværdige essay om »postindustrialismen og de nye sociale og politiske klasser«. Det udgår fra tæt læsning af deres

undersøgelse af forskellige danske ungdomsgruppers værdisæt og partivalg 1987-88 i lyset af Dan Bells hypotese om nye »klassers« opståen i politik. De mener at kunne udskille en vis uddannelsesbetinget »ny middelklasse«, som er venstregående demokratisk/humanistisk set, i mindre grad økonomisk/socialt. Men det bør snart udforskes, om dette er varige og funderede mønstre – eller bare meningsklustre af løsere substans.

Længere i retning af at håndtere dette problem end de andre når efter min mening Hans Jørgen Nielsen. I en uddybning af sit bidrag til Rockwoolfondsprojektet »vi og vore politikere« (1992) udvikler han her et sæt på otte typer af grundholdninger m.h.t. styrke og retning i politisk tilid, kritik og adfærdsnormer. Denne typologisering kan fange ca. 60% af de adspurgte og dele dem i ret homogene grupper, som hver synes at følge en rimeligt forståelig og sammenhængende tankegang. Tilbage står et billede af en politisk kultur med mange iboende krav om ændringer, men få stærke vidnesbyrd om forkastelse af systemet.

Alt i alt en bog, som politisk-adfærds-interesserede må læse og have stående – en værdig og fortjent hilsen til den danske pioner på et betydeligt og stadig frugtbart forskningsfelt. Måske ikke et budskab om store gennembrud, men en positiv melding fra et frontafsnit, hvor der stadig skydes og graves.

Professor Niels Thomsen,
Institut for Historie,
Københavns Universitet

Bent Greve:

»Væksten i de offentlige udgifter«

Akademisk Forlag, København, 1992, 242 sider, hæftet, 228 kr.

Denne licentiatafhandling fra Institut for Samfundsøkonomi og Planlægning på Roskilde Universitetscenter er et både ambitiøst og grundigt værk. Formålet er at forklare væksten i den danske offentlige sektor siden 1970. Midlerne er dels

en udredning af de statistiske problemer med målingen af den offentlige sektors udvikling, dels en gennemgang af stort set alle foreliggende teoretiske bidrag til forklaring af offentlig vækst.

Kapitel 1 sætter rammerne for afhandlingen. Empirisk indsnævres synsfeltet. Forfatteren stiller sig meget kritisk til internationale sammenligninger af offentlig vækst. Måleproblemerne anses for at være en afgørende hindring for meningsfuld sammenligning. En yderligere antagelse er, at »der findes specifikke forklaringer på væksten i de offentlige udgifter, men at disse ikke er stabile over tid...« (s. 13).

Til gengæld har forfatteren en veludviklet teoretisk appetit. Der lægges op til en tværvideenskabelig analyse med inddragelse af såvel økonomiske som politologiske og sociologiske teorier. Forfatteren er selv opmærksom på problemerne herved, men alligevel ved godt mod: »Der består naturligvis en risiko for, at inddragelse af så mange forskellige typer af teorier kan sløre billedet, men da det alene er teoriernes forsøg på forklaring af vækst i de offentlige udgifter, der er i fokus, anses det for muligt at anvende disse til at finde frem til forklaringer på væksten« (s. 18).

I kapitel 2 diskuteres en række problemer med at afgrænse den offentlige sektor og opgøre dens udgifter. Forfatteren indkredser den offentlige sektor således: »Den offentlige sektor er karakteriseret ved, at det offentlige har en afgørende indflydelse på og styring af hvordan en opgave skal løses. Samtidig er den offentlige finansiering af afgørende betydning for, om de pågældende opgaver løses.« (s. 51). Denne definition giver nogle sammenligningsproblemer i forhold til Danmarks Statistiks afgrænsning, men de skønnes ikke af afgørende betydning (s. 67).

Kapitel 3 er afhandlingens teoretisk bærende kapitel. Her gennemgås på knap 100 sider en lang række teser fra den internationale litteratur om den offentlige sektors vækst. Samtidig med gennemgangen sker der en sortering af tesserne, idet nogle fravælges i forhold til den senere empiriske analyse. Fravalget sker ud fra en række kriterier knyttet til overlap med andre teser, måleproblemer, skønnet empirisk relevans for Danmark og

tesens teoretiske »status« i den internationale litteratur. På dette grundlag udvælges 7 faktorer til den empiriske analyse, men 15 andre forklaringsfaktorer bliver ladet tilbage.

Så er forfatteren klar til den empiriske analyse af væksten i de danske offentlige udgifter i kapitel 4. Kandidaterne til forklaring testes først enkeltvis (typisk med regressionsanalyse), hvorefter der søges opstillet en samlet funktion til forklaring af væksten. Væksten i BNP skønnes at forklare godt halvdelen af den samlede vækst i de offentlige udgifter siden 1970. Læseren er måske ikke helt tryk. Trods alt udgør de offentlige udgifter i sig selv en betragtelig komponent i det samme BNP. De beskrevne regressionseksperimenter virker ikke som om forfatteren er på hjemmebane. Han glæder sig over høje korrelationskoefficienter på 98-99 pct., men synes ikke opmærksom på, at sådanne høje korrelationer næsten altid opnås, når man estimerer i niveau på tidsserier præget af trendmæssige forløb. Kvindernes erhvervsfrekvens fjernes som forklarende variabel, fordi »kvindernes erhvervsfrekvens har den højeste t-værdi i beregningerne« – en lidt usædvanlig begrundelse (s. 195). I det hele taget kunne læseren godt have ønsket sig en bedre dokumentation af de gennemførte estimationer.

Afhandlingen afrundes med et fremskrivningsforsøg på grundlag af den estimerede relation fra kapitel 4 og nogle sammenfattende betragtninger. Forfatteren vurderer, at den offentlige sektors vækst vil ophøre i de kommende år, og at dette vil skabe plads til en mere fordomsfri diskussion om, hvilke opgaver den offentlige sektor skal løse.

Jeg vil ikke skjule, at bogen vækker modsatte følelser hos anmelderen. På den ene side har forfatteren gennemført et prisværdigt, grundigt og omfattende litteraturstudie, der vil være til megen nytte for studerende og forskere, som ønsker et overblik over forklaringer på offentlig vækst. Men forsøget på i kapitel 4 at nå frem til en synteseforklaring på væksten i den danske offentlige sektor virker ikke overbevisende. Der er mange bolde i luften og kun 50 sider til at gribe dem. Multibel regressionsanalyse *kan* være en genvej til at løse denne type af jonglørproblemer, men forsøget føres ikke til bunds. Den empiriske analyse

bidrager således med en række vigtige enkeltstående iagttagelser, men ikke med et overbevisende samlet billede.

Man kan fundere på, om det kunne være gået anderledes. Analyseforsøget af typen »mange teorier – én case« er langt vanskeligere at håndtere end forsøg af typen »én teori – mange cases«. Men selvfølgelig også mere udfordrende. Forfatteren skal derfor have ros for sin dristighed og for sin hjælp til andre forskere, som kan anvende hans grundige oversigt som afsæt for fortsatte analyser af et spændende samfundsvidenskabeligt problem.

Per Kongshøj Madsen,
lektor, cand.polit.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**»Dansk Udenrigspolitisk
Årbog 1991«
Red. af Nikolaj Petersen
og Christian Thune**

Dansk Udenrigspolitisk Institut,
Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992,
535 sider, 395 kr.

Årbogen for 1991 er blevet kritiseret for at være for uaktuel ved sin fremkomst – efter EF-afstemningen og den genopblussede krig i Jugoslavien. Men det er nu en gang vilkårene for en tilbageskuende publikation med temmelig lang produktionstid. Hovedformålet er imidlertid mere den afbalancerede analyse og dokumentation end den helt aktuelle debat.

Dokumentationsdelen er som vanligt særdeles fyldig. Unionsforhandlingerne frem mod Maasticht spiller naturligt nok en central rolle sammen med Balticum, Østeuropa og Jugoslavien. Hertil kommer NATO og forsvarspolitikken, hvorimod der er mindre om en spektakulær begivenhed som Golfkrigen – men dér var dansk udenrigspolitik jo heller ikke så stærkt involveret. Til gengæld er der blevet plads til et mere marginalt

emne som den foreløbige kuldsejlede sammenlægning af de danske udenrigspolitiske institutter. Man må håbe, at denne Årbog forbliver blandt de overlevende.

Det er en ikke ganske let opgave for den ellers samvittighedsfulde redaktion at holde styr på det enorme materiale, så også denne årgang byder på et par morsomme fejl, som når Udenrigsministerens indlæg i debatten om et Østersøråd gengives s. 234-36 og s. 265-67 – så vigtig var den sag vel heller ikke? – eller når Statsministerens udtalelse s. 451 slutter overraskende brat med et »BLOP«. Den indledende direktør-artikel er signeret af den nye direktør, Ulrik Federspiel, hvis stil dog ikke adskiller sig påfaldende fra forgængeren, Otto E. Møller. Men det er jo næppe nogen hemmelighed, at bidragene til direktørens gennemgang af de forskellige emner leveres i råmanuskript af ministeriets afdelinger. I øvrigt er det ikke mindst denne gennemarbejdede procedure, der gør artiklen interessant som udtryk for ministeriets verdensbillede, selv om de diplomatiske vendinger i nogle tilfælde kun kan dekodes af drevne iagttagere.

Efter 1988-årbogens nedspilning af udviklingen i Østeuropa og den gradvise opprioritering i 1989 og 1990 placerer Federspiel nu 1989-91 på linie med 1918 og 1945 som århundredets store omvæltninger. Konkret lægges vægt på Danmarks nye og dristige baltiske politik og Jugoslavien, udover naturligvis EFs regeringskonferencer om Unionen og ØMU. Optimistisk lægges mere vægt på planerne om samvirke og handlekraft end på den konkrete begrænsede enighed og indflydelse på Jugoslavien eller i de globale handelsforhandlinger. I Golf-krigen noteres sejren, og der gøres overraskende ligefremt opmærksom på, at en del af kritikken mod de allierede for ikke at fjerne Saddam Hussein kom fra de kredse, der var gået ind for appeasement over for ham. I afsnittet om u-landene understreges selvsikkert, at Danmarks store bistand også giver indflydelse på modtagerlandenes politik i bred forstand. Desværre eksemplificeres resultaterne ikke så udførligt, bortset fra Kenya og Uganda.

Alt i alt må det indrømmes, at Udenrigsministeriet efterhånden har et sikrere grundlag for at re-

klamere med, at vi fører en aktiv udenrigspolitik, og det er også givet, at der efter omvæltningerne i Østeuropa er blevet større intern enighed om politikken. Det skal blive spændende at se, om aktivismen holder på alle punkter efter regeringsskiftet i januar 1993. Meget var jo unægtelig udenrigsministerielle initiativer, som måtte overvinde betydelig modstand fra de partier, der nu leder regeringen.

Artikeldelen søger som vanligt at få de vigtigste emner i dansk udenrigspolitik med. Ib Faurby fortæller detaljeret og instruktivt om NATOs strukturovervejelser i tilpasning til den afgørende nye situation efter Østblokkens sammenbrud. Det har naturligt nok ikke vist sig let at definere mere end en afventende strategi og en begyndende tilpasning af midlerne. Faurby gør opmærksom på, at planerne om ændring af NATOs kommandostruktur i det danske område er militært lidet hensigtsmæssige og i modstrid med danske ønsker. Han slutter med at påpege, at et Danmark uden for WEU vil være marginaliseret inden for NATO. Artiklen er også inde på, at de efterhånden ganske mange sikkerhedspolitiske organer i Europa konkurrerer med hinanden. De virker måske snarere handlingslammende end fremmende for sikkerheden.

Hans Henrik Holm argumenterer for, at u-landspolitikken ikke bør glemmes, men tværtimod være »en ny hovedsøjle i dansk udenrigspolitik«. Nok er konkurrencen mellem Øst og Vest om indflydelse forsvunden, og vel markerer den 3. verden sig nu sjældent som blok, men med stigende globalisering af økonomi, miljøspørgsmål og sikkerhed, og den demografiske revolution og mange landes usikre indenrigspolitiske situation taget i betragtning, er der god grund for en europæisk og dansk politik. Denne bør vel ikke mindst udfolde sig meget differentieret over for lande og regioner, som har meget forskellig struktur og udvikling – og stiller derfor større krav både til debatten og til udenrigspolitikkenes administratorer.

Ikke overraskende er Jørgen Grønnegaard Christensen – ulig Ulrik Federspiel – ganske kritisk i sin analyse af Udenrigsministeriets nye struktur – flad pyramide og geografien som hovedprincip – som han sammenligner med den gamle. Han på-

peger, at den tilstræbte simplificering af kommandostrukturen reelt er begrænset p.g.a. organer uden for de enkle søjler, og at der altid vil være risiko for knopskydning og forsøg på opbygning af sekretariater til betjening af centrale aktører. Kun tiden vil vel vise, hvor meget forskel den nye struktur gør, og hvilke saglige og økonomiske omkostninger den vil medføre – hvis den altså overlever den nye 4-partiregerings partipolitisk bestemte opdeling af udenrigspolitikken på flere ministres ansvarsområder. Foreløbig kan man dog konstatere, at den ny struktur er et ret enestående eksempel på titeldeflation, og måske kan man håbe på, at den ny fordeling af kortene vil frigøre initiativ og løse personproblemer, så der i alle tilfælde vil fremkomme et udbytte af investeringen i forandring.

De 2 sidste af Årbogens artikler behandler EF. Poul Skytte Christoffersen, kabinetschef hos Niels Ersbøl i EF-rådet, konkluderer, at unionsforhandlingerne landede godt med Maastricht-aftalen. »En for en var forhindringerne blevet ryddet af vejen. Opgaven var lykkedes.«. Forud var imidlertid gået ganske hårde forhandlinger mellem lande med forskellige udgangspunkter og i vekslende koalitioner, og artiklen redegør ganske spændende herfor. Dens univers er forhandlingssituationen, hvorimod realiteterne – at Maastricht var en dristig satsning på at bringe integrationen videre ved et føderalistisk initiativ, at dette kun delvis lykkedes formelt, og formentlig kun i væsentlig mindre grad vil påvirke udviklingen reelt – spiller en mindre rolle.

Også Niels Thygesen er relativt optimistisk i sin artikel om den Økonomiske og Monetære Union. I artiklen, der fremtræder som et indlæg i den danske og europæiske debat i foråret 1992 og derfor er velgørende direkte, forudser han dristigt ratifikation af EF-unionen inden udgangen af 1992, udvidelse af Østrig, Sverige og Finland i 1995, og ØMU etableret i 1996. Thygesen prioriterer klart ØMU højere end politisk union og vender sig mod de tyske synspunkter om sammenhæng. Han erklærer sig uenig med Nationalbankdirektøren i dennes opfattelse af, at vi allerede har opnået de fordele, ØMU'en vil kunne bringe. Thygesen opregner udførligt alle argumenterne for en fælles valuta – men han forudsætter, at projektet realise-

res for de andre lande og dermed, at det overhovedet er realistisk at forestille sig den nødvendige økonomiske konvergens, at dansk handelfrihed er mindre væsentlig end den forventede indflydelse på den europæiske valutapolitik, og at alternativet er uro og nationalegoistisk politik. Disse forudsætninger forekommer problematiske, og i det hele taget ville en større vægt på fortidens erfaringer med urealiserede EF-planer og konkrete begivenheders indflydelse på udviklingen måske neddæmpe forventningerne noget.

DUPIs Årbog rummer som vanligt meget interessant stof, men balancen mellem det officøse og det uafhængigt analyserende er nok et problem, hvis Årbogen skal vække bredere interesse. Måske kunne en modstilling af synspunkter i korte diskussionsoplæg friske lidt op på artikeldelen som supplement til de grundigere og forsigtigere analyser. Måske kunne man også en gang i mellem tænke i større og mere principielle baner i enkelte artikler, selv om det fjerner dem lidt fra årbogs-traditionen.

Carsten Due-Nielsen,
lektor,
Institut for Historie,
Københavns Universitet

Flemming Just: »Landbruget, staten og eksporten 1930-1950«

Sydjysk Universitetsforlag, Esbjerg, 1992,
583 sider, 300 kr.

Samspillet mellem staten og interesseorganisationerne er en meget væsentlig bestanddel af den danske politiske kultur. Organisationerne indgår på kryds og tværs i alle led af den politiske proces, og de udgør på denne måde en meget væsentlig del af grundlaget for den fremherskende forhandlings- og konsensustradition.

Et af de områder, hvor samspillet mellem staten og organisationerne i nyere tid har været tættest, er på landbrugspolitikens område. Det skyldes først og fremmest landbrugets særlige forhold omkring selve landbrugets produktionsrytme og

prismekanisme, samt altså en særlig holdning til måden at træffe politiske beslutninger på. Det har gennem de seneste ca. 100 år givet landbruget og landbrugets organisationer en helt enestående politisk magtposition her i landet. Denne position er imidlertid ikke opstået ud af den blå luft. Bag ligger en meget spændende udvikling.

Det er derfor særdeles velvalgt, at historikeren Flemming Just, der i en årrække har været tilknyttet landbrugs- og andelsforskningen ved Sydjysk Universitetscenter i Esbjerg, har kastet sig over udviklingen omkring »Landbruget, staten og eksporten 1930-1950«, eller mere præcist problemstillingen omkring etableringen af en central koordinering og regulering af landbrugseksporten gennem oprettelse af en række eksportudvalg under Landbrugsministeriet fra 1932 og fremefter – med en meget stærk position for landbrugets organisationer – og især problematikken omkring afviklingen af disse udvalg i perioden efter krigen frem til 1950, hvor de blev afløst af landbrugets egne eksportudvalg.

Men Flemming Just beskæftiger sig ikke alene med udviklingen i forholdet mellem landbruget og staten. Han spørger også, hvordan det kan gå til, at liberalistisk tænkende bønder lærte at elske politiske indgreb og reguleringer?

Det har således altid – i hvert fald uden for landbruget – været en kilde til stadig forundring, hvorledes det kan gå til, at samtidig med at de enkelte landmænd er sande liberalister, så er de også verdensmestre i at sætte markedsmekanismen ud af kraft. Intet erhverv er som landbruget i stort set alle industrialiserede lande udsat for så omfattende og gennemgribende reguleringer – og EF's landbrugspolitik er blot et af de seneste og mest markante udslag heraf.

Hvordan kunne det gå til, at et traditionelt liberalt erhverv gradvist ændrede holdning og blev positiv over for så uliberale begreber som centralisering af eksporten og en vis statslig indblanding? spørger han, og svaret finder han dels i selve karakteren af 1930'ernes landbrugskrise, dels i selve de landbrugsministerielle eksportudvalgs sammensætning, administration og opgaver, og dels i de økonomiske midler, der på denne måde tilflød

landbruget og ikke mindst landbrugets organisationer.

Flemming Just beskriver meget indgående – og indimellem meget spændende – hvorledes den stærke magtposition, landbrugets organisationer blev placeret i, og måske ikke mindst de økonomiske midler, de dermed fik rådighed over, førte til, at de tidligere så liberalistisk tænkende og talende landbrugsledere blev de varmeste fortalere for hele reguleringssystemet. Han analyserer også meget fint de politiske partiers positioner især i perioden efter krigen i forbindelse med afviklingen af det statslige system – herunder ikke mindst Venstres forskellige partitaktiske manøvrer og svingninger mellem den politiske og populistiske liberalisme og den organisationspolitiske protektionisme og planøkonomi. Det radikale Venstre, der i de første efterkrigsår kørte en meget liberalistisk linie, var – på trods af den tætte tilknytning til husmandsforeningerne – sammen med de konservative de stærkeste modstandere af reguleringen. Og endelig så socialdemokratiet med landbrugsminister Kr. Bording i spidsen systemet ikke overraskende som et yderst vigtigt økonomisk-politisk instrument, som man nødigt så afskaffet – og i hvert fald ikke helt fjernet.

Der skal ikke herske tvivl om, at Flemming Just har leveret en fyldig og grundig behandling og analyse af en af de mest interessante perioder i dansk landbrugs – og de danske landbrugsorganisationers – historie. Der er tale om en i mere end en forstand vægtig afhandling, der er blevet forsvaret som doktordisputats ved Aarhus Universitet, og det er særdeles velvalgt, at den indgår i Det Humanistiske Forskningsråds store forskningsinitiativ »Dansk Politik under forandring 1945-1985«. Dog ville afhandlingen næppe have mistet i kvalitet, hvis den kun havde fyldt det halve – ikke mindst når man tager i betragtning, at forfatteren er temmelig velskrivende.

Flemming Just gennemfører imidlertid ikke kun en rent historisk beskrivelse af udviklingsforløbet. Han søger også med baggrund i en række politologiske problemstillinger at påvise træk og perspektiver ved udviklingen i forholdet mellem stat og organisationer mere principielt. Hans udgangspunkt er primært den såkaldte korporatis-

me-debat, efter hvilken staten og organisationerne er fuldstændig vævet ind i hinanden, og hvor organisationerne deltager i alle den politiske og administrative proces' faser. Han ender med at fastslå – hvilket næppe kan være overraskende – at det mest frugtbare er at betragte landbruget som et meget stærkt politisk segment, en meget velafgrænset sektor, som alle de involverede politiske aktører – politikere, embedsmænd, organisationsfolk m.fl. – har en klar interesse i at fastholde og udvikle.

Selv om det klart er en styrke ved afhandlingen, at den lader sig inspirere af politologiske problemstillinger, så kan man som politolog ikke undlade at bemærke, at en vis ydmyghed måske kunne have været på sin plads, når forfatterens faglige udgangspunkt nu engang er et andet. Spørgsmålet er, hvorvidt forfatteren helt har fornemmet dybden i den politologiske debat om forholdet mellem staten og organisationerne. Det er således næppe specielt frugtbart generelt at konstatere, hvad der er bedst – en pluralistisk pressionsgruppe-teori, en korporatisme-opfattelse, eller en segmenterings-/sektorbetragtning. Det afhænger jo fuldstændig af den konkrete problemstilling, der søges belyst. Og en helt afgørende forskel mellem korporatisme-opfattelsen og segmenteringsbetragtningen er – uanset hvordan det vendes eller drejes – at den første sigter efter en statsteori, mens den sidste alene er en måde at anskue den politiske beslutningsproces på.

Det er således påfaldende, at Flemming Just mener at kunne fastslå, at ifølge den politologiske litteratur begyndte samspillet mellem staten og organisationerne først omkring 1930 og specielt efter 1945 (s. 17). Det er vanskeligt helt at forstå, hvorpå denne iagttagelse baserer sig. Det er derfor ikke nyt – heller ikke for politologer – når det fremhæves, at samspillet indledes meget tidligere. Hvad der derimod burde interessere – også historikere – er, hvad samspillet er udtryk for alt efter, om man har en helt passiv »laissez-faire«-stat, som omkring århundredeskiftet, eller en stærkt regulerende stat, som under 1. Verdenskrig og i 1930'erne.

I sin behandling af den såkaldte korporatisme-debat mener Flemming Just endvidere at kunne slå

fast, at når korporatisme-tilgangen er gledet noget i baggrunden i de senere år, så skyldes det ikke, at den er uaktuel, men at korporatisme-litteraturen netop er et forsøg på at teoretisere over den virkelighed, som eksisterede fra ca. 1930 til 1980. Det er et synspunkt, man vil have meget svært ved at dokumentere empirisk – faktisk kan man med større ret hævde, at de korporative strukturer og beslutningsmekanismer er blevet styrket og er blevet mere synlige i de seneste 10 år. Tænk bare på de forskellige treparts-forhandlinger, fireparts-forhandlinger, Zeuthen-udvalg mv. Nej, problemet består snarere i, at det er den forskningsmæssige tilgang, der er ændret – at korporatisme-tilgangen ikke har vist sig frugtbar i en dansk sammenhæng.

Det er derfor også helt naturligt, at Flemming Just ender med især at betone segmenterings-/sektoriseringstankegangen – det er helt i tråd med den danske politologiske udvikling. Men i forlængelse heraf er det bemærkelsesværdigt, at han ikke bygger videre på denne segmenterings-/sektoriseringstankegang, således som den er kommet til udtryk både i danske og internationale værker i form af det, der er blevet kaldt nyinstitutionalismen. Det ville kunne have tilført de mere principielle overvejelser mere vægt.

Endelig er det også iøjnefaldende, at forfatteren ikke noget sted inddrager den – meget omfattende – litteratur, der beskæftiger sig med politiske reguleringer og dereguleringer. Herved ville han måske kunne have fået mere vægt bag forklaringerne på, hvorfor liberalt-sindede bønder kan ende med at blive tilhængere af planøkonomiske løsninger. Måske er hans spørgsmål på denne baggrund slet ikke formuleret tydeligt nok, og måske ligger forklaringen meget dybere, nemlig i kombinationen af den liberalistiske markedsøkonomi og selve landbrugets produktionsrytme.

Der ligger jo indbygget i enhver fri markedsøkonomi en række mekanismer, som, hvis udviklingen får lov til at forløbe helt frit, vil undergrave markedsmekanismen – monopoler osv. Alene det at organisere sig, f.eks. i andelsorganisationer er jo dybest set et forsøg på at imødegå det helt frie marked. Det handler om en kamp om kontrol med markedet – for landbruget, som for alle an-

dre. Et helt ureguleret landbrugsmarked vil betyde store – politisk uacceptable – svingninger i priser og fødevareforsyning. Derfor er der gennemført regulering af omsætningen af landbrugsvarer alle steder. Men politiske reguleringer fører til mobilisering af interesser – på landbrugsområdet meget stærke interesser, fordi fordelene er meget specifikke. Det forstærkes yderligere, hvis disse interesser er i stand til »at erobre« reguleringerne. Det kunne være en indfaldsvinkel, som også ville kunne forklare, hvorfor det i starten især er andelsorganisationerne, der er fortalere for en centralisering og regulering, mens de generelle organisationer bliver det, efterhånden som de får en stærk position gennem eksportudvalgene og især får adgang til økonomiske midler.

Men alt i alt en afhandling, der fylder et hul i landbrugets historie, og som gør dette erhverv til det bedst belyste i dansk historie. Samtidig bekræfter den, at jo værre det går for selve landbruget og jo større kriser, det står i, jo stærkere står landbrugets organisationer – og de har altid været i stand til at udnytte denne styrke.

Jacob A. Buksti,
ekstern lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

**Signild Vallgård: »Sygehuse
og Sygehuspolitik i Danmark.
Et bidrag til det specialiserede syge-
husvæsens historie fra 1930-1987«**

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1992,
399 sider, 325 kr.

Det er forfatterens mål at beskrive historien om en institutionsforms, et ideals eller et paradigmes, nemlig det specialiserede sygehusvæsens etablering, konsolidering, storhedstid og begyndende nedgang. Mere præcist er det paradigmet om det specialiserede, centraliserede, biologisk teknisk orienterede og bestandigt voksende sygehusvæsen, som forfatteren mener at kunne beskrive i en sådan model i 4 faser, med en etableringsfase ind-

til 1945, en konsolideringsfase fra 1945 til 1960, en storhedstid fra 1960 til 1973 og den begyndende nedgang placeres tidsmæssigt fra 1974.

Jeg skal ikke bruge mange ord på forfatterens beskrivelse af etableringen, konsolideringen og storhedstiden. Det er såvidt jeg kan vurdere solid historieskrivning. Man bør dog nok rejse spørgsmål ved dateringerne og den meget præcise afgrænsning af faserne. I virkeligheden kan det være meget svært at begrunde brugen af en fasemodel. Det forekommer mere rimeligt at overveje, om sygehussektoren egentlig bedre lader sig beskrive gennem konstant specialisering ud fra en påstand om, at lægerne naturligvis altid har udnyttet specialiseringsfordele, i det omfang disse var i stede i behandlingen, og at en sådan udnyttelse af specialiseringsfordele i virkeligheden er pågået, så længe man overhovedet har haft en lægevidenskab. Heri ligger også kimen til hovedkritikken, nemlig, at det kan være meget, meget svært at begrunde nedgangsfasen.

Det eneste der reelt sker fra 1974, er at der bremses op i væksten i de samlede sygehusbudgetter. Der bremses op i væksten i antallet af senge. Der bliver stadig flere specialafdelinger omend med bremset vækst. Der bliver stadig faldende liggetider, bl.a. som et resultat af den pågående specialisering. Der er stadig et voksende antal læger i sygehusvæsenet. På den baggrund er der intet overraskende i bogen, i hvert fald ikke for folk, der har fulgt sundhedssektorens udvikling. Udviklingen mod specialisering og mod stordrift kan med fuld ret siges at fortsætte. Koncentrationstendenserne kan siges at fortsætte usvækket. Selv de små sygehuses overlevelsesmulighed er bundet stærkt op omkring specialisering i lidelser og kirurgiske indgreb, som åreknuder, gigt osv. Der dukker stadig nye specialer op, i takt med nye behandlingsmuligheder.

Når nedgangen i specialiseringen skal begrundes, sker det da også med henvisning til økonomiske, organisatoriske og ideologiske forhold. Intensiveret debat om forebyggelse og mere vægt på den menneskelige side af behandlingen. Jamen, det er jo i helt andre dimensioner end dem, som specialiseringen er beskrevet i, når vi snakker etablering,

konsolidering og storhedstid for det specialiserede sygehusvæsen.

En af forfatterens hovedpointer er jo også netop, at der ikke har været tale om nedskæringer totalt set i sygehusvæsenet. Sygehusvæsenet er fortsat med at vokse, omend i afsvækket tempo. Hvis man kigger nøjere på tallene for denne vækst, er det nærmest tilfældigt at datere den afsvækkede vækst netop til 1974. Den afsvækkede vækst omkring de økonomiske forhold lader sig lettere datere til perioden lige før midten af 1980'erne. (Efter at den borgerlige regering havde siddet et stykke tid.)

På den mere specielle front må man også sige, at forfatteren et langt stykke af vejen er i sine kilders vold. De store træk, beskrevet med den brede pensel, er solidt beskrevet. Forfatteren tillægger ikke et selvstændigt perspektiv udover nedgangsperspektivet, og nedgangsperspektivet er netop problematisk.

Mere konkret må man sige, at Produktivitetsudvalgets Betænkning fra 1984, med rette spiller en central rolle både for debatten indtil i dag og for forfatterens fremstilling. Men i sin iver for at finde og bearbejde centrale kilder overser hun meget væsentlige kilder og mistolker andre. Den fra 1986 af Indenrigsministeriet gennemførte sammenligning af produktiviteten på forskellige sygehuse, som bærer titlen Standardomkostninger og Produktivitet for 96 somatiske sygehuse, som er et første egentligt forsøg på en sammenlignende analyse af sygehusproduktiviteten i Danmark, afsluttes med en bemærkning om, »at hverken inddeling i diagnosegrupper eller enhedsprisens beregning bliver nærmere beskrevet, og rapporten giver i øvrigt ikke anledning til nogen nævneværdig diskussion«. På det grundlag må man tro, at forfatteren slet ikke har haft den pågældende publikation i hånden. Både inddelingen i diagnosegrupper og enhedsprisens beregning bliver meget omhyggeligt beskrevet i rapporten. Selve beregningsmetoden gennemgås meget grundigt, men det er klart, at denne betænkning betjener sig af et relativt teknisk, matematisk sprog, som åbenbart ikke er forståeligt for en historiker. Påstanden om, at denne rapport ikke giver anledning til nogen nævneværdig diskussion, turde væ-

re overordentlig problematisk. Rapporten diskuteres stadig vidt og bredt, overalt hvor man beskæftiger sig med sygehusvæsenets forhold, og det kan være meget vanskeligt at forstå, at denne rapport ikke spiller en helt anderledes central rolle i forfatterens fremstilling.

Endnu værre bliver forfatterens undladelsessynder, når det drejer sig om Betænkningen om Praksissektorens Organisation fra november 1986. Denne betænkning er en opfølgning af Produktivitetsudvalgets betænkning. Betænkningen bærer lidt misvisende titlen Praksissektorens Organisation. Misvisende fordi betænkningen i meget vid udstrækning omhandler sygehusvæsenets forhold. Det er muligvis denne titelforbistring, som har fået forfatteren til helt at overse den. Når det er en væsentlig undladelsessynd, skyldes det, at der her tegnes et billede af sygehusvæsenets tænkelige udvikling (altså netop forfatterens emne), og modellerne i betænkningen er stadig de modeller en debat om sundhedsvæsenets fremtid må tage sit udgangspunkt i. At en forfatter, som skriver disputats om sygehusvæsenets forhold, helt kan overse en så central betænkning, må på det stærkeste kritiseres.

Helt galt bliver det, når forfatteren på side 253 i nogle meget korte sætninger afviser og mistolker sammenligninger med udlandet, som en væsentlig kilde til styring og diskussion omkring det danske sundhedsvæsen. Den vel nok mest citerede politiske påstand om, at det danske sundhedsvæsen er blandt de billigste i verden, affejer forfatteren helt med en bemærkning om, at sådanne sammenligninger er svære. Igen må man sige, at netop historikeren burde vel være den, som kan pege på, at indenrigsministeren Knud Enggaard faktisk i Ugeskrift for Læger har gået i rette med denne påstand. Nemlig i nummeret fra 15. december 1986, hvor der faktisk præsenteres en metode for sammenligning af den danske sundhedssektor og dens prisbillighed i international målestok, og hvor der i meget høj grad sættes nogle meget stærke spørgsmål ved, om denne hyppige politikerpåstand nu også er bæredygtig. Eksempelvis demonstreres det, at i sammenligningen med Sverige, hvor vi har vænnet os til at vi driver et sygehusvæsen, som er nogle procent billigere end det svenske, at denne påstand i meget vid udstræk-

ning alene baserer sig på statistiske problemer, idet ældresektoren i det svenske system er indregnet i sygehusudgifterne, mens disse er placeret i socialektoren i det danske system. Hvis man alene korrigerer for den størrelse, kan man forklare hele forskellen mellem omkostningerne i det danske og det svenske sundhedsvæsen. Men også denne artikel overser forfatteren, som en væsentlig kilde til at perspektivere den danske sundhedssektor og det danske sygehusvæsen.

Konklusionskapitlet startes med citatet: »Minervas fugl i mørket flyver«, og dette citat er måske i nogen grad et passende udtryk for, hvordan man har det efter at have læst Signild Vallgårdas disputats »Sygehuse og Sygesundspolitik i Danmark«. Man flyver stadig i meget høj grad i mørket, og hvis man ikke gør det, er det i hvert fald ikke forfatterens fortjeneste.

Jenst Gunst

**Bengt-Åke Lundvall (ed.):
»National Systems of Innovation:
Towards a Theory of Innovation
and Interactive Learning«**

Pinter, London, 1992, xiii + 342 sider

Hvad der kendetegner en række nyere og ikke-neoklassiske forsøg på at identificere forskelle i vækst, produktivitetsændringer og teknologisk forandring mellem nationer og internationale brancher, er deres *aggregerede perspektiv*. Der er ikke direkte tale om, at begreber som »udviklingsblokke«, (Dahmén), »clusters« (Porter), »vertikaler«, »industrielle komplekser«, »filiéer« etc. opfattes som noget, der direkte beskriver selvstændige agerende enheder. Men der er tale om, at det findes berettiget at indføre så aggregerede størrelser, fordi kun et sådant aggregeringsniveau kan opfange vigtige, emergente egenskaber ved interaktionen mellem agenter på lavere analyse-niveauer. Dette er også tilfældet for den tilgang eller tilgange, der her præsenteres af en længere række danske og enkelte udenlandske forskere, alle associerede med Institut for Produktion på

Ålborg Universitetscenter: Alle centrerer de om *nationale innovationssystemer* (NIS).

Teoretisk er der i bogen overordnet tale om en fusion af den franske »strukturalistiske« industri-økonomiske tradition med dens stærke understregning af produktions-systemets vertikale dimension (»systemer«), med indsigter fra angelsaksisk innovationsforskning (»innovations«), særligt bidrag af Nathan Rosenberg og von Hippel. Det mere selvstændige bidrag markeres med understregningen af nationalstatens betydning (»nationale«) – særligt de små, kulturelt homogene nationalstater – for forståelsen af international konkurrenceevne. Dette betyder ikke, at der bortses fra globaliserings- og internationaliseringsprocesser, men det er fundamentalt for bogens argumentation, at nationen vil vedblive med at være en analytisk meningsfuld størrelse for forståelsen af international konkurrenceevne (som bekendt også Porters synspunkt). Hvorfor nu det?

Her bliver andre begreber centrale. For den primære fordel ved en homogen kultur (»kultur« i bred betydning), er at den letter læring generelt og »interaktiv læring« mellem forskellige markedsaktører – primært mellem anvendere og producenter af nye kapitalgoder – specielt. Mht. de generelle aspekter som diskuteres i Bjørn Johnssons indlæg om »Institutional Learning« er der tale om, at en fælles kulturel baggrund betyder, at en længere række positive externaliteter, nemlig handlingskoordinerende Schelling-punkter, eksisterer (sådan terminologi bruges dog ikke i bogen). Sådanne implicerer et komparativt lavt niveau af transaktions- og informationsomkostninger, og er derfor relevante for økonomisk planlægning.

Som Lundvall forklarer i sit indlæg om »User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internalisation«, udmønter interaktiv læring sig i langvarige, stabile og svært specialiserede vertikale relationer, der – netop pga. deres specialisering – over tid kan blive tiltagende uflexible. Dette er en anvendelse af et velkendt tema fra innovationslitteraturen – nemlig det såkaldte »produktivitets-dilemma« – men i denne litteratur overvejende anvendt på intra-virksomheds-forhold; Lundvalls teoretiske innovation er

at anvende den på inter-virksomheds-relationer. Dog er vertikalt disintegrerede systemer i en komparativ betragtning mere innovationsgunstige end vertikalt integrerede.

De foregående temaer søges nu inddraget i bogens i alt 14 kapitler, som er disponerede over tre sektioner. Nemlig en overvejende teoretisk og overordnet sektion (1), »Towards a New Approach to National Systems of Innovation«, med bidrag af Björn Johnsson, Bengt-Åke Lundvall og Esben Sloth-Andersen; en sektion (2), der specificerer perspektivet i sektion 1 nærmere, »A Closer Look at National Systems of Innovation«, med bidrag af Allan Næss Gjerding, Lars Gelsing, Birgitte Gregersen, Jesper Lindgaard Christensen og Christopher Freeman; og endelig en mere empirisk og internationalt orienteret sektion (3), »Opening National Systems of Innovation: Specialisation, Multinational Corporations and Integration«, med bidrag af Bent Dalum, Jan Fagerberg, Esben Sloth Andersen/Asger Brændgaard, Francois Chesnais og Dalum/Johnsson/Lundvall.

På et mere detaljeret emnemæssigt niveau kommer vi vidt i de 14 kapitler i termer af analyseobjekter og analyseniveauer: Fra »Work Organisation and the Innovation Design Dilemma« på intra-organisations-niveauet (Gjerding), over »User-Producer Relationships, National Systems of Innovation and Internalisation« (Lundvall) på (bl.a.) inter-virksomheds-niveauet, til fænomener på branche/NIS-niveau. Det er jo en lang række temaer, som tages under behandling. Og det rejser spørgsmålet, hvorvidt der eksisterer en forenet tilgang – en »Ålborg-tilgang« – eller om der snarere er tale om en række bidrag, der på et eller andet niveau refererer til NIS, dvs. snarere er karakteriserede ved interesse for en fælles analysegenstand end ved en forenet tilgang. Dette må nok siges at være tilfældet, men er på den anden side heller ikke noget, der direkte kan lastes Ålborg, fordi det ikke explicit hævdes, at der er tale om en forenet tilgang. Men derfor kan det godt være en mangel alligevel.

Centralt i flere af bogens bidrag er en til tider ret markeret polemik mod standard økonomisk teori, neoklassisk eller mainstream teori om man vil.

F.eks. findes den fundamentalt uskikket til at forstå den teknologiske ændringsproces, eftersom innovationer her antages at være exogene, sjældne (?), diskrete begivenheder, og der bortses fra læring, søgeprocesser etc. Kort sagt er standard økonomi isoleret koncentreret om statisk efficient allokering, uden essentiel hensyntagen til innovative aktiviteter, læreprocesser, transformation etc. Noget af dette kan man godt være enig i – som en foreløbig karakteristik af eksisterende neoklassisk teori – omend man kan betvivle påstanden, at neoklassisk teori skulle være *iboende* ude af stand til at håndtere den teknologiske ændringsproces; dette burde der nok argumenteres noget mere omfattende for i bogen. Under alle omstændigheder bliver det et relevant spørgsmål om Ålborg har noget, der kan matche neoklassisk teori i termer af enkelhed, præcision og beslægtethed i analytiske tilgange. Og her er svaret et »nej«.

For hvis den foreliggende bog er repræsentativ for en »Ålborg-tilgang«, må man konstatere, at den er en blanding af en lang række – ikke umiddelbart konvergente – teoretiske traditioner. Blandt de dominerende indflydelser er der for det første den franske strukturalistiske industriøkonomiske tradition; for det andet er der moderne evolutionær teori à la f.eks. Nelson/Winter (1982); for det tredje er der angel-saksisk innovations-litteratur. Disse tre tilgange har en række lighedspunkter i en bredt evolutionær fundering, men har netværksteori (som optræder i Gelsings indlæg), klassisk institutionalisme (som optræder i Johnssons indlæg), sociologisk organisationsteori (som optræder i Gjerdings indlæg), og østrigsk teori (som præger flere af indlæggene) lighedspunkter med de tre foregående og med hinanden?

Der er mao. *hul i vaniliekransen* i Ålborg: »Ålborg-tilgangen« består af en længere række urelaterede tilgange, uden noget konsistent og omfattende forsøg på at konstruere et teorisæt, der kan sammenbinde de enkelte tilgange. Måske er det den type teori, der optræder i bogens bedste teoretiske indlæg (nemlig Sloth-Andersens), nemlig evolutionær teori, der kan udfylde hullet i vaniliekransen på sigt. At det ihvertfald ikke er den type tilgang, som man måske umiddelbart ville synes var naturlig for Ålborgs forehavende, nemlig moderne organisationsøkonomi, er ganske klart.

Eftersom så stor en del af ressource-allokeringen i verden styres administrativt – gennem virksomhedernes hierakier – må en relevant teori om nationers eller specifikke branchers konkurrencemæssige fordele nødvendigvis im- eller explicit også være en teori om den individuelle virksomheds konkurrencemæssige muligheder og fordele. Dette er bekendt af f.eks. Porter, men underspillet i NIS-tilgangen. Blot at se en nations eller en branches konkurrencemæssige position som en simpel aggregering af virksomheders individuelle konkurrencemæssige fordele og positioner er imidlertid naivt, fordi det som regel vil udtrykke en kompositions-fejltagelse. Der er nemlig generelt systemiske effekter ved virksomheders interaktion, i økonomiske termer en lang række pekuniære og non-pekuniære positive og negative externaliteter. Det er dette Porter forsøger at opfangge gennem »cluster«-begrebet, og det er klart også en del af indholdet i NIS. Men spørgsmålet bliver så, hvilket eller hvilke analyse-niveauer, der bør inddrages. Her har Ålborg valgt, forekommer det mig, et så aggregeret niveau, at virksomheden næsten er helt forsvundet ud af billedet. Dette er muligvis én af årsagerne til, at NIS-tilgangen ikke har en *teori om virksomheden* specielt, og om *økonomisk organisering* generelt. Dette er en relevant anke, eftersom manglen på en sådan teori har en lang række uheldige konsekvenser for NIS-tilgangen: Det er fundamentalt ikke muligt at diskriminere mellem forskellige former for økonomisk organisering på en økonomisk basis. Det er faktisk fundamentalt ikke muligt at give overbevisende *økonomiske* rationaler for den anvender-producent-interaktion, der er så central i NIS-tilgangen, relativt til andre typer økonomisk organisering. Muligvis er det også manglen på en distinkt teori om økonomisk organisering, der medfører at horisontale relationer og arrangementer mellem virksomheder er helt forsvundet ud af billedet til fordel for udelukkende vertikale relationer (her spiller arven fra den franske strukturalist-tradition også en rolle).

En anden årsag til manglen på en teori om økonomisk organisering er den meget kritiske holdning, som ihvertfald Lundvall har overfor standard-teorierne herom, særlig Williamsons (1985). Så bør man også give nogle teoretiske alternativer; men Lundvall giver os ikke her nogle alternative ratio-

naler for økonomisk organisering. Afskærer man sig på forhånd fra at inddrage udvidede egeninteresse-antagelser har man også – i det mindste som økonomisk teori eksisterer – afskåret sig fra at sige noget omfattende om økonomisk organisering. Hvad der stadig er relativt problematisk i eksisterende teorier om økonomisk organisering er, at de overvejende ser økonomisk organisering som et rent kontraktligt anliggende; at virksomheder f.eks. også er opbevaringssteder for produktiv viden er endnu ikke systematisk indkorporeret i disse teorier, omend forsøget herpå er startet. Det drejer sig her om arbejder af f.eks. David Teece, i nogen grad William Lazonick, og nyere virksomhedsteorier i strategisk management (resource-perspektivet på virksomheden); arbejder, der er inspirerede af f.eks. virksomhedshistorikeren Alfred Chandler og virksomhedsteoretikeren Edith Penrose, og som i høj grad ser virksomheden som en lærende og innoverende entitet. Sådanne bidrag tror jeg med fordel kan inddrages i et muligt fremtidigt approach til NIS.

Endelig en anden mindre reservation, der har at gøre med økonomisk organisering og national konkurrenceevne. Bruger-producent-relationer, dvs. vertikale kooperative virksomheds-relationer, er helt centrale i Ålborgs univers (*konkurrence* er det derimod ikke). Og sådanne relationer kan også være efficient økonomisk organisering for individuelt specialiserede virksomheder i f.eks. nationale lav-opportuniste-omgivelser. Men som et generelt forhold, og særligt i en international sammenhæng, er de potentielle implikationer for national kapabilitets-udvikling og derfor konkurrenceevne betydelig mindre gunstige. I en stor del af den vestlige verden har der længe været en meget markant tendens til at »out-source« aktiviteter i kooperative arrangementer til østasiatiske virksomheder. Og som stadig flere kritikere af denne praksis med stigende styrke har betonet, har dette ledt til et markant tab af en lang række kapabiliteter, som er blevet overført til østasiatiske virksomheder, der efterfølgende har markeret sig som særdeles aggressive konkurrenter (f.eks. Bettis/Bradley/Hamel 1992). Mao hænger økonomisk organisering og national konkurrenceevne muligvis tæt sammen.

Et sidste problematisk forhold i bogen er policy-aspektet. I et afsluttende kapitel af Dalum,

Johnsson og Lundvall argumenteres for »an evolutionary enlightened policy«, hvor »enlightened« betyder »interventionistisk«. Forfatterne finder det nemlig nødvendigt først at argumentere mod de anti-interventionistiske implikationer af evolutionær og østrigsk teori, men glemmer desværre i processen at give f.eks. public choice-indsigter samme behandling. Meget af diskussionen er meget generel (det præger dog næsten alle diskussioner af denne art), men der er nogle klare problemer, der primært har at gøre med, at det tages som a priori ønskværdigt at innovations-aktiviteter skal »paces« gennem den offentlige sektor. Men hvem præcis artikulerer dette ønske? Hvor meget skal innovationsaktivitet »paces«? Hvilken rolle spiller private virksomheders »rent-seeking« i interaktionen med de offentlige myndigheder? Hvor mange ressourcer skal den offentlige sektor afsætte på »pacing«? Hvilke præcise velfærdsvurderinger ligger til grund? Er der overhovedet noget velfærds-mæssigt vundet ved at lade den offentlige sektor »pace« innovationsaktivitet?

Det foregående har været ret – måske overdrevent – kritisk overfor det foreliggende arbejde. Selvom bogens overordnede analyseobjekt er fascinerende og selvom flere af bidragene er af endog meget høj kvalitet, synes jeg, at bogen i nogen grad skæmmes af mangel på teoretisk homogenitet. Et råd kunne måske være at forholde sig mindre kritisk overfor standard organisationsøkonomi og systematisk forsøge at integrere denne med dels teorier om virksomheder som lære-systemer, og dels teorier om brancher, sektorer etc. som andre læresystemer.

Litteratur

- Bettis, R.A./S.P. Bradley/G. Hamel (1992): Outsourcing and Industrial Decline. *Academy of Management Executive* 6: 7-22.
 Marshall, A. (1925): *Principles of Economics*. London: MacMillan.
 Nelson, R.R./S.G. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Belknap Press.
 Williamson, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Nicolai Juul Foss,
 Institut for Erhvervs- og Samfundsforskning,
 Handelshøjskolen i København