

Nr. 2 - 1991
64. årgang

Øko no mi Pol tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 1991

64. årgang nr. 2. Juni 1991

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsfeltet 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 Afsætningsøkonomi, Handelshøjskolen i København, Rosenørns Alle 31, 3, 1970 Frederiksberg C. Telefon 31 39 70 66.

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 arbejds sociologi, 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 1991:

- Privatpersoner: kr. 300,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 350,00
- Priserne er incl. moms.

Tryk: Gentofte Tryk, Charlottenlund

ISSN 030-1906

Indhold

Redaktionelt forord

3

TEMA: EF'S GRÆNSER OG MULIGHEDER

ØMU – den økonomiske politik og institutionerne

4

Anders Ølgaard

Politisk, økonomisk og monetær union – er tiden moden?

15

Christen Sørensen

Dommerskab og politikerskab jura i EF

23

Hjalte Rasmussen

Europæisk integration og kulturpolitik

35

Erik Beukel

Stillads til et europæisk babelstårn?

44

Niels Thomsen

GENERELT

Økonomisk kronik

53

Jeppe Christiansen

Anmeldelser

61

- Nye tendenser i politologien
- Videnskabsteori og metodelære
- Den forsvundne produktivitet
- Internationalisering og erhvervsudvikling
- Firm Search, Sectoral Shifts and Unemployment

Forord

Der er gennem de sidste år lagt planer om vidtgående europæisk integration – et indre marked, økonomisk og monetær union, politisk union, forsvarssamarbejde med videre. Og den medvind, som EF-samarbejdet har haft gennem de sidste år, betyder, at der også fra dansk side er grund til at tage disse planer endog særdeles alvorligt. Man må blandt andet overveje, hvilke mål det er hensigtsmæssigt at opstille for den europæiske integration. Hvor ambitiøst er det ønskeligt at tilrettelægge EF-samarbejdet? Hvilke politiske

og økonomiske risici er der ved forceret europæisk integration? Og hvilke realistiske muligheder er der i et udbygget samarbejde? Og frem for alt: hvilke institutioner skal bære det fremtidige samarbejde i EF?

Det er baggrunden for, at Økonomi & Politik nr. 2 1991 bærer temaet »EFs grænser og muligheder«.

Steen Thomsen
Redaktør

Institutionel økonomi – Call for Papers

I samarbejde med Samfundsøkonomen planlægger *Økonomi & Politik* i september 1991 en konference om institutionel økonomi. I økonomisk teori er interessen for institutioner vokset betydelig i de senere år, og vi finder grund til at gøre opmærksom på dette teoriområde og diskutere, hvorvidt det har relevans for den økonomisk-politiske debat i Danmark.

Vi vil opfordre interesserede bidragydere og deltagere til at give skriftlig besked til redaktionen inden den 1.7.1991. Interesserede bidragydere opfordres til at vedlægge et to-siders abstrakt af deres indlæg, som må foreligge i færdig form til konferencen. Efter diskussion på konferencen forventer vi at publicere nogle af bidragene som artikler i *Økonomi & Politik* og *Samfundsøkonomen*.

ØMU, den økonomiske politik og institutionerne

Anders Ølgaard, professor, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

1. Indledning

De færreste vil bestride, at EF-samarbejdet har været en succes fra Rom-traktatens undertegnelse af de seks oprindelige medlemslande i 1957 via Storbritanniens, Irlands og Danmarks medlemskab i 1972 og frem til udvidelsen af medlemskredsen i 1980'erne med Grækenland, Spanien og Portugal. Ved begyndelsen af 1990'erne er spørgsmålet om en yderligere forøgelse af antallet af medlemslande tilsyneladende ved at blive aktuelt. Det drejer sig i første række om lande fra EFTA-samarbejdet (Østrig, Norge og Sverige), men også om EF's forhold til de østeuropæiske lande øst og syd for Tyskland. Hertil kommer en række udenrigspolitiske problemer i forhold til såvel USA som Sovjetunionen og andre dele af verden (herunder Golf-staterne). På disse områder vil de tre store, politisk toneangivende EF-lande, (det genforenede) Tyskland, Frankrig og Storbritannien, givetvis have forskellige synspunkter. Det vil igen afspejle sig i debatten om fælles udenrigs- og forsvarspolitik m.v. Disse problemkredse er måske endda, når det kommer til stykket, de mest centrale, når de store EF-lande skal tage stilling til EF-samarbejdets fremtidige udformning. De vil imidlertid ikke blive berørt i det følgende, som kun vil behandle det økonomiske samarbejde i EF.

Men selv med denne begrænsning vil der uundgåeligt rejse sig politiske spørgsmål. Det skyldes bl.a., at jo mere vidtgående det

økonomiske samarbejde bliver, jo vanskeligere vil det blive at sikre, at de vedtagne regelsæt også i praksis kommer til at fungere. Men det hænger nok især sammen med, at ambitionsniveauet i de planer, der i øjeblikket drøftes – i første række m.h.t. skabelsen af en egentlig valutaunion – ifølge sagens natur indebærer, at medlemslandene i langt højere grad end hidtil må afgive suverænitet. Og hermed opstår der automatisk debat med dertil knyttet usikkerhed og skepsis i de enkelte medlemslande.

Problemet er ikke nyt. I 1966 blev der på fransk foranledning i Ministerrådet gennemført det såkaldte Luxembourg-forlig, hvorefter det enkelte medlemsland havde vetoret, hvis det drejede sig om afgørelser, der var vigtige for det. Hermed var man gået fra flertalsstyre til en konsensus-politik, hvor man i Ministerrådet lod de problemer ligge, som man ikke kunne nå til enighed om.

Ved den Europæiske Fælles Akt blev det bl.a. besluttet at skabe Det Indre Marked inden nytår 1993. De regler, som var nødvendige med henblik herpå, kunne vedtages med kvalificeret flertal. Der var altså tale om, at veto retten blev tilsidesat for så vidt angår skabelsen af Det Indre Marked.

Som bekendt er dette arbejde i fuld gang, omend der stadig er langt igen. Men ikke desto mindre er der allerede yderligere initiativer

på bedding, i første række m.h.t. skabelsen af en Økonomisk og Monetær Union (ØMU). Som nærmere omtalt nedenfor drejer det sig især om at etablere en valutaunion. Hermed fastlåses man »uigenkaldeligt« medlemslandenes indbyrdes valutapariteter, og det har vidtgående konsekvenser for de enkelte medlemslandes mulighed for at føre deres egen økonomiske politik.

Hvor vidtgående er disse konsekvenser? – og hvilke(t) EF-organ(er) skal overtage den beslutningskompetence, som de enkelte medlemslande må give afkald på for at sikre valutaunionens troværdighed, eksternt såvel som mellem medlemslandene indbyrdes? Kan det overhovedet lade sig gøre at skabe en troværdig valutaunion og samtidig at bevare EF som et demokratisk politisk samarbejde? Eller vil teknokraterne i så fald overtage magten, uden at befolkningerne i medlemslandene har mulighed for at sætte dem fra bestillingen? Det er til disse unægtelig meget centrale spørgsmål, at der i det følgende vil blive søgt knyttet nogle kommentarer. Ikke i et forsøg på at give definitive svar, men først og fremmest for at bringe de netop rejste spørgsmål ind i debatten. Det er nemlig hidtil ikke lykkedes, selv om man er begyndt at strejfe spørgsmålet om EF's – og især en kommende ØMU's – »demokratiske under-skud«.

Som baggrund for at behandle de nævnte spørgsmål kan det imidlertid være praktisk at prøve at resumere de vigtigste resultater, EF hidtil har nået. Det vil ske under overskrifterne Den Fælles Landbrugspolitik, Det Indre Marked og EMS-samarbejdet.

2. Den Fælles Landbrugspolitik

Helt siden 1960'erne har den fælles landbrugspolitik været en af EF-samarbejdets hovedpiller. Kort fortalt har ideen været, at der også for landbrugsprodukter skulle gælte

de samme priser overalt i medlemslandene, men i modsætning til industrivarerne, hvis priser jo fastsættes i markedet, skulle priserne til landbruget fastsættes af EF's landbrugsministre. Under pres fra deres lokale landbrugsorganisationer har de været tilbøjelige til at sætte priserne på landbrugsprodukter i overkanten. Selvforsyningsgraden for de landbrugsvarer, der indgår i markedsordningerne, var i 1960'erne mindre end 100 pct., idet EF var nettoimportør af de pågældende varer. Resultatet af den førte politik, der har støttet landbruget gennem høje produktpriser, er imidlertid blevet, at der nu er en betydelig overskudsproduktion af de pågældende landbrugsvarer. På den ene side må forbrugerne betale væsentligt mere for fødevarer, end hvis man havde valgt en anden form for subsidiering – eksempelvis med det udgangspunkt, at forbrugerpriserne skulle modsvare verdensmarkedspriserne. På den anden side skaber overskudsproduktionen store finansielle problemer for EF; landbrugspolitikken er blevet EF-budgettets gøgeunge. De finansielle problemer for EF opstår, hvad enten man oplagrer (og evt. destruerer) landbrugsvarerne eller løbende eksporterer dem til tredielande, hvor priserne er lavere end i EF, hvorfor der må ydes eksportstøtte i form af de såkaldte eksportrestitutioner. Og endelig har de højere priser til landbruget ikke engang løst dets strukturproblemer, men er delvis blevet kapitaliseret i højere priser på landbrugsejendomme til skade for næste generation af landmænd.

EF-Kommissionen har gennem de sidste årtier konstant advaret mod den førte politik, men forgæves. Først på det seneste er landmændene ved at erkende, at politikken med støtte via produktpriserne er ved at køre fast i overskudsproblemer, dumping-eksport til tredielande med deraf følgende problemer i GATT og økonomiske krav til EF's kasse, som man ikke kan finansiere, især ikke hvis

man som et led i en realisering af ØMU-planerne må regne med øgede udgifter i forbindelse med regionalpolitik m.v.

Pointen er imidlertid, at mens man langt om længe i landbrugskredse er ved at komme til den erkendelse, at de garanterede landbrugspriser må sættes ned, er der i mellemtiden sket det, at priserne er kommet så højt op, at det ikke mindst i små, dårligt beliggende brug (bjergbønder m.v.) er nødvendigt med indkomstkompensationer, når priserne sættes ned. Landbrugspolitikken er ved at flytte sydpå, og olivenolie vil få en større rolle på smørrets bekostning. I Middelhavsområdet betragtes socialpolitik som et naturligt element i landbrugspolitikken. Indkomststøtte til fattige bønder har da heller ikke samme produktionsforøgende konsekvenser som en politik, baseret på højere priser. Men EF's fundamentale ide om, at produktionen skal foregå, hvor det kan ske mest effektivt, bliver naturligvis krænket ved sådanne socialpolitiske elementer i landbrugspolitikken. Dette har det danske Landbrugsråd da heller ikke været sene til at understrege.

Konklusionen bliver på denne baggrund, at EF's fælles landbrugspolitik stadig ikke har fået et indhold og en form, der har kunnet indfri forventningerne om produktionsallokering på basis af effektivitet ledsaget af en strukturpolitik (læs: afvandringspolitik), der skulle kunne holde EF's udgifter på dette område nede. Og hvad værre er: nye medlemslande med fattige bønder vil gøre det endnu vanskeligere at finde bæredygtige løsninger.

I stedet har man fået et uigennemsigtigt system med en lang række ordninger, som har meget lidt med effektiv produktion at gøre, og som endvidere fører til omgørelser på mere eller mindre legal vis. På denne baggrund er det ikke for meget sagt, at EF's landbrugspolitik underminerer troværdigheden af EF

som en union, der på en tilfredsstillende måde kan løse fundamentale strukturproblemer. Og sådanne strukturproblemer vil melde sig med øget styrke i forbindelse med etableringen af en valutaunion.

3. Det Indre Marked

Et hovedelement i EF-pakken, der herhjemme var til folkeafstemning i februar 1986, er skabelsen af et indre marked ved udgangen af 1992. Oprindeligt var EF jo en toldunion, idet der er toldfrihed medlemslandene imellem. Men derudover findes der en række andre handelshindringer, der varierer fra land til land, og sigtet med det indre marked er at afskaffe alle disse hindringer, således at EF-landene får karakter af ét stort hjemmemarked. Når det indre marked er etableret, vil kontrollen ved medlemslandenes indbyrdes grænser kunne afskaffes, simpelthen fordi der ikke længere er noget at kontrollere.

De bestemmelser, der er nødvendige for at skabe det indre marked, kan som nævnt vedtages i Ministerrådet ved flertalsbeslutning. Man kunne tro, at der her var tale om en storstilet indsats i retning af regelforenklings, men så simpelt er billedet ikke. Krav om standardisering, bl.a. for at sikre gennemsigtighed i markederne og muliggøre produktivtetsforøgelser, kan føre til ganske komplicerede (og stive?) regelsæt. Afskaffelse af grænsekontrol vil desuden, for blot at nævne et enkelt eksempel, få den konsekvens, at momsopkrævningen i forbindelse med varer, der produceres i ét medlemsland, men forbruges i et andet, i fremtiden må ske efter nye procedurer, som der da også allerede er vild uenighed om.

Et af de vigtigste elementer i det indre marked er, at private kapitalbevægelser medlemslandene imellem skulle liberaliseres inden midten af 1990, hvorefter finansielle institutioner i de forskellige medlemslande kan

konkurrere frit. Hermed er samtidig skabt en af forudsætningerne for en valutaunion.

Mens der kan vedtages bestemmelser med henblik på skabelsen af det indre marked ved flertalsbeslutning, har medlemslandene formelt set bevaret retten til selv at fastsætte egne skattesatser m.v. Dette forhold spillede en betydelig rolle i debatten forud for folkeafstemningen i 1986 og skal også berøres her, da det foregriber problemerne omkring suverænitetsafgivelse i forbindelse med den økonomiske politik.

Selv om det i 1986 var tanken, at medlemslandene formelt skulle bevare retten til at fastsætte f.eks. satserne for indirekte skatter, vil friere regler for – og i sidste ende en afskaffelse af – grænsekontrol indebære, at det i praksis kan være nødvendigt at skele til naboerne, hvis man vil undgå alt for kaotiske forhold omkring grænsehandelen. På denne baggrund er der en stigende tilslutning til det synspunkt, at der kan være grund til at indføre minimumssatser i varebeskatningen.

Helt generelt indebærer de friere muligheder for handel mellem landene og ikke mindst de frie kapitalbevægelser, at det enkelte medlemsland, og altså også Danmark, under alle omstændigheder må indrette sin skattestruktur således, at det ikke afskrækker investorer – udenlandske og danske – fra at skabe arbejdspladser her i landet. Da specielt den danske skattestruktur ligner de øvrige skandinaviske landes mere end de kontinentale EF-landes, giver dette forhold problemer for den danske finanspolitik. I det omfang disse problemer kun kan løses ved en generel reduktion af skattesatserne, vil det selvsagt også få konsekvenser for omfanget af de offentlige udgifter.

Med andre ord er det vigtigt at holde sig for øje, at jo friere de indbyrdes landegrænser kan passeres, jo mindre værdi kan man til-

lægge det forhold, at det enkelte medlemsland formelt har bevaret sin suverænitet m.h.t. lovgivning på en række områder. Hvis man nemlig vælger en løsning, der adskiller sig afgørende fra de andre medlemslandes, vil det i praksis kunne være vanskeligt at leve med de konsekvenser, sådanne forskelle vil få for det pågældende medlemsland. Formel bevarelse af lovgivningsmæssig suverænitet er med andre ord ikke altid ensbetydende med, at man også i praksis har bevaret sin handlefrihed.

4. Fra EMS-samarbejde til valutaunion?

Det økonomiske område inden for EF, der mest har været præget af ideer og planer om integration, er nok valutaområdet med henblik på at stabilisere medlemslandenes indbyrdes valutakurser. Allerede i 1970 afgav det såkaldte Werner-udvalg en betænkning om dannelsen af en valutaunion inden for EF. Denne betænkning kan betragtes som en forløber for Delors-udvalgets fra 1989. Da dollarens guldindløselighed blev ophævet i 1971, blev det af EF fortolket som en udfordring, der førte til det såkaldte »slange-samarbejde« fra 1972, der knyttede (de fleste af) medlemslandenes valutaer særlig tæt sammen. Baggrunden herfor var ikke blot principielt ideologisk. Det havde vist sig, at den fælles landbrugspolitik løb ind i store vanskeligheder – ud over dem, den havde i forvejen, jfr. ovenfor – når der skete ændringer i medlemslandenes indbyrdes valutapariteter. Det var således ikke nogen tilfældighed, at slangesamarbejdet gennem 1970'erne søgtes udbygget, hvad der i 1979 resulterede i skabelsen af EMS'en.

EMS-samarbejdet indebærer, at man har fastlagt centralkurser mellem medlemslandenes valutaer indbyrdes, idet markedskurserne kan bevæge sig omkring disse kurser inden for på forhånd fastlagte intervaller.

Man har dermed bevæget sig ganske langt i retning af et system af faste indbyrdes valutakurser, hvad der dog naturligvis ikke udelukker, at kurserne på f.eks. dollar og yen kan svinge, men i så fald sker det i samme takt for alle de valutaer, der deltager i EMS-samarbejdet.

De indbyrdes centralkurser kan ændres, men kun efter aftale medlemslandene imellem. At Danmark også i praksis har mistet suverænitet på dette punkt, viste sig allerede ved den såkaldte »Fastelavns-devaluering« i 1982, hvor den socialdemokratiske regering måtte sande, at der er politiske realiteter i, at en dansk paritetsændring netop kun kan ske, hvis den godkendes af de øvrige medlemslande.

Når man kan karakterisere EMS-samarbejdet som en succes, hænger det dels sammen med, at der gennem 1980'erne er blevet længere og længere mellem justeringerne af medlemslandenes indbyrdes valutapariteter, dels at justeringerne kvantitativt set er blevet stadig mindre. Hertil kommer, at Storbritannien som bekendt langt om længe sluttede sig til EMS-samarbejdet i 1990.

Men selv under EMS-samarbejdet er det altså muligt at aftale ændringer i de indbyrdes centralkurser. Ved dannelsen af en valutaunion forsvinder denne mulighed, idet de indbyrdes valutakurser fastlåses »uigenkaldeligt«. Hermed forsvinder argumentet for et bånd, hvori markedskurserne kan bevæge sig. Markedskurserne bliver pr. definition lig med centralkurserne. I en troværdig valutaunion vil medlemslandene således ikke alene have givet afkald på valutakursændringer som økonomisk-politisk instrument. Også renten på samme type af fordringer må – med frie private kapitalbevægelser, jfr. ovenfor – forventes at blive ens i de forskellige medlemslande. En valutaunion er derfor samtidig en renteunion. De enkelte landes

mulighed for at føre deres egen pengepolitik vil med andre ord forsvinde.

Men hvad med finanspolitikken? Allerede Det indre Marked sammen med EMS'en skaber – helt uafhængigt af formelle regelsæt – et pres på de enkelte medlemslande med henblik på en finanspolitisk harmonisering, jfr. ovenfor. Men er der behov for at gå længere med henblik på, at medlemslandene også formelt afgiver finanspolitisk suverænitet?

Dette spørgsmål er – og vil vist altid være – den varmeste kartoffel ved etablering af en valutaunion, især da i vore dage hvor en offentlig sektor af betragtelig størrelse er et naturligt element i samfundsstrukturen, i hvert fald på vore breddegrader. Argumenterne imod en vidtgående, tvungen koordinering (læs: suverænitetsafgivelse) i forbindelse med ØMU'en forekommer ikke overbevisende. Realiteten er nok, at man anser det for urealistisk at få medlemslandenes parlamenter til at acceptere en sådan suverænitetsafgivelse, og derfor holder man for en gangs skyld en lav profil.

Men så sidder man til gengæld tilbage med problemet: Bliver valutaunionen i så fald troværdig?

5. De finanspolitiske dilemmaer

Allerede i Delors-udvalgets kommissorium taltes der om en »Økonomisk og Monetær Union«. At monetær union betyder valutaunion er uden videre klart, jfr. ovenfor, men hvad betyder en Økonomisk union? På dette punkt er Delors-rapporten langt mere ulden, men når man skræller alle udenværker væk, når læseren alligevel frem til den klare konklusion, at det drejer sig om samordning af finanspolitikken, således at der også her sker en overføring af beslutningskompetence fra medlemsstaterne til EF. Det fastslås desuden, at det er »uomgængeligt nødvendigt, at

der sker parallelle fremskridt i den økonomiske og monetære integration, hvis man skal undgå, at der opstår uligevægte» (den såkaldte parallelisme-tese).

Det er Delors-rapportens klare standpunkt – ja, det er måske endda det mest interessante synspunkt i hele rapporten – at parallelisme er nødvendig, og især at økonomisk (læs: finanspolitisk) koordination nødvendigvis må ske ved, at medlemslandene afgiver finanspolitisk suverænitet til EF, idet det er nødvendigt at udvikle bindende regler såvel som bindende procedurer for de enkelte landes finanspolitik, herunder »fastsættelse af øvre grænser for de enkelte medlemsstats budgetunderskud« (pkt. 33). Med andre ord: Medlemslandenes parlamenter skal afgive kompetence (læs: suverænitet) på det punkt, der både aktuelt og historisk er et kernepunkt for ethvert lands lovgivende forsamling: finansloven (budgettet).

Det er jo tale i klar tekst, og argumentationen er da heller ikke let at komme udenom: Hvis man ikke kan sikre, at finanspolitikken i de enkelte lande koordineres, kan man heller ikke sikre valutaunionens troværdighed.

Men samtidig rejser Delors-rapportens konklusion en lang række spørgsmål og problemer. Et af dem er, til hvilken institution i EF de enkelte medlemslande skal afgive finanspolitisk suverænitet. Det spørgsmål har jeg nu i over et år prøvet af få besvaret. Jeg har endda – på den af økonomiministeren afholdte konference på Christiansborg den 3. maj 1990 – spurgt Jacques Delors himself. Med et citat fra den senere udsendte konferencerapport (side 107) spurgte jeg:

»Hvis ØMU realiseres, vil det fra tid til anden blive nødvendigt at tvinge landene til at gøre ting, som de ikke ønsker at gøre – at vride arm på dem.

Hvilke politikere skal beslutte at vride arm på medlemslandene?

Vil befolkningen i alle medlemslandene forstå, hvad der foregår, og vil de acceptere alle disse planer?»

Svaret var, som enhver kan forvisse sig om ved at læse de følgende sider i konference-rapporten, en samling upræcise almindeligheder. Men det drejer sig jo altså også om en virkelig øm politisk ligtorn.

6. EF's krav til medlemslandenes finanspolitik

Problemerne omkring den finanspolitiske koordination med deraf følgende suverænitetsafgivelse bliver ikke lettere at håndtere, når man erkender, at der – i modsætning til valutaunionen – ikke findes nogen alment accepteret definition af, hvad en økonomisk union overhovedet er. Det er vist endda berettiget at hævde, at det eneste, de såkaldt professionelle økonomer er enige om, er, at der ikke engang kan gives nogen entydig, enkel og klar formulering af problemet.

På den ene side er det klart, at man i EF ikke skal godkende de enkelte landes finanslove, punkt for punkt. På en lang række områder sker der ingen indblanding. Som det fremhæves i Økonomiministeriets seneste rapport om emnet, ØMU II, januar 1991, kan forhold som sundhedsvæsen, uddannelse og forskning, sociale foranstaltninger og boligforhold for alle praktiske formål fastlægges nationalt, regionalt eller lokalt (kap. V). (Desværre savner man her en henvisning til, at det senere i rapporten på et mere ydmygt sted fastslås, at nok er socialpolitik et nationalt ansvar, men hvis den udformes som støtte til skibsværfter eller ineffektive landbrug, bliver den nu alligevel et EF-anliggende (kap. IX). I denne sammenhæng bør det også nævnes, at hele debatten om den sociale di-

mension i EF jo netop er udtryk for, at det er et åbent spørgsmål, i hvilken grad arbejds-markeds- og sociale forhold skal fastlægges af EF).

På den anden side må man – det er i hvert fald Delors-rapportens holdning – sikre, at der fra EF kan stilles krav med hensyn til, hvad man kunne kalde »finanspolitikens samlede strammingsgrad«. Sådanne krav er nødvendige for at forhindre, at et medlemsland f.eks. gennem en ekspansiv finanspolitik sætter troværdigheden m.h.t., at det vil følge valutaunionens spilleregler, over styr.

Problemet er imidlertid, at der ikke findes noget enkelt udtryk for finanspolitikens strammingsgrad, som altid vil forekomme naturligt og hensigtsmæssigt. Det gælder også for det ovenfor nævnte krav om fastsættelse af øvre grænser for de enkelte medlemsstaters budgetunderskud.

Når Delors-rapporten alligevel opstiller sådanne enkle kriterier må man formode, at det hænger sammen med, at jo enklere kriterierne er, jo færre problemer vil der opstå i EF, når man skal tage stilling til, om de enkelte medlemslande lever op til dem, og jo færre problemer opstår der derfor, når Jacques Delors ikke vil svare på, til hvilket EF-organ de enkelte lande skal afgive finanspolitisk suverænitet.

Til gengæld er sådanne firkantede kriterier naturligvis ikke de enkelte medlemsstaters livret – og da slet ikke den danske regerings.

Hvad gør en regering, der ikke kan lide et problem? Den benægter dets eksistens – og det er lige præcis, hvad regeringen gør i ØMU II (side 51 fo). Den nævner tre relativt harmløse kriterier og fortsætter, at herudover »skønnes det ikke nødvendigt at gennemføre yderligere regler på det finanspolitiske område for at sikre en passende finan-

spolitik«. Med andre ord: ØMU er alligevel først og fremmest en valutaunion – garneret med finanspolitisk vinduespynt. Det er naturligvis en bekvem måde at undgå at tage stilling til en række varme kartofler på, men vil en sådan konklusion ikke samtidig underminere valutaunionens troværdighed?

Ikke blot Delors-rapporten, men også talrige faglige bøger og artikler ser en centralisering af finanspolitikken som en nødvendighed for at sikre valutaunionens troværdighed. Det samme gjorde Werner-rapporten fra 1970, der havde samme opgave som Delors-udvalget. Der blev det foreslået, at der skulle oprettes et beslutningscenter, som bl.a. skulle have afgørende indflydelse på de nationale budget-politikker. Det var nok bl.a. derfor, at Werner-planen aldrig fremkaldte nogen entusiasme i de enkelte medlemslande og slet ikke i disses parlamenter.

På denne baggrund er det mildest talt lidet overbevisende, når der i ØMU II side 52 argumenteres for, at man i finanspolitisk sammenhæng kan nå lige så langt ad frivillighedens vej som ved en centralisering (læs: suverænitetsafgivelse).

Argumentationen, der ikke skal gengives her, går på det såkaldte »free-rider« problem. Men hvad man ikke kommer ind på er følgende betragtning, som til gengæld forekommer så elementær, at den vist kun kan negligeres af EF-teknokrater:

EF består af medlemslande med demokratisk styreform, med frie valg og følgelig med skift i parlamentsflertal fra tid til anden med deraf følgende skift i regeringens farve og erklærede politik. I denne forbindelse – og ikke mindst i de valgkampe, som er en del af systemet – spiller økonomiske spørgsmål en afgørende rolle. Det er derfor en del af hele systemets funktionsmåde, at der fra tid til anden i de enkelte medlemslande vælges nye

regeringer, der vil føre en anden økonomisk politik end forgængererne. Hvad nu, hvis denne politik ikke er i overensstemmelse med, hvad EF-landene tidligere ad frivillighedens vej er nået frem til? I så fald er der jo ingen, der kan forhindre den nye regering i at føre sin politik ud i livet, selv om det måtte bringe valutaunionens troværdighed i fare.

7. Ambitionsniveauet i den økonomiske politik

I jo højere grad definitionen af den økonomiske union udvandes, og jo længere man mener at kunne nå ad frivillighedens vej, i jo højere grad er man tilbage i den konklusion, at ØMU i virkeligheden er lig med en valutaunion samt diverse vinduespynt.

Ud over problemerne med troværdigheden af en sådan konstruktion kan man spørge, om det synspunkt, at man kan klare sig med koordinering ad frivillighedens vej, ikke samtidig er udtryk for, at ambitionsniveauet m.h.t. opnåelse af økonomisk vækst og høj beskæftigelse er blevet sænket mærkbart gennem de sidste tyve år. Svaret herpå er givetvis bekræftende. I stigende grad betragtes økonomisk politik ikke længere som midler til at nå bestemte mål, men snarere som potentielle usikkerhedsfaktorer, der påfører erhvervslivet omkostninger. Kommissionens – formentlig overdrevne – skøn over fordelene ved, at valutakursrisikoen vil være elimineret i en (troværdig) valutaunion, er blot et enkelt udtryk herfor.

Hvis denne vurdering er rigtig, kan den måske bidrage til at forklare, at problemerne omkring ØMU har svært ved at påkalde sig den store interesse blandt medlemslandenes vælgere – hvis det rent faktisk er rigtigt, at interessen blandt vælgere er begrænset. Argumentet skulle da være det, at det parlamentariske styre i de enkelte medlemslande alligevel fungerer dårligt. Derfor vil det kun være

en fordel, at parlamenterne afgiver kompetence til EF. Hvis man accepterer disse præmisser, er vi imidlertid tilbage ved spørgsmålet om, til hvem i EF der skal afgives suveræniteten.

8. De udemokratiske EF-institutioner

Når EF-Kommissionen har fået så stor magt inden for EF-samarbejdet, hænger det nok bl.a. sammen med, at den er udnævnt for 4-års perioder. Den kan i praksis ikke væltes ved noget mistillidsvotum el.lign. og kan for så vidt karakteriseres som en udemokratisk institution. Dette er så meget mere bemærkelsesværdigt, som Kommissionen har en række beføjelser m.h.t. at overvåge, at traktaterne efterleves etc., som kunne lede tanken hen på, hvad nationale regeringer normalt beskæftiger sig med. Hertil kommer, at Kommissionen har »initiativret« med henblik på, hvad Ministerrådet kan beskæftige sig med. Det drejer sig faktisk om en ganske vidtgående beføjelse, idet Ministerrådet skal tage stilling til de forslag, det får forelagt af Kommissionen. Og endnu mere bemærkelsesværdigt: Medmindre der er enighed i Ministerrådet, kan man slet ikke sætte et spørgsmål på dagsordenen uden først at have fået grønt lys herfor fra Kommissionen. At EF-parlamentet ikke har initiativret, skal blot tilføjes for at gøre billedet endnu mere forvirret.

Ud fra et demokratisk synspunkt vil ledelsen af den centralbank, der skal styre valutaunionen, Eurofed, ikke tage sig bedre ud. Det er udtrykkeligt fastslået, at den ikke må modtage instruktioner fra nogen side. Direktionens medlemmer foreslås desuden valgt for 8-års perioder. Som bekendt skal Eurofed have prisstabilitet som sin (eneste) målsætning.

Men lige som nationale centralbanker ikke kan føre økonomisk politik, uden at det på

en eller anden måde sker i et samspil med regeringen, må man spørge, hvem Eurofed's ledelse skal have som forhandlingspartner. Som planerne tegner sig, bliver det Ministerrådet, nærmere bestemt Økonomi- og Finansministrene, som skal sikre den »demokratiske kontrol«.

Vil de være i stand hertil? Vil der i det hele taget være tilstrækkeligt politisk demokrati i EF til, at man kan undgå, at samarbejdet udvikler sig til teknokrati og bureaukrati, anført af Kommissionen og Eurofed?

Dette fundamentale problem har ligget i luften længe, og det vil blive aktualiseret, hvis planerne om en valutaunion føres ud i livet.

9. De demokratiske EF-institutioner – Ministerrådet

Som bekendt er de demokratiske EF-institutioner dels Ministerrådet, dels Parlamentet. (I Økonomiministeriets ØMU II side 80 nævnes en ny ide til endnu en mulig institution, nemlig et Europæisk Senat med udgangspunkt i medlemslandenes parlamenter, men den er der ikke taget hensyn til i det følgende.)

Hidtil har Ministerrådet været den dominerende faktor, hvadenten det drejer sig om møder mellem medlemslandenes stats-, udenrigs-, økonomi-, finans-, landbrugs- eller andre ministre. Men i betragtning af, at Ministerrådet kan træffe beslutninger – forordninger – som direkte bliver gyldige i de enkelte medlemslande, eller vedtage direktiver, som medlemslandene er forpligtede til at omsætte i national lovgivning, kan man ikke karakterisere Ministerrådets procedure- og beslutningsregler som betryggende. I Danmark har man som bekendt prøvet at bøde herpå ved etableringen af Folketingets Markedsudvalg, hvor de danske minister-

rådsmedlemmer forudgående skal forelægge de spørgsmål, der skal drøftes. Men muligheden for, at der træffes beslutninger på et utilstrækkeligt beslutningsgrundlag, er selv sagt langt større end i et nationalt parlament med åbne møder og flere behandlinger af det enkelte lovforslag, hvor der ind imellem foregår uddybende drøftelser i (folketing)sudvalg.

De spilleregler, Ministerrådet arbejder under, er altså langt fra problemfri. Føjer man hertil, at Ministerrådet ikke engang selv fastsætter sin dagsorden, jfr. ovenfor om Kommissionens initiativret, forekommer det ikke troværdigt, at Ministerrådet vil kunne handle med den fornødne autoritet, hvis et enkelt medlemsland – og specielt et af de store – fører en national politik, som kan sætte valutaunionens troværdighed over styr. Det er ikke et argument heroverfor, at det jo gik meget godt i perioden 1870-1914, for den gang havde man jo hverken offentlig sektor eller finanspolitik. Og det er heller ikke noget godt argument, at problemerne m.h.t. at fastholde de indbyrdes valutapariteter har været til at overse – og tilmed endda faldende – gennem 1980'erne. For dels har de internationale konjunkturer jo stort set stillet sig gunstigt, og dels har succes'en m.h.t. at tilvejebringe en høj beskæftigelsesgrad i medlemslandene været til at overse. Og hvis man her argumenterer, at dette hænger sammen med strukturproblemer, så må svaret være, at heller ikke på dette område har EF hidtil kunnet notere udpræget succes, jfr. om den fælles landbrugspolitik ovenfor.

I denne forbindelse må det erindres, at spørgsmålet om en valutaunions succes ikke kan vurderes på basis af erfaringerne fra en kortere periode. Eksterne uligevægte kan opbygges gennem årtier, før den gordiske knude hugges over gennem en valutakursjustering, jfr. f.eks. sterlingdevalueringen i 1967.

På samme måde kan man argumentere for, at ambitionsniveauet m.h.t. den økonomiske politik svinger op og ned – lige som kjolelængden – når man betragter politikernes holdninger over længere perioder, lige som der hos økonomerne over tiden er modeskifter m.h.t. fordele/ulemper ved flydende, faste men justerbare, eller helt faste valutakurser (valutaunion). Derfor kan etableringen af en ØMU-valutaunion meget vel vise sig at være uhensigtsmæssig på lidt længere sigt, selv om den på kort sigt måtte tegne til at blive en succes.

10. EF-Parlamentet

De ovenfor anførte overvejelser har især været knyttet til Ministerrådet. En del af de anførte betænkeligheder ville falde bort, hvis den afgørende politiske magt befandt sig i det demokratisk valgte Parlament snarere end i Ministerrådet. Den dag en sådan omgruppering måtte være gennemført, ville det formentlig også være naturligt at etablere en valutaunion.

Men jeg må erkende, at jeg tror, det vil vare mere end min levetid ud, før Ministerrådet accepterer at se sig reduceret til noget, der minder om bestyrelsen for Amtsrådsforeningen.

11. Konklusion

1. De økonomiske fordele for EF som helhed ved at indføre en valutaunion, når alternativet er et fuldt gennemført Indre Marked og en velfungerende EMS, er formentlig meget begrænsede.

For Danmark vil der umiddelbart være tale om en række ulemper, fordi vore offentlige finanser er skruet anderledes sammen end i de øvrige medlemslande, hvorfor der vil opstå en række harmoniseringsproblemer. Men disse problemer er en følge af det Indre Marked snarere end af ØMU, jfr. ovenfor.

I øvrigt kan der være grund til at fremhæve, at svaret på spørgsmålet om fordele/ulemper for et bestemt land ved etableringen af et nyt sæt spilleregler næppe er så forskelligt fra svaret på, om det vil være en fordel for lille Peter at komme i gymnasiet. Det vil først og fremmest bero på, om han kan klare de nødvendige omstillinger.

Det er karakteristisk for de mange regnestykker, der i tidens løb er opstillet om konsekvenserne af EF-medlemskab, EF-pakken og nu ØMU, at de vedrører det korte sigt, hvis ellers de dertil knyttede kvantificeringer skal have det mindste skær af troværdighed.

På længere sigt drejer det sig imidlertid om hele samfundets tilpasningsevne til nye vilkår.

2. Det er en central påstand i det foregående, at skridtet fra et fuldt gennemført Indre Marked og en velfungerende EMS til en valutaunion vil give anledning til flere problemer end fordele. Specielt vil der opstå en konflikt mellem på den ene side at sikre valutaunionens troværdighed og på den anden side at forhindre, at beslutningsprocesserne bliver domineret af bureaukrater og teknokrater på demokratisk valgte politikeres bekostning. Disse problemer er ikke specielt danske, og artiklen tager da heller ikke specielt sigte på danske problemer. Dog må det nok erkendes, at kilden til evt. svigtende troværdighed vedr. en kommende valutaunion næppe vil stamme fra et lille land som Danmark. Vi vil givetvis blive nødt til at indse, at vi vil få vredet armen om, hvis vi ikke følger spillereglerne.

3. Skulle man afslutningsvis anføre et synspunkt, der ganske vist ikke er specielt dansk, men dog har spillet en betydelig rolle her i landet, skulle det måske snarere være følgende:

Efter katastrofe-valget i 1973 analyserede man vidt og bredt årsagen til, at de gamle partier blev svigtet. En af konklusionerne var, at de ikke i tilstrækkelig høj grad havde bevaret kontakten med, hvad der skete i vælgerbefolkningen uden for deres egne – i de fleste tilfælde hensygnende – partiforeninger, og heller ikke havde gjort nok for at informere om centrale problemstillinger.

Som bekendt er disse overvejelser stadig på tapetet. Desværre uden at det har smittet af på politikernes indsats m.h.t. at drøfte de meget vidtgående konsekvenser af bl.a. etableringen af ØMU som et led i den almindelige politiske debat. Bl.a. på denne baggrund kan man rejse det spørgsmål, om ØMU vil blive de etablerede danske politikeres næste Waterloo i form af et nyt 1973-valg.

Politisk, økonomisk og monetær union – er tiden moden?

**Christen Sørensen, professor, Odense Universitet
Formand for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd**

1. Indledning

Et ja eller nej til en økonomisk og monetær union kan efter min mening ikke adskilles fra et ja eller nej til et vidtdrevet politisk samarbejde, der sigter mod Europas Forenede Stater.

Det betyder ikke, at et ja til en økonomisk og monetær union er et ja til Europas Forenede Stater inden f.eks. år 2000 eller et ja til et Europas Forenede Stater, der er ligeså centralt styret som Amerikas Forenede Stater (USA); alene den langt skarpere opdeling efter nationaliteter i Europa end i USA forhindrer dette. Men et ja, og vel at mærke et ja, der skal kunne holde uanset ydre og indre rystelser, er, efter min mening, det reelle ja til en relativ hurtig opbygning af Europas Forenede Stater. Historiske erfaringer, min indsigt som økonom og hensigten med det europæiske projekt peger altså sammen på denne konklusion.¹

Ovenfor har jeg forsøgt kortfattet at understrege, at Europas Forenede Stater på ingen måde vil blive et spejlbillede af Amerikas Forenede Stater. Når dette er gjort, skyldes det, at udtrykket Europas Forenede Stater kan og af nogle bliver brugt til at afspore debatten om planerne om en politisk, økono-

misk og monetær union mellem EF-landene. Ved at påpege det helt åbenbare, at Europa/EF geografisk er langt skarpere opdelt i nationaliteter end USA, forsøger nogle at undgå den debat om planerne for en politisk, økonomisk og monetær union, der forsøges sat på dagsordenen med udtrykket: »Europas Forenede Stater«. Ansvar for en sådan mulig afsporing vil naturligvis ikke alene skulle pålægges »afsporerne«, men også de, herunder jeg selv, der har brugt udtrykket Europas Forenede Stater i debatten om EF-planerne om en politisk, økonomisk og monetær union uden i tilstrækkelig grad at præcisere, hvad der er essensen i dette begreb. Essensen i udtrykket Europas Forenede Stater, når det bruges i sammenhæng med EF-planerne om en politisk, økonomisk og monetær union, er:

- at den politiske magt – også formelt – på en række områder vil blive flyttet fra de enkelte EF-lande til EF. Udenrigs-, sikkerheds- og med tiden også forsvarspolitik vil blive et rent EF-anliggende. Indenfor den økonomiske politik vil pengepolitik blive et rent EF-anliggende; finanspolitik, industripolitik, miljøpolitik o.s.v. vil med tiden blive helt domineret af EF². USA's økonomiske historie viser eksempelvis, at

det vil gå på denne måde.³ USA blev nemlig også skabt i et langt løsere koncept, end vi nu kender, med subsidiaritet som ledende princip, da forfatningen, der siden ikke er ændret væsentligt, blev vedtaget i 1787. Men som allerede Thomas Jeffersons (1743-1826) korrespondance viser, gik der ikke længe, før princippet om subsidiaritet mest af alt var – ja netop – et princip og ikke meget mere.^{4,5} USA's økonomiske og politiske historie igennem det 19. århundrede er nemlig også historien om, hvordan den politiske/økonomiske magt blev forskudt fra staterne til den centrale føderation⁶.

- sideløbende hermed vil det i stigende grad blive en uundgåelig følge, at vi i det mindste må supplere vor danske identitet med en europæisk identitet. Man skal ikke være en stor profet for eksempelvis at spå og få ret i, at der fremover vil udkomme en række europæiske historiebøger. Sådanne værker er der stadig bemærkelsesværdig få af, mens der f.eks. er mange historiske værker omhandlende Danmarkshistorien.

Solidaritet og vel at mærke forpligtende solidaritet kan følgelig ikke afgrænses til en dansk-solidaritet, men må suppleres med en europæisk-solidaritet. Den tyske Forbundsbank har i et notat fra september 1990 udtrykt dette således:

»The heads of state and government of the EC member states have decided to establish a European Economic and Monetary Union (EMU) in multi-stage process. Stage one of EMU started in the middle of this year, and the further stages are to be laid down and the necessary contractual basis is to be created at the intergovernmental conference which is due to meet in December.

The Bundesbank considers it to be its duty to draw attention to the consequences associated with this process, and to point out which conditions must be met if monetary stability is to be assured in future, too.

The establishment of a Monetary Union signifies the irrevocable fixing of exchange rates between the currencies concerned (with the possibility of their subsequently giving way to a single currency), under conditions of complete, and durably guaranteed, freedom of capital movements. At the same time, this implies the necessity of relinquishing autonomous national domestic and external monetary policies, and of transferring the responsibility for such policies to Community institutions. In this way the participating economies will be inextricably linked to each other, come what may, in the monetary field. The implications of this – especially for the value of money – will depend crucially on economic and financial policy and on the behaviour of management and labour in *all* member states. They will have to satisfy in full the requirements of an Economic and Monetary Union. In the final analysis, a Monetary Union is thus an irrevocable sworn confraternity – »all for one and one for all« – which, if it is to prove durable, requires, judging from past experience, even closer links in the form of a comprehensive political union.«

I EF-Kommissionen (1990b, side 168) nævnes ligefrem muligheden af, at lande kan blive tilskyndet til at melde sig ud af ØMU'en, hvis der ikke udvikles tilstrækkelige *centrale*, d.v.s. fælles, udligningsordninger. D.v.s. hvis en forpligtende europæisk solidaritet ikke udvikles.

Netop fordi jeg ikke på forhånd afviser visionen om Europas Forenede Stater i den her angivne betydning, finder jeg det helt afgø-

rende at diskutere, hvordan morgendagens Europa skal opbygges. Men inden dette sker i afsnit 4, skal de historiske erfaringer om monetære unioner i Europa, eller møntunioner, som de hed, kort resumeres.⁷

2. Tidligere møntunioner i Europa

Møntunioner kendes især fra guldfodens store periode fra 1870'erne til udbruddet af 1. verdenskrig i 1914. Den skandinaviske og Den tyske Møntunion oprettes f.eks. i denne periode. Men møntunioner var også etableret, før guldfodsæraen slog igennem. Den italienske Møntunion fra 1862 og Den latinske Møntunion fra 1865 var således fra begyndelsen baseret på en dobbeltmøntfod af guld og sølv.

Også i dag findes der dog eksempler på møntunioner/monetære unioner i Europa. Men de er dog alle af typen kæmpe/dværg monetære unioner: Danmark/Færøerne, Frankrig/Monaco, Italien/San Domino, Spanien og Frankrig/Andorra, Schweiz/Liechtenstein og Belgien/Luxembourg med sidstnævnte som den betydeligste af disse. Kæmpe/dværg unionerne er imidlertid kun af ringe interesse i relation til de nuværende ØMU-planer, hvorfor interessen i det følgende koncentrerer om de fire møntunioner fra det 19. århundrede.

Gennemgangen af disse møntunioners historie ser ud til at lede frem til en meget éntydig konklusion. *Møntunioner holder kun, hvis de forankres i en politisk union.*⁸ Den skandinaviske Møntunion (1877-1914) og Den latinske Møntunion (1865-1914), der ikke var forankret i en politisk union, holdt ikke. Den tyske Møntunion (1876-) og Den italienske Møntunion (1862-), der allerede fra starten var forankret i en politisk union, holdt derimod uanset ydre og indre rystelser.

Den skandinaviske Møntunion

Den skandinaviske Møntunion trådte i kraft 1. januar 1877 og ophørte i realiteten ved 1. verdenskrigs udbrud i 1914, da Danmark, Norge og Sverige suspenderede guldindløseligheden. Det skal understreges, at ophøret blev en realitet, selvom hverken Danmark, Norge eller Sverige blev inddraget i 1. verdenskrig.

I 20'erne og i begyndelsen af 30'erne blev der gjort mere eller mindre helhjertede forsøg på at reetablere Den skandinaviske Møntunion. I april 1931 blev der enighed om en slags forsøgsordning mellem Danmark og Norge. Genoplivningsforsøget varede dog ikke længe, idet grundlaget for ordningen røg, da både Danmark og Norge igen gik fra guld i september 1931 umiddelbart efter, at England var gået fra guld.

Den latinske Møntunion

Den latinske Møntunion blev indgået den 23. december 1865 mellem Frankrig, Italien, Belgien og Schweiz. I 1868 blev denne møntunion tiltrådt af Grækenland.

Den latinske Møntunion, der ikke blev den store succes, ophørte reelt, da 1. verdenskrig brød ud. Det formelle ophør kom dog først i 1926.

Den tyske Møntunion

Tyskland var efter Napoleonskrigene opsplittet i 39 stater/bysamfund. Efter især Prøjsens »energiske« forarbejde dannedes Den tyske Toldunion i 1834 med deltagelse af 18 stater med en samlet befolkning på 23 millioner. Gennem de næste 30 år udvidedes Den tyske Toldunion til gradvist at omfatte alle tyske stater/bysamfund bortset fra Østrig.

Sideløbende med opbygningen af toldunionen blev der også arbejdet på oprydning i det

monetære virvar, der dengang var gældende på det tyske område.

I 1837 indgik de sydtyske stater den såkaldte München-konvention, der sigtede på at udstede mønter med samme sølvindhold. Toldunionslandene undertegnede i 1838 Dresden-aftalen, der også sigtede på, at sølvindholdet i mønterne skulle være let sammenlignelig og delelig. I 1857 fulgte Wiener-møntkonventionen, hvori Østrig også deltog. Wiener-møntkonventionen betegnede især en videreudvikling af Dresden-aftalen og afspejlede på mange måder Prøjsens dominerende indflydelse. Efter krigen i 1866 mellem Østrig på den ene side og Prøjsen, en række andre tyske stater og Italien på den anden side, der resulterede i et nederlag for Østrig, blev Østrig i 1867 tvunget til at træde ud af Wiener-konventionen.⁹

Efter den fransk/prøjsiske krig i 1870 blev det tyske kejserrige udråbt i begyndelsen af 1871. Hermed var Tysklands politiske samling en realitet.

Med møntloven af 1873 gik Tyskland over til guldmøntfodsystemet. Det fælles tyske centralbanksystem, Reichsbank-systemet, blev etableret med virkning fra 1. januar 1876. Først i 1910 – 34 år senere – fik Reichsbank-systemet monopol på seddeludstedelsen. Centraliseringen af pengeudstedelsen og pengepolitikken skete derfor meget gradvist. Der gik således mindst fem år fra dannelsen af den politiske union til dannelsen af den monetære union.

Den italienske Møntunion

Efter Napoleonskrigenes afslutning blev Italien opdelt i 9 stater.

Kongeriget Italien blev officielt proklameret i marts 1861. Bortset fra Venetien omkring Venedig (under Østrig) og Lazio (den pavelige stat omkring Rom, hvor der var placeret

franske garnisoner til at forsvare stærke franske interesser) var hele Italien herefter samlet.

I 1866 efter Østrigs nederlag blev Venetien optaget i kongeriget. I 1870 blev pavestaten annekteret af kongeriget. Frankrigs nederlag i den fransk/prøjsiske krig og Frankrigs hjemkaldelse af garnisonerne fra den pavelige stat i forbindelse med dette opgør, gjorde den endelige politiske forening af Italien ret »smertefri«.

Allerede i 1862, godt et år efter kongerigets proklamation, blev der indført samme grundlag for mønt- og pengevæsenet. Den første fase mod en monetær union blev afsluttet i 1893, da centralbanken Banca d'Italia blev oprettet. Men først i 1926 fik Banca d'Italia eneret på seddeludstedelsen. Afslutningen på Italiens monetære samling skete således også lang tid efter den politiske samling.

3. Møntunioner: vejen til en politisk union

Gennemgangen af de tidligere møntunioners historie synes således – som allerede anført – at lede frem til en ret så klar konklusion: *Møntunioner/monetære unioner holder kun, hvis de forankres i en politisk union.*

Oprindeligt var det planen, at EF-landene med Delors-planen ville forsøge at realisere en økonomisk og monetær union uden en politisk union, jf. regerings- eller statschefernes beslutning herom på Madrid-mødet i juni 1989. Først efter udsigten til en tysk-tysk union blev det efter et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd 28. april 1990 på det ordinære møde 25.-26. juni i Dublin mellem EF-landenes regerings- eller statschefer besluttet parallelt at iværksætte en politisk union.

Det mest bemærkelsesværdige er imidlertid, at det var planen at realisere en økonomisk og monetær union uden en politisk union. Tidligere, d.v.s. i EF-landenes første forsøg på at etablere en økonomisk og monetær union i tiåret 1971-80 med Werner-planen fra 1970, blev den klare tilknytning til en politisk union ikke forsøgt ignoreret.¹⁰

Efter min vurdering vil EF-landene under det pres for at holde sammen på en økonomisk og monetær union, der vil opstå i kølvandet på indre og ydre rystelser, blive ført ind i et stadig tættere politisk samarbejde. Den iboende dynamik, der ligger i, at det ene trin automatisk skal føre til det næste, regnes der helt bevidst med i EF-samarbejdet¹¹

I EF-Kommissionen (1990b) understreges det den ene gang efter den anden, at kombinationen af bl.a. frie kapitalbevægelser og EMS-fastkurssamarbejdet nemt kan resultere i valutakursspekulationer og dermed valutakursinstabilitet¹². Dette bruger EF-Kommissionen til at argumentere for ØMU'ens nødvendighed. Problemet er blot, at EF-Kommissionen tav om denne mulige instabilitet, da de lancerede indre marked projektet med bl.a. frie kapitalbevægelser. Var den tysk-tyske union ikke kommet på tværs, var det tilsyneladende igen planen at bruge tavs-heds-strategien – denne gang overfor nødvendigheden af en politisk union.

4. Opbygningen af morgendagens Europa

Der er to hovedformer for politiske unioner mellem forskellige lande: konføderationer og føderationer¹³. I konføderationer ligger hovedvægten på samarbejdet mellem medlemslandenes regeringer. I føderationer er det derimod fra *befolkningerne*, at samarbejdet udspringer. Føderationer har således et fælles lovgivende parlament, hvoraf en fælles regering udgår. EF-samarbejdet er for

alle praktiske formål et konføderativt samarbejde. Det er i Ministerrådet, et fælles regeringsorgan, at beslutningerne træffes. EF-parlamentet er endnu kun en diskussionsklub eller et Mickey Mouse parlament, som det respektløst er blevet sagt.

Såfremt regeringskonferencen om den økonomiske og monetære union ender med at anbefale, at denne iværksættes, må det seriøst overvejes, om ikke vægtskålen vipper fra et konføderativt til et føderativt samarbejde.

Dette indebærer bl.a., at EF-parlamentet må omdannes til et ægte parlament med et sådants beføjelser til at give love for EF-landene på de områder, der er overdraget EF-parlamentet. Heroverfor vil mange helt sikkert stejle. Men inden man fortsætter med at stejle, bør man indgående overveje, om alternativet ikke er værre.

Lad mig blot fremhæve, at der med EF-pakken, der gennemførte EF's indre marked, blev åbnet op for, at Ministerrådet kan tage en hel række beslutninger med kvalificeret flertal. Og i planerne om en politisk, økonomisk og monetær union indgår, at langt flere beslutninger skal kunne tages med kvalificeret flertal, d.v.s. også selv om den danske minister i Ministerrådet eksempelvis stemmer imod. Herefter er Folketinget forpligtet til at gennemføre, hvad der ellers er dansk modstand imod. Folketinget og befolkningen vil desuden være afskåret fra at følge med i, hvor beslutsom den danske minister kæmper for de synspunkter, som Folketinget via markedsudvalget evt. har pålagt ministeren, der evt. ikke engang har sæde i Folketinget og som måske kun repræsenterer en mindretalsregering.¹⁴

Går man så vidt i samarbejdet, som en økonomisk og monetær union uvægerligt vil resultere i, jf. den foregående gennemgang, bør den politiske opbygning efter min opfat-

telse ændres fra et konføderativt til et føderativt samarbejde, d.v.s. fra et *regeringernes* Europa til et *befolkningernes* Europa.

Konkret kunne jeg forestille mig et to-kammer system som i USA med et første kammer, Repræsentanternes Hus, hvor hver medlemsstat er repræsenteret i denne forsamling efter stemmetal, og et andet kammer, Senatet, hvor hver medlemsstat f.eks. er repræsenteret af to direkte valgte senatorer. Denne to-delning af Parlamentet lå til grund for det historiske forfatningskompromis i USA i 1787, hvor et afgørende spørgsmål var, hvordan et politisk fællesskab mellem små og store stater kunne være acceptabel for også små stater.

Lad mig afslutningsvis – i punktform – op-ridse nogle åbenbare følger heraf:

- i dag er det de store nationer i EF, der helt dominerer samarbejdet. Det var Tyskland og Frankrig, der tog initiativ til EMS-samarbejdet, det var Tyskland og Frankrig, der tog initiativ til den politiske union, det var Tyskland og Frankrig, der umiddelbart forud for regeringskonferencernes start tog initiativ til at inddrage forsvarspolitik i regeringskonferencen om den politiske union o.s.v.

Flyttes magten gradvist fra Ministerrådet og Kommissionen til et EF-Parlament med to kamre, vil magten flyttes fra et forum, hvor det er regeringerne og bureaukratiet, der har magten, til et forum – EF-Parlamentet – hvor befolkningerne har magten. Og i EF-parlamentet deler man sig ikke efter nationale retningslinier, men efter anskuelser. Således arbejder danske socialdemokrater sammen med tyske socialdemokrater o.s.v. M.a.o. samarbejdet går på tværs af de nationale skillelinier, hvorfor også betydningen af national magt og dermed de store magters dominans vil svinde ind,

- den tysk-tyske union har bragt emnet »inddæmningen« af Tyskland på bane. Mange ser EF-samarbejdet som det bedste middel hertil, og begrundet bl.a. en positiv holdning til en politisk, økonomisk og monetær union mellem EF-landene heri. Det er mig ikke muligt at forstå, hvordan man kan inddæmme Tyskland i konstruktionen regeringernes Europa. Det er jo tyske synspunkter, der har domineret Delors-rapporten og de traktatændringer, som Kommissionen foreslog forud for regeringskonferencerne. Er det f.eks. ikke mindst lige så sandsynligt, at regeringernes Europa bliver et instrument for tysk dominans? Er det ikke det, de hidtidige erfaringer peger på? Derimod ville en opbygning af morgendagens Europa efter konstruktionen befolkningernes Europa så at sige i selve konstruktionen afmontere muligheden for national dominans og dermed også naturligvis tysk dominans,
- med direkte valgte senatorer er der vel en ret automatisk garanti for, at centraliseringen ikke går længere end der i befolkningerne er flertal for,
- nationalstaterne, i den form vi kender i dag, er kun ca. 200 år gammel. Nationalstaten som grundlag for den politiske inddeling af Europa kan der således sættes spørgsmålstejn ved, ikke mindst når det erindres, hvilke ydre og indre aggressioner, som er begået af nationalstater i Europa. Kigges der nærmere på de europæiske nationalstater, kan der i øvrigt sættes et stort spørgsmålstejn ved, hvor nationale nationalstaterne egentlig var og er. Hvis der ved en nationalstat forstås et sprogligt og kulturelt homogent område, må det konstateres, at nationalstaten ikke er reglen i Europa, men snarere undtagelsen. Dette overser vi måske ofte i Danmark, idet Danmark ved skæbnens gunst eller ugunst gennem tiderne er blevet reduceret til et

sprogligt og kulturelt meget homogent område¹⁵. Og dette er undtagelsen. Storbritannien (Nordirland, Wales, Skotland), Frankrig (Korsika, Bretagne, Provence, Alsace) og Spanien (Baskerlandet, Katalonien) har f.eks. alle et nationalt indre problem.

Hvis det er sprog og kultur, der er udgangspunktet for den Europæiske orden, tilsiger det også respekt for mindretallets sprog og kultur.

Denne accept kan naturligvis lettere komme til udfoldelse i befolkningernes Europa end i regeringernes Europa. Og det er naturligvis ønsket om det, som minoriteterne lader komme til udtryk, når det er EF-flaget og ikke det nationale flag, der vajer eller er placeret ved siden af de regionale flag,

- hvorfor f.eks. ikke straks efter en traktatændring og efter et nyvalg give EF-parlamentet lovgivningsbeføjelser på miljøområdet under den bibetingelse, at de enkelte EF-lande kan fastlægge skrappe krav?

Og hvorfor ikke overveje noget lignende for arbejdsmarkedslovgivning, sociallovgivning m.v.? Alt sammen i en gradvis proces.

Det er min vurdering, at vi som danskere endnu ikke har forsøgt at tage endsige taget det opgør med nationalstaten, som må være en nødvendig forudsætning for at etablere befolkningernes Europa. Da opbygningen af morgendagens Europa efter konceptet befolkningernes Europa imidlertid for mig er forudsætningen for, at jeg kan gå ind for et så vidtredt politisk samarbejde, som en økonomisk og monetær union vil resultere i, følger det også heraf, at jeg må konkludere, at tiden ikke er inde til at etablere en økono-

misk og monetær union blandt EF-landene. Hertil kommer mere konkret, at det mål/de mål, der skal forfølges med en økonomisk, monetær union, skal sigte højere end Kommissionen har lagt op til, hvis jeg skulle kunne stemme ja. I sit august-90 papir skrev Kommissionen:

»Formålet med den økonomiske og monetære union er prisstabilitet – sine qua non«.

Og de traktatændringer, som Kommissionen foreslog op til regeringskonferencerne, afspejler ret så nøje dette indsnævrede og én-dimensionale udgangspunkt.

Dette afspejler så måske igen, at EF-landenes regerings- eller statschefer lod tolv centralbankdirektører, to EF-kommissionærer og tre monetære eksperter – altså Delors-gruppen – udforme et af de måske vigtigste dokumenter i EF-samarbejdets historie. Det kunne vel ikke forventes, at denne gruppe skulle anvende mange kræfter på at diskutere demokratiske idealer og principper. Men så behøver vi vel heller ikke at acceptere dette oplæg, der så at sige er »født i synd«, skulle jeg mene.

Noter

1. I den første sætning i forordet til Romtraktaten er det langsigtede formål med det europæiske projekt formuleret, jf.: »ER BESLUTTET PÅ at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk.«
2. Se bl.a. udmøntningen af det danske memorandum til traktattekster for omfanget af de politikker, der allerede *nu* foreslås overført til EF-anliggender.
3. Se herom også: EF-Kommissionen (1990b, side 17).

4. Thomas Jefferson var den egentlige hovedmand bag den amerikanske uafhængighedserklæring fra 1776 og den amerikanske 1787-forfatning. Som USA's ambassadør i Frankrig stod han i tæt kontakt med og havde stor indflydelse på den gruppe af personer, der udarbejdede Menneske- og Borgerrettighedserklæringen, der blev vedtaget af den franske nationalforsamling i 1789. Thomas Jefferson blev endvidere en af USA's første præsidenter (1801-1809).
5. Hvor elastisk begrebet subsidiaritet er, fremgår også med al ønskelig tydelighed af noten af 30. nov. 90 fra Generalsekretariatet for Rådet, hvor der om subsidiaritetsprincippet bl.a. skrives, at det er »mere politisk end juridisk«, »mere subjektivt end objektivt« og »mere foranderligt end stabilt«. Elasticiteten i dette begreb fremgår også af bilaget om subsidiaritetsprincippet til kapitel 9 i Økonomiministeriet (1991).
6. Se bl.a.: Faulkner (1960).
7. De tidligere møntunioner og flere andre af de i denne artikel omhandlede problemstillinger har jeg mere indgående behandlet i bogen: »Danmark – delstat i Europa?«
8. Bemærk i denne forbindelse også, hvad den tyske Forbundsbank gav udtryk for i sit september-1990 notat.
9. Prøjsen arbejdede hele tiden for at holde Østrig, den reelt konkurrerende tyske magt, udenfor den tyske samlingsproces. Dette lykkedes imidlertid først efter 1866-krigen.
10. Werner-planen kuldsejlede efter sammenbruddet af Bretton Woods systemet og 1. olieprisomvæltning i midten af 70'erne.
11. Se eksempelvis: Delors-rapporten, den engelske version, side 32, 56, 60, 65.
12. Se siderne: 9, 18, 26, 31, 43, 56, 153, 203 og 205.
13. Konføderationer betegnes også statsforbund og føderationer betegnes også som forbundstater.
14. I det danske EF-memorandum er der udtrykt et ønske om, at Ministerrådsmøderne skal være åbne.
15. Dette gælder dog kun, hvis der ved Danmark forstås Syddanmark, d.v.s. Danmark bortset fra Grønland.

Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1989. *90'ernes skattereformer og det indre marked*.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1990. *Økonomisk Monetær Union i EF – baggrund og perspektiver*.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union 1989. *Report on economic and monetary union in the European Community* (Delors-udvalgets rapport i den engelske udgave, som også indeholder en række bilag, hvad den danske udgave ikke gør).
- Deutsche Bundesbank 1990. *Statement by the Deutsche Bundesbank on the Establishment of an Economic and Monetary Union in Europe*. Frankfurt, sept. 1990.
- EF-Kommissionen 1990 a. *Economic and Monetary Union*. 21. august 1990.
- EF-Kommissionen 1990 b. One market, one money. *European Economy*, no. 44, October 1990.
- EF-Kommissionen 1990 c. *Udkast til traktat om ændring af traktaten om oprettelse af det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på indførelse af en økonomisk og monetær union*. SEC (90) 2500. Bruxelles, 10. dec. 1990.
- Faulkner, H.U. 1960. *American Economic History*. 8. udgave. Harper & Row.
- Sørensen, C. 1990. *Danmark – delstat i Europa?* Fremad.
- Økonomiministeriet 1991. *Økonomisk og Monetær Union II*, J.H. Schultz Information A/S.

Dommerskabt og politikerskabt Jura i EF

Essay med Amerikanske Forbundsparalleller

Hjalte Rasmussen, professor, dr.jur., Juridisk Institut,
Handelshøjskolen i København

1. Indledning om domstole og politik

Økonomi og Politik's redaktion har bedt mig om at give et signalement af EF-Domstolens (EFD) rolle som EF-institution. Det skulle være med særligt henblik på dens rolle som politisk-aktiv, retsskabende institution. Eller, som retspræsident Ole Due for nylig udtrykte det (DJØF-Bladet, 1/2-1991, s. 19) i en artikel med titlen »EF's politiske motor:

»Romtraktaten kunne både læses som en normal diplomatisk traktat og som en bindende føderalistisk erklæring. Blandt andet ved at fastslå fællesskabsrettens forrang har Domstolen fortolket Traktaten i et integrationistisk perspektiv. I denne konflikt har Domstolen valgt side.« Og videre:

»Domstolen har hidtil spillet en vigtig rolle, fordi kravet om enstemmighed bremsede de politiske beslutninger og gjorde det vanskeligt at få gang i fællesskabslovgivningen. Derfor har vi måttet løse spørgsmål, som politikerne skulle have løst.«

Så er det sagt. Tilbage står dog selvsagt en diskussion af, hvor langt dommerne kan gå i

deres retsskabelse på basis af politiske valg. De »Afsluttende bemærkninger« sidst i essayet kommer lidt ind på dette spørgsmål. Dog turde det under alle omstændigheder efter det citerede stå klart, at det er forkert at anskue EFD's rolle i EF's institutionelle system som en parallel til forholdet i fx Danmark mellem den dømmende magt og de øvrige statsorganer, herunder især Folketinget.

Den parallel er ikke meget bevendt. EFD's og danske domstoles deltagelse i de politiske beslutningsprocesser illustrerer snarere to ekstremer, hvad angår rollefordelingen mellem domstole og de øvrige statsorganer i de vesteuropæiske lande.

En del af forklaringen på EFD's politiske engagement skal formentlig søges i den omstændighed, at EF i sin grundstruktur er føderalistisk. Samfund af denne type fremviser, således erfaringen, ofte en tendens til at erstatte *litigation for legislation*. Det er i hvert fald en beskrivelse som passer godt på EF. I Vesteuropa passer den tillige godt på den tyske forfatningsdomstol, som undertiden er politisk involveret med en frekvens og intensitet, som overstråler EFD's.

Dernæst passer beskrivelsen, hvorfra den i øvrigt stammer, på USA. I virkeligheden er det i løbet af det seneste årti blevet stedse tydeligere, at US Supreme Court (USSC) og EFD har meget til fælles. Mange interessante paralleller lader sig faktisk drage imellem de roller, de to domstole er kommet til at spille i deres respektive samfundssammenhænge. Hovedindtrykket af dem begge er, at de blev føderalisatorer og centralisatorer.

Jeg sagde »kommet til at spille«. Det skete bevidst, fordi jeg ikke her vil tage stilling til, om de to domstoles aktivisme er produkter af en dommervilje til magt; eller om det politiske engagement er blevet påtvunget dommerne af de omgivende samfund. Påtvængning kunne for eksempel være en konsekvens af samfundets strukturelt betingede manglende evne til at gennemføre i øvrigt højt prioriterede, politiske målsætninger. Retspræsident Ole Due henviser tydeligvis til den strukturelt betingede politiske inertie med de ovenfor refererede bemærkninger.

I anden sammenhæng har jeg i detaljer diskuteret den komparative domstolsforsknings værdi og dér fremlagt dens resultater. Her tvinger pladshensyn mig til at gå mere kasuistisk til værks (se: »*On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking*«. Martinus Nijhoff Pubs; Dordrecht, Holland; 1986; ca. 600 sider).

Rolle-parallellerne mellem de to domstole er som antydte mange. Én er, at politikerne dér (USA) som her (EF) med et interval på et par hundrede år satte sig for at overvinde de velfærdsreducerende virkninger af radikale balcaniseringer af udvekslingerne af varer, arbejdstagere, tjenesteydelser og kapital. Man ville, med et nutidigt udtryk, »*the costs of non-America/Europe*« til livs.

En anden er, at de tretten tidligere kolonier, nu stater, kun havde politisk vilje til at lægge ud med en meget spæd start, da de i 1776 vedtog »*The Articles of Confederation*«. I Europa begyndte man også i det små med Kul- og Stål Fællesskabet i 1952. På europæisk grund blev EKSF dog hurtigt fulgt op af et par videregående unionsinitiativer, som imidlertid straks led skibbrud. Det blev kun til *traktatudkastene* til en Europæisk Forsvarsunion og til en Europæisk Politisk Union fra 1953/54. Historien gentager sig, som det vil ses, i 1990'erne. Også *The Articles of Confederation* afsløredes hurtigt som en fiasko, idet Konføderationens myndigheder aldeles ikke var blevet udrustet med politiske magtmidler på niveau med vægten af de handelshindringer, som de skulle overvinde.

Både i USA og i EF erstattedes fiaskoerne dog relativt få år senere af ambitiøse og, viste det sig, nu fuldbårne unionstiltag. Med et ægte fællesmarked som fundament ville man nemlig nu opbygge stadig snævrere unioner mellem de deltagende stater og deres befolkninger. Og på begge sider af Atlanten skabte man med dette mål for øje komplicerede sæt af institutioner. Gensidigt afhængige i en proces af »*checks and balances*« fik institutionerne til opgave både at virkeliggøre de projekterede fællesmarkeder og at fuldføre integrationsforløbet henimod dannelsen af en ny stat, hvori stifterstaterne skulle indgå som delstater.

Værdien af dommerparallellelen er, at det hverken i USA eller i EF lykkedes for de politiske processer at fremme integrationsforløbene som forudsat.

Det er derfor i denne forbindelse ikke en vægtig indsigelse, at USA fra starten kaldte sig én nation og ét folk; eller at amerikanerne gav sig selv en forfatning og ikke blot en traktat; eller at de gav regeringen i Washington (DC) magt til at føre unionens udenrigspoli-

tik, henholdsvis dens forsvars- og militærpolitik.

Sammenhold var der mellem de tretten nye stater og deres befolkninger. De havde kort før unionsdannelsen været truet af fælles ydre fjender og var det i nogen grad også efter skabelsen af unionen. De havde været i krig både med indianerne og med englænderne. Desuden havde de både en fælles mønt og et fælles sprog. De var væsentligt mere homogene end EF-landene er i dag.

Ejheller var der lange nationale traditioner med tilhørende indbyggede suverænitetsforstillinger, som skulle bøjes imod hinanden, førend en ny *nationhood* kunne vokse frem.

Alligevel havde de fleste af de mænd, som samledes i 1780'erne i Philadelphia, hvor de gav USA dets ny forfatning ved noget som mindede om en revolutionær akt, aldrig været i den by før. De havde været i Paris og i London, men ikke i Philadelphia. Der var ydermere meget væsentlige forskelle mellem Sydstaternes og Nordstaternes udenrigshandelspolitiske interesser. Der var sidst, men ikke mindst spørgsmålet om slaveriet, som delte den nye nation geografisk og politisk.

Sat på spidsen, blev USA vel i virkeligheden først en overlevelseseget union efter afslutningen af Borgerkrigen i 1860'erne, som dog kostede omkring 600.000 mennesker livet. Det var mange, også dengang. Men også efter krigen forblev provinsialismen og lokalismen stærke kræfter; ikke mindst på grund af forløbet af krigen.

En klar økonomisk dominans over delstaterne opnåede den føderale regering vel i realiteten først henimod 1930'ernes slutning. Først da opgav US Supreme Court nemlig sin modstand imod *big government*, som dommerne efter Borgerkrigens afslutning havde

modsat sig ved at bekæmpe al form for regeringsudøvelse. I anden runde forsøgte dommerne indædt at stoppe føderalregeringen under F.D. Roosevelt, da han ville gennemføre sin *New Deal* efter det store krak.

Bruxelles-regeringen har i dag ingen økonomisk dominans over medlemsstaterne. EF giver kun omkring 3% af de samlede offentlige budgetter ud om året. Selv med virkeliggørelsen som forudsat af Delors af en ØMU, vil denne situation ikke ændre sig væsentligt. Uden en egentlig *taxing power*, som EF selv kan bestemme over, vil EF længe forblive en økonomisk papirtiger. Efter ØMU vil man nok kunne føre »sin egen« rentepolitik. De fleste andre væsentlige økonomisk-politiske styringsmidler vil dog stadig mangle.

I modsætning hertil fik USA's føderale regering straks fra begyndelsen sin egen, uafhængige *taxing power*. Det skulle dog vare mange årtier, førend størrelsen af skattegrundlaget og de til rådighed stående opkrævningsteknikker gjorde denne til et betydeligt magtinstrument i hænderne på regeringen i Washington. I øvrigt udviklede den politiske smag for *big government* sig som bekendt yderst langsomt. Der er ikke meget af det på føderalt niveau i USA, førend et godt stykke inde i det 20. årh., blandt andet fordi delstaterne helst var fri derfor.

De politiske processer udviklede sig således ikke som forudsat, nemlig ved først at gennemføre de planlagte fællesmarkeder og derefter de økonomiske og politiske unioner. *I de politiske tomrum, der fulgte, trådte henholdsvis US Supreme Court og EFD til for at påtage sig at gennemføre, hvad politikerne lod være ugjort; eller en del deraf.* Derved kom de til at fungere som integrationsmotorer i løbet af de vigtige »*formative years*«. Disse varede i USA, i første omgang, fra ca. 1800 og 2-3 årtier frem.

I EF vedvarer domstolsaktivismen tilsyneladende endnu, omend billedet ikke længere er så entydigt som i 1970'erne og den første halvdel af 1980'erne. En fransk EF-dommer ynder at kalde denne periode for EFD's »storhedstid«.

I øvrigt blev Supreme Court's integrationsfremmende aktivisme fra begyndelsen af 1800-tallet omkring 1830 erstattet af en mere tvetydig profil, hvori indgik beskyttelse af *The States' Rights* – imod unionen.

Mange har hævdet, at Retten var med til at udløse Borgerkrigen, da den afsagde dom i *Dred Scott*-sagen, som cementerede slaveriet (19 Howard 393 (1857)).

Efter Borgerkrigen udviklede der sig hurtigt et flertal i US Supreme Court, der var imod enhver form for regeringsindblanding i den private økonomiske sfære. Den afløstes af flertallets kamp imod F.D. Roosevelt's socialt hensynfulde New Deal lovgivning. Da USSC tabte kampen, gav man helt op på det økonomiske felt og lod regeringen i Washington benytte forfatningens bemyndigelse til at »*regulate commerce (...) among the Several States*« til den altomfattende uniformering, som karakteriserer USA i mange henseender i dag (se: Article 1, Section 8, § 3).

Efter 1940 har Retten koncentreret sig om grund- og frihedsrettighedsbeskyttelserne i forfatningen og herved gjort meget for den racemæssige ligestilling.

Det interessante er på den ene side at konstatere, at USSC alt i alt er sluppet godt fra sine mange perioder med aktivisme. Det skyldes blandt andet, at hver »storhedstid« er blevet efterfulgt af en periode med lav profil og »*self restraint*«. Om det vil gå EFD ligeså, kan kun fremtiden vise. Se i øvrigt »Afsluttende bemærkninger« nedenfor.

2. Om disponeringen af stoffet i det følgende

På den anden side må opgaven nu bestå i at dokumentere, hvad EFD har gjort for at gøre sig fortjent til æren af at være »EF's politiske motor«. Ved dokumentationen skal jeg bestrebe mig på at anlægge et fugleperspektiv snarere end at redegøre for udviklingerne i detaljer.

Stofmængden tvinger mig desuden til at fravælge en hel del domme, som meget vel kunne være blevet taget med. Den mere interesserede læser kan jeg henvise til en samling på 200 domsresuméer, som jeg har udgivet med titlen: »*The European Constitution. Summaries of Leading EC-Court Cases*«, NNF og Handelshøjskolens forlag, 1989 (ca. 300 sider, inkl. samlingens 5 registre). Til resuméerne knytter der sig henvisninger til andre 600 domme.

Dokumentationen af EFD's flittige deltagelse i retsskabelsesprocesserne i EF sker på basis af en systematik bygget op omkring Fællesmarkedets hovedelementer, således som disse findes i Romtraktaten.

Hovedelementerne består dels af forskellige forbud imod en række nærmere beskrevne, ensidige, medlemsstatslige retlige og politiske tiltag. Blandt forbuddene mærkes eksempelvis forbuddet imod indførelse af nye toldafgifter og afgifter med tilsvarende virkninger; henholdsvis forbuddet imod indførelse af kvantitative import- og eksportrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkninger.

Dels af en række anvisninger af områder, inden for hvilke EF skal udvikle egne politikker, hvoraf landbrugspolitik, transportpolitik, konkurrencepolitik og udenrigshandelspolitik er nogle af de vigtigste. Hvad de sidste angår, er Traktatens målangivelser i reglen ret upræcise.

Endelig benytter Traktaten en teknik, der består i at pålægge de politiske processer ved lov at producere mere præcist angivne retlige tilstande, for eksempel regler om fri personbevægelighed, fri etableringsret, fri ret til at yde grænseoverskridende tjenester og fri kapitalbevægelser.

Dokumentationen begynder i det følgende med de fælles politikker. Derefter ses på EFD's udvikling af rækkevidden af forbuddene imod ensidige tiltag. Afslutningsvis kommer jeg ind på omdannelsen af lovgivningsforpligtelserne til forbud imod ensidige medlemsstatstiltag.

3. Om EF-Domstolens flittige retsskabelse. En dokumentation

Først, som en slags udenfor nummer, mærkes to linier i retspraksis, som knytter sig til al resten. Det er de dommerskabte principper om fællesskabsrettens direkte virkning¹ i medlemsstaternes retsordner og om forrang for EF-ret i tilfælde af konflikt med modstående national ret.²

Ifølge princippet om direkte virkning gør EF-retten krav på som hovedregel at være umiddelbart anvendelig, d.v.s. at en privat person eller virksomhed kan påberåbe sig ikke-gennemførte EF-regler i sager for domstolene i medlemslandene og en korresponderende pligt for dommerne til at beskytte den privates rettigheder imod modstående national lov.

Kombineret med kravet om forrang, som siger at den nationale dommer skal undlade at anvende den modstående nationale regel, blev EF-retten gennemslagskraft magtfuldt forøget ved denne retspraksis.

Det mærkes, at traktaterne reserverer den umiddelbare anvendelighed for snævert afgrænsede typer af EF-retsakter navnlig for

forordninger, jfr. art. 189, stk. 3. EFD har udvidet princippet til at gælde de fleste operationelle bestemmelser i traktaterne, til direktiver og til flere af EF's internationale forpligtelser m.m.

Modsat USA's forfatning tillægger Traktaterne dernæst ikke EF-retten forrang. De er tavse herom. Alligevel har EFD strakt forrangsprincippet til at gælde for tilfælde af konflikt mellem en national forfatningsbestemmelse og EF-ret. Og den umiddelbare anvendelighed er ikke længere begrænset til at gælde for forholdet mellem medlemsstaterne og deres borgere/virksomheder.

Betydningen af EFD's udvikling af de materielle regler, som nu skal omtales, vokser selvsagt monumentalt som følge af virkningerne af de to lige omtalte grundsætninger.

4. Domstolen og EF's fælles politikker

Blandt EF's politikker er landbrugspolitikken (CAP) givetvis den bedst kendte – om ikke økonomisk set den mest succesrige (se art. 38 ff). CAP er nedfældet i et meget betydeligt antal grundlæggende og gennemførende EF-retsakter. Eksistensen af denne meget tætte lovgiveraktivitet kan være en af forklaringerne på, at EFD har udvist self-restraint på landbrugsrettens område. Nogle vigtige undtagelser findes dog.

Det mærkes navnlig, at EFD har fastslået, at landbrugsretten i princippet skal respektere Traktatens almindelige regler, herunder navnlig principperne om den fri varebevægelighed.³ Uden at udelukke dette resultat, var det ikke selvindlysende, at dette princip svarede til de forestillinger, som traktatfædrene gjorde sig.

Det mærkes en passant, at USSC da også har lagt sig på det modsatte princip. De forfat-

ningsforbud imod ensidigt delstatsskabte *trade barriers*, som USSC over årene udviklede med hjemmel i forfatningens *Commerce Clause*, binder som regel ikke de føderale lovgivere.

For det andet mærkes, at EFD har markeret sin intention om at gøre brug af det fra bl.a. amerikansk forbundsret kendte princip om *pre-emption*.⁴ Man kan også tale om princippet om »den besatte lovgivningsplads«. Hvor dette antages at gælde, »besætter« en EF-retsakt – i og med sin udstedelse – et lovgivningsanliggende et godt stykke udover, hvad der følger direkte af retsaktens operationelle forbud og påbud. Eksempel: Indeholder en forordning, som skaber en fælles markedsordning for et landbrugsprodukt, regler om en fælles prisdannelse, kan medlemsstaternes lovgivere herefter under visse betingelser ikke (længere) udstede efterfølgende maksimums- eller minimumsprisbestemmelser.⁵

Nævnes bør i denne forbindelse, at EFD på et beslægtet område er gået mere radikalt til værks. Denne retspraksis, der går under kælenavnet AETR⁶ (efter den ledende dom), forstår man bedst på baggrund af, at Traktaten fastslår, at EF kun har kompetence til at handle på et givet politik-område, dersom der findes en udtrykkelig hjemmel for aktion (art. 4). Man taler om *attributionsprincippet*, som USA's forfatning i øvrigt også bygger på.

Dette princip modificeres dog, ifølge EFD, under visse betingelser, hvor Traktaten kun indeholder hjemmel for »indenrigs-lovgivningsskridt; men ikke tillader EF at indgå aftaler med tredielande (udenrigs-handlebeføjelse). På trods af attributionsprincippet gælder her, at udenrigsbeføjelsen gribes af EF i og med, at EF gør brug af sin indenrigsbeføjelse til at lovgive. Princippet, som i øvrigt ifølge retspraksis tillige gælder den

omvendte vej, har EFD desuden udvidet yderligere i årene efter AETR-dommen (1971).⁷

Hverken pre-emption princippet eller AETR-princippet er specielt knyttede til landbrugsretten. Det sidste udvikledes faktisk inden for transportretten. Det er klart, at begge principperne er markante, pro-integrationistiske, dommerskabte, retlige innovationer.

På samme hammel trækker et par domme om landbrugsret, men med konsekvenser langt uden for denne. Det drejer sig om sager om henholdsvis brugen af væksthormoner i husdyravlen og om størrelsen af burhøns' bure.⁸ På disse områder havde Rådet udstedt retsakter alene med hjemmel i reglerne om CAP (art. 43). UK, støttet af Danmark, gjorde gældende, at Rådet desuden burde have citeret art. 100 (art. 100 A om indre-markeds-lovharmoniseringen var endnu ikke gældende, da reglerne blev udstedt). Det argument baserede de på, at retsakterne, foruden at regulere produktionen af landbrugsprodukter, tilsigtede at skabe en lovharmonisering, hvis formål var at beskytte menneskers og dyrs sundhed og velfærd. Det var/er ubestridt, at art. 100 skulle/skal anvendes til lovharmonisering (hvor art. 100 A nu undertiden skal benyttes i stedet).

EFD afviste i disse *landmark*-afgørelser ikke, at Rådet havde haft til hensigt at foretage en lovharmonisering. Alligevel udtalte Retten, at det afgørende var, at produkterne faldt ind under CAP. Derfor kunne Rådet nøjes med at støtte sig på art. 43, uanset om det tillige som et andet hovedformål eller væsentligt biformal forfulgte for eksempel et lovharmoniseringsformål. Et væsentligt biformal/hovedformål kan altså hjemmelsmæssigt absorbere andre hoved- eller biformal.

Ved at række ud efter dette resultat opnåede EFD yderligere at forstærke EF-lovgiverens effektivitet. Forklaringen herpå ligger i, at art. 43 tillader beslutninger truffet ved kvalificeret stemmeflerhed, mens art. 100 kræver enstemmighed.

Det er formentlig en utilsigtet bi-effekt af domsresultatet, at det tillige må antages at gælde efter ikrafttrædelsen af art. 100 A, som også hjemler kvalificerede flertalsafgørelser. Der er ydermere det særlige ved art. 100 A, at Europaparlamentet (EP) inden for art. 100 A's anvendelsesområde nyder sin hidtil bedste adgang til direkte valgt, demokratisk indflydelse på EF's lovgivningsaktiviteter.

Ved at basere sig på fx art. 43 vil Rådet imidlertid kunne opnå, at denne indflydelse beskæres.

Inden for *transportpolitikken* (art. 74 ff) har EFD derimod valgt i alt væsentligt at lade politikerne have såvel første som sidste ord. Skønt en transportpolitik skulle have været indført inden udgangen af 1960'erne, eksisterer en sådan endnu ikke ultimo 1990. Tilsvarende lovgiverinaktivitet har EFD ellers regelmæssigt – som anført ovenfor – »straffet« ved selv at lave mange af de fornødne regler.

Tilbageholdenheden er bemærkelsesværdig, ikke mindst på baggrund af, at EP i midten af 1980'erne ligefrem opfordrede EFD til at tage skeen i en anden hånd.⁹ Nogle mindre prægante domme om transportretlige emner findes, men de fortjener ikke omtale på dette sted.

Konkurrencepolitikken (art. 85 ff) i EF har siden begyndelsen af 1960'erne været præget af en betydelig, politisk styret, regeldannelse. Stillet over for Rådets og Kommissionens energiske fremfærd på dette område, har

EFD i det hele foretrukket rollen som den årvågne, kompetente sparringspartner. Den udviklede sig således aldrig til konkurrencepolitikken og -juraens over-jeg, men samlede sin retsskabende virksomhed om procedurereglerne. Uden væsentligt at svække Kommissionens efterforskning af overtrædelser af konkurrencereglerne, skabte den herved visse nyttige beskyttelser af de involverede virksomheder.¹⁰

Udenrigshandelspolitikken, eller kort: *handelspolitikken* (art. 110 ff), hører derimod til blandt de politik-områder, hvor EFD har været meget radikalt retsfornyende.

Denne indsats er sket med baggrund i, at Traktaten gør »handelspolitikken« til et EF-anliggende. Læst i sin historiske kontekst og ifølge denne terms umiddelbare sproglige mening er »handelspolitik« lig med handelspolitik, som den i almindelighed førtes i det første 10-år efter Anden Verdenskrig. Uden for EF-kompetencen falder ifølge denne forståelse for eksempel handelspolitik knyttet til ulandspolitik, handelspolitik anvendt som udenrigspolitik (fx embargo-politik), forsyningsikkerhedspolitik, Nord-Syd-politik; og meget andet.

Som årene gik, inddrog mange stater dog i deres handelspolitiske samkvem elementer af sådanne politikker. Flere EF-medlemsstater argumenterede i øvrigt med udgangspunkt i den omtalte snævre forståelse af »handelspolitik«, at Traktatens regler om EF-kompetence på dette område ikke forhindrede dem i selv at aftale sådanne mere moderne handelsarrangementer med tredjestater. I de tilfælde, hvor EF bemyndigedes til at inddrage sådanne elementer, insisterede disse stater på, at art. 235 skulle finde anvendelse. Da art. 235, i modsætning til art. 113 ff, kræver enstemmighed, sikrede disse interesser sig således et effektivt veto over, hvad EF kunne foretage sig i de nævnte henseender.

I denne situation gik EF-Kommissionen til EFD og bad om hjælp. Stillet heroverfor udtalte EFD, at Traktatens definition af »handelspolitik« nødvendigvis måtte udvikle sig i takt med fornyelserne i staternes praksis i internationale sammenhænge af handelspolitisk betydning.¹¹ Herefter kunne EF med hjemmel i blot art. 113 og art. 116 indgå i de omtalte moderne handelspolitiske arrangementer med trediestater.

Lange udredninger er formentlig uforholdsmæssige for at forstå den væsentlige politiske vægtskiftning til fordel for EF-organerne, som EFD herved tilvejebragte.

5. Forbud imod ensidige medlemsstatstiltag med trade-barrier virkning

EFD har måske sat allermest energisk ind på det område, som udgøres af Traktaternes mange forbud imod ensidige medlemsstatstiltag, som skaber *trade barriers*. EFD's linie har her været ret ubetinget pro-integrationspolitisk. Den har »jagtet« alle økonomisk væsentlige som uvæsentlige love, bekendtgørelser, cirkulæreskabte og administrative fremgangsmåder med samme beslutsomhed.

I udtalelserne i dommene finder man ingen undskyldninger for handelshindringer, hvis økonomiske betydning må siges at være så ringe, at en effektiv og dynamisk eksportvirksomhed uden videre ville kunne absorbere meromkostningerne ved at overvinde hindringen og derved, uanset hindringen, at sikre den mest effektive ressourceallokering.

De økonomisk relevante tankesæt er således klart blevet underordnet det integrationspolitiske.

Forbuddene er mange og varierede. I deres sproglige ikklædning kan flere af dem minde om, hvad man lidt upræcist kunne kalde

»GATT-lignende« forbud. Læser man litteraturen fra de tidlige 1960'ere forstærkes indtrykket ofte, at traktatfædrene faktisk hentede en vis inspiration fra 1950'ernes internationale *anti-trade barrier* lovgivning.¹² Forbuddene består navnlig af

- (1) et generelt forbud imod nationalitetsdiskrimination inden for Traktatens anvendelsesområde, art. 7. Princippet findes i fx art. 48 (fri personbevægelighed), art. 52 (fri etableringsret) og i art. 59 (om grænseoverskridende ydelse af tjenester);
- (2) et generelt forbud imod indførelse af ny told og toldlignende afgifter (ATV'er) samt imod forhøjelse af allerede eksisterende afgifter, art. 12 ff;
- (3) et generelt forbud imod indførelse af kvantitative import- og eksportrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning (FTV'er), art. 30-36;
- (4) et betinget forbud imod ydelse af statsstøtte, art. 92 ff;
- (5) et betinget forbud imod at anvende interne beskatningssystemer til at forfordere importerede varer på markedet, art. 95.

Som ovenfor omtalt indeholder Traktaten endelig en række ret præcist udformede forpligtelser til EF-institutionerne om ved lovgivning at tilvejebringe bestemte retstilstande: Navnlig fri etableringsret, fri tjenesteydelsesret og fri bevægelighed for arbejdskraften. Disse forpligtelser til lovgivning har EFD omfortolket til forbud imod medlemsstaternes ensidigt indførte regler, der under visse betingelser stiller sig hindrende i vejen for *privates ret* til at bevæge sig hen over grænserne i de nævnte henseender.¹³

Nævnes skal endelig blot, at EFD har afholdt sig fra at omformulere det tilsvarende traktatpåbud om lovgivning om fri kapitalbevægelighed, art. 67 ff.¹⁴ Sammen med transportpolitikken udgør reglerne om fri

kapitalbevægelighed de undtagelser, som bekræfter indtrykket af en yderst pro-integrationistisk, aktivt regelskabende EF-Domstol.

6. Generelt

EFD's retspraksis på forbudsområderne er så omfattende og varieret, at den følgende fremstilling må indskrænke sig til at fremhæve enkelte, mere slående eksempler på, hvorhen Domstolen har ført udviklingen. Der er tale om domme i tusindtal. Hvad der følger er og bliver derfor kun udtrukne fragmenter. Det følgende må ikke opfattes som andet og mere.

Generelt mærkes dog, at EFD har konstrueret de fleste af forbuddene videst muligt og de få, anerkendte undtagelser snæverst muligt. Jo mere centralt en regel i Domstolens øjne var for gennemførelsen af fællesmarkedet, jo mere iøjnefaldende er disse tendenser.

For det andet mærkes, at EFD har hidført sine bemærkelsesværdige resultater, snart ved at udnytte en tvetydighed i traktatteksten (fx m.h.t. art. 30); snart ved at udfylde huller i teksterne (fx m.h.t. den direkte anvendelighed, jfr. ovfr., og princippet om forrang, jfr. ligeledes ovfr.) og snart ved respektløst at udtale, at visse klare bestemmelser må anses for uegnede til at nå de tilstræbte formål med EF, hvorfor EFD har følt sig forpligtet til at indlæse nye, hidtil usete meninger i dem (fx art. 7, når ikke-diskriminationsprincippet anvendes på universitetsforhold; m.m.).¹⁵

7. Forbuddet imod nationalitetsdiskrimination, art. 7

Dette forbud er i sandhed blevet strakt meget vidt. Det omfatter således ikke blot diskrimination på grundlag af nationalitet men tillige, efter omstændighederne, på grundlag af en persons bopæl eller – i enkelte sager – på

grundlag af personens manglende kontrol over opholdslandets sprog.¹⁶

Dernæst har EFD udtalt, at *al* økonomisk aktivitet falder ind under Traktaten, uanset om aktiviteten måtte være specifikt inddraget under dens anvendelsesområde ved bestemte, operationelle bestemmelser. Således omfattes universitetsstudier, kunstneres udstilling af deres værker i offentlige bygninger, al filmproduktion og professionel fodbold.

Og en engelsk turist i Paris opnåede ret til erstatning for tilfældig gadevold, som han blev offer for, skønt fransk lovgivning forbeholdt retten til erstatning for franskmænd. EFD ræsonnerede, at Mr. Cowan (som han hed) jo nødvendigvis modtog tjenesteydelser under sit ophold i Paris; og derfor faldt hans situation ind under art. 7.¹⁷

8. Told og toldlignende afgifter, art. 12 ff

Ethvert beløb, nok så ubetydeligt, som en medlemsstat opkræver – eller som opkræves af andre med statens velsignelse – på grund af en vares grænsepassage, er en forbudt ATV. Det er uden betydning, om afgiftsprovenuet er øremærket til specielle, særligt nyttige formål. Fri af forbuddet går dog, under visse betingelser, betaling for tjenesteydelser til importøren. Disse må dog ikke overstige tjenestens kostpris.¹⁸

9. Kvantitative import/eksport restriktioner og FTV'er, art. 30 ff

Enhver ensidigt indført medlemsstatslig foranstaltning, som »aktuelt eller potentielt, direkte eller indirekte ...« er egnet til at påvirke varestrømmene mellem medlemsstaterne, omfattes i princippet af forbuddet imod FTV'er. Imidlertid, hvis der ingen EF-lovgivning findes på et område, og en medlemsstat

udsteder regler som finder ens anvendelse på importerede og hjemligt producerede varer, kan reglen – uanset dens handelshindrende virkning – gå fri af forbuddet. Det er dog en betingelse, at reglen forfølger et eller flere af en række opregnede, særligt lødige formål, såsom for eksempel menneskers og/eller dyrs sundhed; *eller* forbruger-, miljø- eller arbejdsmiljøbeskyttelse; *eller* beskyttelsen af knappe naturgivne ressourcer – *eller* andet. EFD efterser dog kritisk den omstridte lovgivning og gætter eventuelt, om den er vedtaget som en skjult handelshindring eller lignende (art. 36).¹⁹

Man har på dette område indtrykket af, at fornuftig lovgivning har rimelige chancer for at gå fri af forbuddet. Mellem 100 og 200 domme er allerede afsagt om art. 30-36.

Ifølge retspraksis indeholder art. 34 et retsmalt forbud imod FTV'er, når der er tale om eksport af varer til andre EF-lande.²⁰

Det må derimod fastslås, at dersom GATT-aftalens tilsvarende forbud nogensinde inspirerede traktatfædrene til indførelsen af art. 30 og 36, er udgangspunktet blevet totalt uigenkendeligt. Selv EF-Kommissionens definition af området for de forbudte FTV'er fra 1970 blev hurtigt overhalet indenom af dommerne (1974).²¹ Det samme kan uden videre anføres med hensyn til told- og ATV-reglerne, jfr. lige ovenfor.

10. Statsstøttereglerne, art. 92 ff

Traktatens forbud imod statsstøtte er langt fra ubetinget. En betydelig skønsmargen tilkommer Kommissionen, når den behandler spørgsmål om statsstøttes forenelighed med EF-reglerne. Disse egner sig derfor dårligt til at finde umiddelbar anvendelse. EFD's indsats på dette område har derfor i det væsentlige bestået i at definere hvilke økonomiske dispositioner, der kan udgøre en statsstøtte, som er forbudt.

I sine bestræbelser har EFD strakt begrebet statsstøtte meget vidt. For eksempel omfattes støtte, som ydes af andre offentlige kasser end statens egne. Blot støttens økonomiske funktion svarer til den typiske statsstøttes. Samtidig er enhver økonomisk bistand »støtte«, uanset om den tilføres den pågældende virksomhed i form af pengegaver, lån til under markedsrente, tilrådighedsstillelse af billige byggegrunde, o.s.v., o.s.v.²²

Specielt mærkes, at en statsstøtte, som staten ikke i tide har notificeret for Kommissionen, overhovedet ikke kan retfærdiggøres, jfr. art. 93 (3).

11. Indirekte beskatningssystemer, der forfordeler importerede varer, art. 95

Medlemsstaterne må ikke påligne importerede varer interne afgifter, som er højere end de afgifter, som pålignes *lignende* hjemlige varer. Forbudt er ligeledes at påligne importerede varer afgifter, som vil kunne tjene som *beskyttelse* af hjemlige produkter. EFD har fx fastslået, at vinbeskatningen i et land uden vinproduktion af betydning kan anvendes til at beskytte afsætningen af landets store ølproduktion og -forbrug.²³ Og for eksempel at en høj procentuel beskatning af spiritus som typisk importeres (men som også laves i »værtslandet« i mindre kvanta) er ulovlig, når en lavere procentsats finder anvendelse på typisk hjemmeproducerede spiritus; omend også på mindre mængder importeret spiritus.

Art. 95's forbud er vidt: Kan en vis konkurrence mellem produkter påvises, er den interne indirekte beskatning af dem i princippet en sag, som falder ind under artiklen.

Uden for reglens ordgrænse har EFD anset art. 95 for anvendelig på interne afgifter, som diskriminerer varer, som eksporteres,

samt udtalt at den tillige gælder for varer, som er bragt i fri omsætning i EF.²⁴

12. Lovgivningsforpligtelser, som blev til handleforbud vendt imod medlemsstaterne

Om lovgivningsforpligtelserne, der havde Kommissionen og Rådet som adressat, og som EFD omformulerede til forbud imod nærmere beskrevne nationale retstilstande, har jeg sagt det mest væsentlige ovenfor. Læser man bestemmelserne, er intet andet indtryk muligt, end at arbejdskraftens fri bevægelighed, dens fri etableringsret og retten til frit at yde tjenester henover grænserne i EF, var retlige tilstande, som skulle tilvejebringes ved EF-lov.

Sagt på en anden måde: Traktaten tilvejebragte kun kompetencer til EF-lovgiveren, som han skulle anvende, når konkrete lovgivningsskridt blev taget. Alle de forslag til lovgivning, som EF-kommissionen fremlagde for Rådet i løbet af 1960'erne og de tidlige 70'ere, hvilede på samme forudsætning.

Stor var derfor dengang overraskelsen, da EFD i en dom fra 1973 udtalte, at sådan forholdt det sig slet ikke. Som dommerne læste reglerne, afgav de ganske vist lovgivningskompetencer til EF, men indeholdt tillige – senest efter overgangsperiodens udløb den 31. december 1969 – håndfaste forbud imod bibeholdelsen eller indførelsen af visse nærmere afgrænsede medlemsstatslige retstilstande, som hindrede fri person- og tjenesteydelsesbevægelighed.²⁵

Derefter har EFD som sagt stedse udvidet rækkevidden af disse forbud, navnlig af reglerne om de fri tjenesteydelser.

13. Afsluttende bemærkninger

Meget mere kunne lægges til det anførte. Det skal dog ikke ske – med én undtagelse. Den

er, at jeg har indskrænket min fremstilling ovenfor til at angå de materielle regler; eller de operationelle regler. Omtalt er derfor ikke hele det spændende afsnit, som handler om, hvordan EFD har videreudviklet EF's institutionelle system og gjort det mere overlevelsesegnet ved at cementere dets grundvolde. Navnlig er uomtalt den store mængde domme, hvorved EFD har forstærket sine egne magtbaser. Pladsen tillod ikke at komme ind på disse emner.

I det store og hele er EFD kommet godt fra at omdanne EF's retssystem på så mange centrale områder. Dens aktivisme har affødt relativt få, utvetydige undsigelser fra Rådets og/eller fra domstoles, parlamenters og andre nationale aktørers side. Enkelte store konflikter kan man dog påvise, af hvilke jeg har omtalt en del i »On Law and Policy ...« (jfr. ovfr.) Kap. 9 ff.

Var disse undsigelser nok til at true EFD's troværdighed og fortsatte legitimation som EF's øverste »forbunds«-domstol? Det vil række for vidt at tage dette problem op her.

Det er dog i korthed fortalt mit synspunkt, at enkelte få, patologiske tilfælde kan ruinere mange års solid, judiciel succes opbygget ved omhyggelig hensyntagen til legitime interesser.

Ruinen er givetvis ikke for hånden. I de senere år har antallet af ikke-gennemførte EF-domme imidlertid været i stadig vækst. Det er dog en omstændighed, som man kun efter indgående studier kan tillade sig at henhøre til en eventuelt svigtende tillid til EF-dommernes upartiskhed, når det gælder afvejningen af EF's over for medlemsstaternes legitime interesser.

Endelig: Vil EFD fortsætte i sit pro-integrationistiske spor i årene som kommer? Det er ikke til at vide. Tager man imidlertid stok af

udviklingerne henimod slutningen af 1980'erne, kunne en hel del tyde på, at en mere udtalt tilbageholdenhed (*self-restraint*) næppe er at vente. Retspræsident Ole Due antyder måske noget andet, når han i citatet i dette essays indledning siger »hidtil«.

Den manglende tilbageholdenhed kan måske undre henset til, at EF's politiske processer netop henimod 80'ernes slutning er begyndt at fungere som forudsat; d.v.s. ved at producere mere integration ved lov. Man kan blot tænke på vedtagelsen af Den europæiske Fællesakt, på indre-markedsprojektet, på overgangen et par år senere til udstrakt anvendelse af flertalsafstemninger, på løsningen af budgetproblemerne og, endelig, på indkaldelsen af 1991-regeringskonferencerne.

Da aktivismen på EF's vegne i »storhedstiden« i 70'erne og begyndelsen af 80'erne retfærdiggjordes med henvisning til de politiske processers inertie, skulle man vel kunne se frem til en større juridisk tilbageholdenhed nu. Måske er det for meget at spå, at manglende *self-restraint* kan vise sig at være konfliktskabende.

Noter

1. *Direkte virkning*: Sag 26/62, *van Gend en Loos* (Traktatens art. 12), Saml. 1963, 1; Sag 43/75, *Defrenne II* (Traktatens art. 119), Saml. 1976, 455; Sag 8/81, *Ursula Becker* (direktiv, vertikal virkning), Saml. 1982, 53; Sag 152/84, *Marshall* (direktiv, horisontal virkning), Saml. 1986, 737; Sag C-106/89, *Marleasing* (direktiver, horisontal virkning), endnu ej i Saml. (dom af 13. nov. 1990); Sag 104/81, *Kupferberg* (frihandelsaftale), Saml. 1982, 3641; Sag 266/81, *SIOT* (GATT-aftalen), Saml. 1983, 731.

2. *Forrang*: Sag 6/64, *Costa/Enel*, Saml. 1964, 585; Sag 106/77, *Simmenthal*, Saml. 1978, 629; Sag 213/89, *Factortame*, endnu ej i Saml. (dom af 18. juni 1990).
3. Sag 48/74, *Charmasson*, Saml. 1974, 1383; Sag 46/76, *Bauhuis*, Saml. 1977, 5.
4. Sag 190/73, *van Haaster*, Saml. 1974, 1123.
5. Sag 216/86, *Antonini* (CAP, maksimumpriser, pre-emption), Saml. 1987, 2919.
6. Sag 22/70, *AETR*, Saml. 1971, 263.
7. Fx udtalelse 1/78, *Natural Rubber*, Saml. 1979, 2871.
8. Sag 68/86, *Hormoner*, Saml. 1988, 892; Sag 131/86, *Burhøns*, Saml. 1988, 925.
9. Sag 13/83, *EP mod Råd*, Saml. 1985, 1556.
10. Fx 374/87, *Orkem* (vidne imod sig selv), Saml. 1989, 3283.
11. Udtalelse 1/78 (jfr. note 7 ovfr.); Sag 51/87, *Kommissionen mod Råd*, Saml. 1988, 5459.
12. Fx *Wohlfarth* (m.fl.): *Die EWG, Kommentar zum Vertrag*. Berlin og Frankfurt, 1960.
13. Se nærmere næstsidste afsnit nedenfor.
14. Fx Sag 203/80, *Casati*, Saml. 1981, 2595.
15. Sag 24/86, *Blaizot*, Saml. 1988, 379.
16. Sag C-175/88, *Biehl*, endnu ej i Saml. (dom af 8.5.90); Sag C-379/87, *Groener* (gælisk sprog), Saml. 1989, 3967.
17. Sag 186/87, *Cowan*, Saml. 1989, 195.
18. Sag 158/82, *»Pea-nuts«*, Saml. 1983, 3573.
19. Sag 120/78, *Cassis de Dijon*, Saml. 1979, 649.
20. Sag 172/82, *Inter-Huiles*, Saml. 1983, 555.
21. Sag 8/74, *Dassonville*, Saml. 1974, 837.
22. Sag 730/79, *Philip Morris*, Saml. 1980, 2671; Sag C-5/89, *Kommissionen mod Tyskland* (tilbagesøgning af ulovlig støtte), endnu ej i Saml. (dom af 20.9.90).
23. Sag 170/78, *Kommissionen mod UK*, Saml. 1980, 417 og Saml. 1983, 2265.
24. Sag 193/85, *Co-Frutta*, Saml. 1987, 2085.
25. Sag 53/81, *Levin*, Saml. 1982, 1035; Sag 36/75, *Rutili*, Saml. 1975, 1219; Sag 2/74, *Reyners*, Saml. 1974, 631; Sager 286/82 og 26/83, *Luisi og Carbone*, Saml. 1984, 377.

Europæisk integration og kulturpolitik

**Erik Beukel, professor, Institut for Erhvervsret og Politologi,
Odense Universitet**

1. Indledning

Økonomiske forbindelser over landegrænser og samordning af offentlige reguleringer af økonomisk-politiske sagområder har været det centrale i den europæiske integrationsproces siden dens begyndelse først i 1950'erne. Bag vesteuropæiske landes deltagelse i denne proces har bredere politiske målforestillinger dog hele tiden spillet en rolle på forskellige måder. I forbindelse hermed har den teoretiske litteratur om europæisk integration udviklet en række begrebsapparater og teorier til at skabe sammenhæng mellem og forklare forskellige initiativer og udviklingstendenser i europæisk samarbejde. Mest fremtrædende er de neo-funktionalistiske analyser og integrationsteorier, hvor 'spill-over'-begrebet har en fremtrædende plads som betegnelse for den ide, at samarbejdet på ét sagområde ikke kan virkeliggøres fuldt ud uden at blive udvidet til andre områder.

Både politiske mål for europæisk samarbejde og integrations-teorier har omfattet kulturelle faktorer, afgrænset mere eller mindre klart. Således indgik kulturelle forhold i bred betydning (bl.a. sprog, religion og ide-historiske strømninger) i enkelte integrationsteoretiske analyser som en slags baggrundsvARIABLE, f. eks. i Amitai Etzioni's klassiske værk fra midten af 1960'erne.¹ Men kulturpolitik som et selvstændigt politisk sagområde omfattende offentlige initia-

tiver og foranstaltninger vedrørende en række specifikke kulturområder har af nærliggende grunde ikke interesseret den integrationsteoretiske litteratur. Der har simpelthen ikke været ret meget at skrive om.

EF-traktaterne har økonomisk-politiske samarbejdsområder som det afgørende, og kulturpolitik er intet steds nævnt. Men med udgangspunkt i, at traktaternes økonomisk-politiske regelsæt også skulle virkeliggøres på kulturområdet, og at kulturarbejderes særlige situation medførte en række specielle problemer, har Kommissionen længe interesseret sig for den kulturelle sektor. I 1973 oprettedes en særlig tjeneste for kulturelle spørgsmål i Kommissionen, og da den i 1977 og 1982 udsendte meddelelser om Fællesskabets indsats på det kulturelle område var det et hovedpunkt, at EF's opgave (alene) var at sikre anvendelsen af EØF-traktaten på kulturområdet.² I 1980'erne har EF-samarbejdet imidlertid i stigende grad direkte omfattet kulturpolitiske emner. Således har kulturministrene siden 1984 mødtes i Råds-regi et par gange hvert år. Den formelle betegnelse for sådanne møder er »kulturministrene forsamlet i Rådet«, d.v.s. deres kompetence til at træffe beslutninger findes i de nationale forfatningsregler og ikke i EF-traktaterne.³ Især siden 1987-88 har EF-institutionerne taget adskillige kulturpolitiske initiativer, og det kulturpolitiske sagområde er på vej til at udvikle en selvstændig profil som en del af

genoplivelsen af EF som en livskraftig dynamo i europæisk integration.

Formålet med det følgende er at redegøre for centrale træk ved EF-institutionernes nye kulturpolitiske engagement. Først beskrives de vigtigste kulturpolitiske initiativer,⁴ som er iværksat af dels Kommissionen, dels EF-landenes kulturministre »forsamlet i Rådet«. Dernæst gives en kortfattet analyse af de kulturpolitiske aktiviteter i integrations-teoretisk perspektiv med særligt henblik på en vurdering af forskellige 'spill-over'-teori-ers forklaringskraft, og dynamikken bag kulturpolitikens inddragelse i EF sammenfattes i punktform.

2. Kulturpolitiske initiativer

Formuleringen og iværksættelsen af konkrete projekter er et centralt træk ved EF's nye kulturpolitiske tiltag. Samtidig tillægger Kommissionen sikringen af fri bevægelighed for kulturelle goder og tjenesteydelser i overensstemmelse med reglerne for det indre marked samt forbedring af kunstneres leve- og arbejdsvilkår – d.v.s. konkretisering af EF's traditionelt overordnede økonomisk-politiske målsætning – en selvstændig politisk-symbolsk betydning. Én indikator herpå er, at Kommissionen sammenfatter udøvelsen af disse generelle beføjelser udmøntet i den kulturelle sektor med betegnelsen »Skabelse af et europæisk kulturområde«.

Blandt de konkrete projekter tillægges programmer vedr. den audiovisuelle sektor størst betydning. Dette fremgår både af erklæringer fra møder mellem stats- og regeringschefer i Det europæiske Råd (EF's topmøder), af udtalelser fra kulturministermøder og af Kommissionens konkrete forslag såvel som dens seneste kulturpolitiske meddelelse fra 1987.⁵

Den audiovisuelle sektor

I januar 1987 lancerede Kommissionen et handlingsprogram for medieområdet MEDIA 92 (MEDIA er forkortelsen for »Mesures Européennes pour le Développement de l'Industrie Audiovisuelle«). Formålet var at styrke det europæiske mediesamarbejde ved at skabe et europæisk grænse-gennembrydende netværk, der kan være et alternativ til de mange (prismæssigt) billige tilbud fra de store amerikanske og japanske selskaber.

Ved at fremme et selvstændigt europæisk netværk ville man udvikle en konkurrence-dygtig europæisk medieindustri, som kunne klare sig i konkurrencen med først og fremmest de store amerikanske selskaber, der dominerer det europæiske film- og video-marked. Denne dominans er ret åbenbar: således styrer amerikanske distributionsselskaber 60% af det europæiske marked – af det britiske hele 90%.⁶ Et andet udtryk for den amerikanske dominans er, at 70% af de fiktionsprogrammer, som vises på europæisk TV, er amerikanske. Selv om den samlede europæiske filmproduktion er større end den amerikanske, er det europæiske marked opsplittet i mange små markeder. F. eks. kommer 80% af produkterne ikke uden for produktionslandets grænser. Det manglende enhedsmarked i Europa betyder, at produktions- og distributionsstrukturerne bliver urentable, og ikke mindst for de små lande er resultatet, at det er langt billigere at købe især en amerikansk film end selv at producere én.

MEDIA 92 blev iværksat som et forsøgsprogram med en startkapital på 13,5 mio. ECU (120 mio. kr.) fordelt over en pilotfase på tre år. Siden 1987 har der været gennemført et stort antal pilotprojekter vedr. bl.a. udvikling, produktion og distribution samt uddannelse og forskning inden for mediesektoren. Mere end 100 film- og TV-programmer har fået støtte, og over 20.000 mediefolk har været tilknyttet programmerne. Herigennem

er der opbygget nogle samarbejdsmønstre og loyalitetsbånd til Det europæiske Fællesskab, som går videre end til de sektorer i samfundet, som traditionelt har sådanne interesser (erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter).

I december 1990 vedtog Rådet MEDIA 95 til igangsættelse 1.1. 1991. Med dette er MEDIA nået ud over indkørings- og forsøgsfasen og bliver et fast etableret EF-program. Hvad angår de afsatte ressourcer er der tale om en stærk vækst, idet MEDIA 95 har fået tildelt 200 mio. ECU (1,6 mia. kr.) over fem år.⁷ Indholdsmæssigt er det både en videreførelse af MEDIA 92 og omfatter flere nyskabelser. Én vigtig nyskabelse er, at samarbejdet med ikke-medlemslande tillægges større vægt. Især skal samarbejdet med film- og TV-folk i det øvrige Europa, specielt Central- og Østeuropa, styrkes, bl.a. ved at MEDIA 95 økonomisk og med faglig ekspertise kan støtte projekter, som iværksættes af Audiovisuelt Eureka (AV Eureka).

AV Eureka er en bred europæisk samarbejdsramme med det formål at fremme produktion, distribution og teknologiudvikling inden for den audiovisuelle sektor i Europa. Det blev på fransk initiativ etableret i oktober 1989 ved en konference i Paris, og alle europæiske lande (inkl. Sovjetunionen, men undtagen Albanien, mens Rumænien alene er observatør) deltager foruden EF-Kommissionen, mens Europarådet er associeret medlem.⁸ Der er ikke i forbindelse med AV Eureka oprettet en speciel fond for at finansiere projekter. Virksomheder, institutioner og organisationer, der ønsker at give et audiovisuelt projekt AV Eureka status med de deraf følgende fordele i form af adgang til et bredt europæisk netværk af kontakter må selv anskaffe den nødvendige kapital, f. eks. fra MEDIA 95.

En anden type EF-regulering i den audiovisuelle sektor er TV-direktivet, som Rådet

vedtog i oktober 1989 (Belgien og Danmark stemte imod) til ikrafttræden i oktober 1991. I forlængelse af forslag i Kommissionens grønbog »TV uden grænser« fra 1985 stiller direktivet forskellige mindstekrav til europæisk producerede programmers andel af sendetiden i medlemslandenes TV, hvortil kommer en række retningslinjer for den fri bevægelighed af TV-programmer inden for EF.⁹ Flere af disse regler svarer til Europarådets »Konvention om grænseoverskridende Fjernsyn«. Når man ser nærmere på oprindelsen til TV-direktivet og dets behandling i EF-institutionerne, hvor især Frankrig var aktiv, er det tydeligt, at et vigtigt formål var at dæmme op for det, som mange europæere med Frankrig i spidsen ser som amerikansk kulturimperialisme.

Givet deres baggrund og indhold kan især de største programmer i den audiovisuelle sektor (i.e. MEDIA) opfattes både som kulturprogrammer og som industristøtteprogrammer. Dette viser et centralt kendetegn ved Det europæiske Fællesskabs kulturpolitiske aktivisme de senere år, nemlig den nære forbindelse til industripolitiske tiltag. EF's vægt på den audiovisuelle sektor og denne sektors stadig større rolle i de vesteuropæiske samfundsøkonomier afspejler derved omformningen fra industri- til informations- og kommunikationssamfund.¹⁰ Der er et vigtigt træk ved det fremvoksende informationsamfund, at der er en langt tættere forbindelse mellem teknologisk udvikling, økonomiske strukturer og kultur end tidligere.

Et andet centralt træk ved det i EF-regi iværksatte mediesamarbejde er, at det især siden efteråret 1989 tydeligt bestræber sig på at række ud over EF's grænser og omfatte alle europæiske lande, især de østeuropæiske, men også Sovjetunionen.

Andre kulturpolitiske tiltag

I 1990 var der afsat 8 mio. ECU (ca. 70 mio.

kr.) til EF's direkte kulturpolitiske foranstaltninger, der administreres af DG X (Information, kommunikation og kultur). Hertil kommer, at også andre generaldirektorer yder støtte til sådanne aktiviteter, som i note (4) kaldes kulturområder. Det gælder f. eks. DG V (Beskæftigelse, sociale anliggender og uddannelse), der administrerer EF's ungdomsprogrammer og kvindeprogrammer. Desuden kan både Regionalfonden og Socialfonden støtte regionale og lokale kulturaktiviteter, som har det formål at forbedre kulturarbejderes jobmuligheder. Også Lomé-aftalerne med ACP-landene har bestemmelser om kulturelt samarbejde.

Under alle omstændigheder er det dog værd at notere, at alle disse former for kulturstøtte sammenlagt drejer sig om i EF-sammenhæng små beløb. Sammenlignet med begyndelsen af 1980'erne er der tale om en forholdsvis stærk stigning, men ressourcemæssigt er den underordnede betydning af disse poster stadig tydelig.¹¹ Dette gælder også, når de sammenholdes med de ressourcer, som er afsat til MEDIA. Men dette betyder selvfølgelig ikke, at den konkret givne støtte er underordnet for yder og modtager eller i de videre virkninger.

Af DG X' samlede beløb på knap 70 mio. kr. bruges omtrent halvdelen til beskyttelse af den arkitektoniske arv og kulturmindestårker i medlemslandene, mens resten går til kunstarter som teater, billedkunst, musik, skønlitteratur og oversættelser fra et europæisk sprog til et andet. F. eks. er der indstiftet to kulturpriser, Den Europæiske Litteraturpris og Den Europæiske Oversætterpris, der blev uddelt første gang i december 1990 i forbindelse med dette års europæiske kulturhovedstad (Glasgow). Udover midlerne til større kulturprojekter råder DG X over et mindre beløb (ca. 6 mio. kr.) til at fordele til projekter efter ansøgning. Generelt har kriteriet for støtte været, at projekterne skal

være grænseoverskridende med en europæisk dimension og med deltagere fra mindst tre medlemslande. I juli 1990 blev reglerne præciseret under navnet »Europæisk Kulturforum«, vedtaget af Kommissionen.¹²

Et specielt led i EF's kulturpolitiske tiltag er den årlige europæiske kulturhovedstad eller kulturby. Forslaget herom kom i 1985 fra den græske kulturminister Melina Mercouri, og ideen er at samle et større publikum omkring forskellige kulturarrangementer, som finansielt støttes af EF og er udtryk for både Europas og det pågældende lands identitet. Den første europæiske kulturhovedstad var Athen, og siden har det været Firenze, Amsterdam, Berlin, Paris og Glasgow. I 1991 er det Dublin, og de kommende år skal det være Madrid, Antwerpen, Lissabon, Luxembourg og (i 1996) København.

Til at administrere og styre disse forskellige kulturpolitiske tiltag er der siden 1988 oprettet adskillige udvalg, ekspertgrupper og komiteer med repræsentanter fra Kommissionen, regeringerne og kunst- og kulturlivet, og på traditionel EF-facon er der produceret en lang række rapporter om alle mulige kulturproblemer og forholdet til andre europæiske problemer.¹³ Samtidig karakteriserer det EF's støtte til en bred vifte af kulturelle aktiviteter, at en lang række allerede eksisterende EF-institutioner er involveret, og at en stor del af disse institutioner da har andre opgaver som deres primære. Anskuet i sammenhæng med det forhold, at EF altid har haft økonomisk-politisk samarbejde som det centrale, er dette selvfølgelig ikke overraskende, men det er værd at bemærke.

Et specielt område: idrætten

EF-institutioners bestræbelser på at spille en rolle på idrættens område udgør på flere måder et interessant eksempel på EF's kulturaktivisme.

Siden midten af 1980'erne har Kommissionen og dens underorganer med tilknyttede udvalg tilstræbt at give idrætsaktiviteter i medlemslandene en europæisk dimension. Det sker bl.a. ved at optræde som protektor ved europæiske sportstævner og ved at yde økonomiske tilskud til sportsarrangementer. F. eks. støttede EF i 1990 40 sportstævner med ca. 10 mio. kr. Ved de forestående Olympiske lege i Barcelona i 1992 ønsker Kommissionen også en eller anden form for EF-deltagelse eller 'synlig' tilstedeværelse. Ideen er at udvikle EF's profil i den europæiske offentlighed og skabe et borgernes Europa, hvor EF også får en kulturel-symbolsk rolle, der er andet og mere end den, der forbindes med »tekniske direktiver og forordninger«. ¹⁴

Et specifikt problem udspringer af EF-reglernes funktion på idrættens område, idet det er et spørgsmål om traktatens art. 7 om forbud mod diskriminering på grundlag af nationalitet vil hindre nationale idrætshold. Umiddelbart set skulle svaret være ja, hvilket vil betyde, at en fuldstændig gennemførelse af Det indre Marked gør nationale sports-hold (f. eks. det danske fodboldlandshold) i strid med EF-regler, og at der i stedet skal oprettes regionalhold (hvilket skulle betyde, at fodboldlandsholdet alligevel kan reddes!). På den anden side kan ordene »inden for denne traktats anvendelsesområde« i samme artikel føre til en anden konklusion. Det har hidtil været antaget som en selvfølge, at den sidste tolkning er den rigtige.

I forbindelse med vurderingen af EF's mulige rolle på idrættens område er forskellen mellem idrætsstrukturerne i medlemslandene relevant. Især i de sydeuropæiske lande er størstedelen af idrætsarbejdet tilrettelagt af staten, mens strukturen i andre medlemslande er en anden. Alt dette betyder, at Kommissionens bestræbelser på at give idrætten en EF-profil er blandt de mere omstridte dele af EF's nye kulturpolitiske aktivisme. ¹⁵ Mulig-

hederne for sammenstød mellem varme tilhængere af europæiske symboler og varme tilhængere af nationale symboler er gode.

3. Integration: 'spill-over' og kulturpolitisk samarbejde

Litteraturen om europæisk integration opererer med forskellige integrationsbegreber. I denne sammenhæng er det tilstrækkeligt at definere integration som udviklingen af et fælles beslutningssystem med deltagelse af flere lande. Til at forklare integrationsprocesser har den neo-funktionalistiske integrationsteori især anvendt 'spill-over'-begrebet, ¹⁶ der betegner det forhold, at samarbejdet på ét område indeholder en 'ekspansiv logik', der gør, at det ikke kan virkeliggøres uden, at det udvides til andre sagområder. Haas udviklede sin teori på baggrund af de første års erfaringer med Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, der begyndte at fungere i sommeren 1952.

Senere integrationsanalyser har påpeget, at Haas' 'spill-over'-begreb er uklart, idet det dækker over forskellige former for ekspansions-logik. Først og fremmest må ordene »ikke kan virkeliggøres« præciseres, og det kan hensigtsmæssigt gøres ved, at der sondres mellem en *funktionel* og en *politisk* 'spill-over'. Hvor internationalt samarbejde med udvikling af et fælles beslutningssystem på ét sagområde fører til samarbejde på andre områder på grund af de forskellige sagområders og problemers tekniske aspekter, kaldes det funktionel 'spill-over'. Hvis et allerede etableret fælles beslutningssystem på nogle sagområder udvides til flere områder som følge af politiske aktørers ønsker og argumentation, kaldes det politisk 'spill-over'. ¹⁷ Denne skelnen er ikke éntydig, men i denne sammenhæng har den værdi ved at give en første generel forklaring på udviklingen i forskellige integrationsprocesser i Det europæiske Fællesskab.

Kort formuleret er forholdet det, at indtil midten af 1980'erne havde det omfattende EF-samarbejde på økonomisk-politiske sagområder kun minimale effekter i form af kulturpolitisk samarbejde, og det, der fandtes, var en følge af problemernes tekniske karakter, d.v.s. funktionel 'spill-over'. Fra 1987-88 med EF's nye kulturpolitiske aktiviteter må politiske aktørers umiddelbare rolle derimod inddrages som forklaring. Ved indgangen til 1990'erne er EF-institutioners initiativer og beslutninger vedr. forskellige dele af den kulturpolitiske sektor først og fremmest udtryk for centrale aktørers selvstændige bestræbelser. Kun i meget begrænset omfang kan EF's kulturpolitiske tiltag ses som en i stram forstand teknisk følge af virkeliggørelsen af økonomisk-politiske mål. Samtidig må det dog understreges, at integrationsniveauet i det kulturpolitiske samarbejde ligger markant under niveauet med hensyn til de traditionelt altdominerende økonomisk-politiske sagområder.¹⁸

Når det konkluderes, at EF's nye kulturpolitiske aktiviteter må forklares som politisk 'spill-over', er der alene givet en generel og sammenfattende karakteristik af inddragelsen af det kulturpolitiske sagområde i den europæiske integrationsproces. Denne konklusion illustrerer behovet for en udspecificering af begrebet politisk 'spill-over'. Allerede det forhold, at begrebet ofte fungerer som en slags 'rest'-forklaring – d.v.s. noget man henviser til, når integrationsprocessen ikke kan forklares på anden måde – viser dette. De relevante spørgsmål for en nærmere udspecificering af 'spill-over'-begrebet og analyse af det kulturpolitiske samarbejdsområdes dynamik er: hvilke aktører har taget initiativet og er de mest aktive? Er det overnationale, er det regeringer eller er det subnationale, evt. transnationale, aktører? Er ændringer inden for EF-landene afgørende eller er det forhold i og til omverdenen? Er

ændringerne af politisk, økonomisk eller teknologisk karakter?

I denne artikel er det ikke muligt at give blot nogenlunde fyldestgørende svar på disse spørgsmål. Men på grundlag af forskellige iagttagelser, hvoraf nogle fremgår af de foregående sider, vil jeg i punktform sammenfatte mine forløbige konklusioner om dynamikken bag inddragelsen af den kulturpolitiske sektor i europæisk integration. Flere af punkterne har hypotesens karakter og kan udgøre grundlaget for fortsatte studier af et emne, som både i integrationsteoretisk og politisk forstand stadig har nyhedens karakter.

1. Den vigtigste aktør bag EF's nye kulturpolitiske aktivisme er overnational, nemlig Kommissionen.
2. En betingelse for, at Kommissionen har kunnet få succes med sine initiativer har været medlemslandenes mere eller mindre varmhjertede tilslutning, som Kommissionen så igen har brugt til nye ekspansive fremstød.
3. Ét land – Frankrig – har været forud for alle andre i bestræbelserne på at udvikle denne sektor. Baggrunden herfor har været Frankrigs traditionelt 'selvstændige' politik, specielt i forhold til USA.
4. Både for Kommissionen og Frankrig gælder, at økonomiske og teknologiske udviklingstendenser har været vigtigere som udløsende faktor end bestemte politiske begivenheder. Således var uvilje mod at acceptere amerikansk dominans på områder med særlig kulturel betydning Frankrigs umiddelbare motiv.
5. Kommissionens og Frankrigs kulturpolitiske initiativer har i stigende grad fået opbakning takket være den øgede tilslutning siden midten af 1980'erne til Europa og EF som identifikationscenter og politisk symbol.

6. De demokratiske revolutioner i Østeuropa i efteråret 1989 har her været en kraftig støtte til en udvikling, som allerede var på vej. Medens den økonomisk-politiske integration i Vesteuropa tidsmæssigt er sket før den kulturpolitiske, vil de østeuropæiske landes direkte kulturpolitiske integration med Vesteuropa ske parallelt med og i et vist omfang før den økonomiske. I forhold til Østeuropa har kulturpolitisk samarbejde en mere selvstændig politisk rolle end i Vesteuropa.
7. Subnationale og transnationale aktører får i stigende grad betydning som initiativtager til øget europæisk integration på det kulturpolitiske felt. Der er ved at udvikle sig et interessesammenfald mellem Kommissionen og dens mange underorganer som producent af kulturelle bevillinger og kulturarbejdere som forbrugere af sådanne.
8. Udviklingen fra industrisamfund til informations- og kommunikationssamfund er central for udviklingen af kulturpolitikken som samarbejdsområde i europæisk integration. Samtidig betyder denne udvikling, at funktionel 'spill-over' i sig selv får mindre betydning til fordel for politisk 'spill-over', hvorefter igen følger et behov for at bearbejde og udspecificere dette begreb.

4. Afslutning

Analytisk og politisk giver udviklingen af kulturpolitisk samarbejde som led i europæisk integration mange udfordringer. Som afslutning vil jeg fremhæve enkelte, især politiske.

Vurderet i april 1991 tyder alt på, at de igangværende forhandlinger om ændringer i det traktatmæssige grundlag for EF-samarbejdet vil resultere i enighed om, at det kulturpolitiske samarbejde skal traktatfæstes. En traktatfæstelse vil være et aktiv for alle, der

med Kommissionen i spidsen ønsker, at europæisk integration også skal omfatte den kulturpolitiske sektor. Samtidig kan en traktatfæstelse føre til større erkendelse hos alle kulturpolitisk interesserede aktører på den europæiske scene af, at det langt fra er problemfrit at inddrage kulturpolitikken i det formelle EF-samarbejde, specielt i betragtning af de europæiske landes, regioners og lokale områders kulturelle forskelligheder. Det vil især ske, hvis traktatfæstelsen tager form af en præcisering af, at det kulturpolitiske samarbejde skal ske med respekt for de enkelte kulturers egenart og udviklingsmuligheder og med mulighed for at forvalte kulturstøttemidler efter nationale retningslinjer.¹⁹

Set i global sammenhæng er forskellene mellem kulturmønstrene i Europa små. Går man ind for, at kulturpolitisk samarbejde har en aktiv og positiv rolle i europæisk integration, er det dog klogt at erindre Edgar Morin's ord om, at vi må opgive enhver tanke om et samlet, klart defineret og harmonisk Europa.²⁰

Noter

1. Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces, New York, 1965, ss. 34-7.
2. Bulletin for De europæiske Fællesskaber (EF-Bull.). Supplement 6/77; EF-Bull. Suppl. 6/82.
Se også Robert Grégoire: L'Action Communautaire Dans Le Secteur Culturel, Revue du Marché Commun, 1978, nr. 217, ss. 229-38 (Grégoire var i 1978 chef for »Problèmes du secteur culturel« i Kommissionen); Pär Hallström: Europeisk Gemenskap Och Politisk Union, Stockholm, 1987, ss. 399-401. Endvidere Erik Beukel: Integration og Kulturpolitik: Autonomi vs. 'Spill-Over', Politologiske Skrifter fra Institut for Erhvervsret og Politologi, No. 12/1990, ss. 13-5.

3. Udtrykket »repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet« bruges i tilfælde, hvor ministrene alene handler som repræsentanter for deres stater og ikke som medlemmer af en EF-institution. Kommissionen deltager i sådanne møder, men uden initiativret, jvf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen: EF-ret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1988, s. 122.
Allerede i september 1982 havde ministrene på initiativ af bl.a. den franske kulturminister Jack Lang holdt et uformelt møde i Napoli, hvori også deltog ministrene fra Spanien og Portugal (som først blev medlemmer af EF i 1985) og repræsentanter fra Europarådet og UNESCO. I november 1983 mødtes EF-landenes kulturministre på initiativ af den græske kulturminister Melina Mercouri i Athen, jvf. EF-Bull. 9-1982, pkt. 2.1.112 og EF-Bull. 11-1983, pkt. 2.1.92.
4. Begrebet kulturpolitik dækker i denne sammenhæng offentlige aktiviteter vedr. følgende kulturområder: musik, teater/dans, litteratur, bildende kunst, museer, historiske kulturværdier, arkitektur, design, kunsthåndværk, idræt og folkeoplysning. Disse hører i Danmark under Kulturministeriets ressortområde. Desuden det audio-visuelle område, som hvad angår radio og TV for øjeblikket (april 1991) er placeret under Kirkeministeriet. Denne afgrænsning svarer til Peter Duelund: Det Indre Marked og Kulturen. En undersøgelse af ulemper og fordele, Kulturministeriet, juni 1989.
5. Jvf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet fra december 1987: Fremstød på det kulturelle område i Det Europæiske Fællesskab, EF-Bull. Suppl. 4/87 (ss. 9f. om »Skabelse af et europæisk kulturområde«).
Desuden konklusioner vedtaget af kulturministrene i maj 1988 vedrørende de fremtidige prioriterede aktioner på kulturområdet, De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT C) Nr. 197 af 27.7.1988. Dette møde bekræftede formelt beslutninger truffet på et uformelt møde i København i december 1987.
Se også mit i note (2) omtalte skrift, ss. 31-2.
6. Jvf. pjecen: Europæisk kultursamarbejde i EF. Det Fælleskommunale EF-Sekretariat,

november 1990, ss. 23-5, og brochuren af samme navn og samme udgiver fra december 1990, ss. 38-53. Desuden EF-avisen, 16. januar 1991.

7. XXIV Almindelige Beretning om De Europæiske Fællesskabers Virksomhed 1990, Bruxelles, 1991, pkt. 179, samt EF-avisen, 16. januar 1991.
8. Som note (7). Se også: Audiovisuelt Eureka. Det Europæiske Samarbejde Om Film, Video, TV. Generaldirektoratet for P&T, 1991 (indeholder bl.a. erklæringen fra den stiftede konference i Paris) samt: Audiovisuelt Eureka. Nyhedsbrev nr. 2, samme institution. Desuden: Danmark og Europa. Om EF og Kulturen, Nyhedsbrev nr. 1, Kulturministeriet, juni 1990, s. 5, og nr. 2 november 1990, s. 2. Ideen om et audiovisuelt Eureka har tidligere været fremført af præsident Mitterand, jvf. EF-avisen, 10. maj 1988.
9. Europæisk Nyhedsbrev, Nr. 19, 26. oktober 1989, og: EF-avisen, 16. oktober 1989 samt den i note (6) omtalte brochure, ss. 49-50. Se også den i note (4) omtalte bog af Peter Duelund, ss. 136-7.
10. Jvf. J. Ørstrøm Møller: Det Internationale Samfund, Akademisk Forlag, 1990, især kapitel IV 'Internationalisering: informationsformidling og kultur' og: Europa Under Forandring: Den Kulturelle Udfordring. Kultur - Teknologi - Økonomi, Rapport fra konference i Firenze, 25.-28. Marts 1987, Kommissionen For De Europæiske Fællesskaber, 1987.
11. Europa-noter. Fællesskabet og kulturen, 5/83, Marts 1983, s. 2, og Europa-noter. Det europæiske Fællesskab og kulturen, 14/85, August-September 1985, s. 4.
Også sammenlignet med de enkelte EF-landes forbrug til kulturpolitiske formål er der tale om små udgifter, jvf. opgørelsen i den i note (10) omtalte konferencerapport, s. 8.
12. De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT C) Nr. 167/2 af 10.7.1990 (gengivet i det i note (8) omtalte Nyhedsbrev fra november 1990). Se også den i note (6) omtalte pjec ss. 11-2, og brochure ss. 16-7.
13. Jvf. mit i note (2) nævnte skrift, ss. 19-21. Én af de vigtigste komiteer er det udvalg af kulturkonsulenter, som Kommissionen nedsatte i november 1988. I november 1989 udgav det en

rapport: Culture For The European Citizen Of The Year 2000.

14. Europa-noter, 6/87, marts 1987: Sport, symboler og europæisk identitet, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, GD X, Bruxelles, 1987 samt den i note (6) nævnte brochure ss. 34-7.
15. På en konference »Idræt ved indgangen til det indre marked« afholdt af Kulturministeriet den 5. november 1990 i København udtrykte danske idrætsorganisationer således deres betænkeligheder, jvf. det i note (8) omtalte Nyhedsbrev fra Kulturministeriet, nr. 2, ss. 10-1.
16. Først udviklet af en af integrationsteoriernes klassikere, Ernst B. Haas: The Uniting Of Europe. Political, Social, And Economic Forces 1950-1957, Stanford, Calif., 1958, ss. 283-317.
17. Se f. eks. J.S. Nye: Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model, i: Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.): Regional Integration. Theory and Research, Cambridge, Mass., 1971, s. 200. Nye's engelsksprogede artikel bruger ordene »cultivated spillover« (på dansk: opdyrket). 'Politisk spill-over' er dog en bedre betegnelse – ikke som en modsætning til funktionel som 'upolitisk', men for at understrege politiske aktørers særlige rolle ved denne ekspansions-logik.
18. Nærmere argumentation for disse konklusioner findes i mit i note (2) nævnte skrift, ss. 25-32.
19. Jvf. formuleringen i det danske memorandum til de to regeringskonferencer om en politisk og en økonomisk og monetær union, givet i: Politiken, 8. oktober 1990.
20. Edgar Morin: Europæisk kultur. På vej mod en ny bevidsthed, København, 1987, s. 26. (Oversat af Jesper Tang efter »Penser l'Europe«). Se også: Anne Knudsen: Identiteter i Europa, København, 1989.

Stillads til et europæisk babelstårn?

Niels Thomsen, professor, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet

1. Indledning

»Med lov skal land bygges« skrev man i indledningen til Jyske lov i 1241. De karske danske ord har siden været god latin her i landet. Lovgivning er unægteligt også en mere sympatisk vej end Bismarcks »Blut und Eisen« og mere regulær end bureaukratiske direktiver og forordninger. Men også den jyske opskrift af 1241 rummer store problemer. Først og fremmest spørgsmålet om loven *kan* bygge et land. Uanset hvor ofte politikere og talsmænd bedyrer, at den kommende europæiske union ikke skal være nogen nation eller nogen stat i sædvanlig betydning, trænger dette spørgsmål sig frem i overvejelserne om den europæiske integrationsproces, fordi unionen jo tilsyneladende skal påtage sig de fleste af de opgaver, der hidtil har påhvilet nationalstaten. Betingelserne for dennes eksistens har da indlysende interesse for overvejelserne om Europas fremtid.

Det betyder, at historisk, sociologisk og politologisk viden på dette område må sættes i forgrunden, foran den økonomiske planlægning og forvaltningsjuraen med deres korte perspektiv, hvis vi skal kunne overskue den proces, der nu søges fremskyndet. Det er nemlig ikke nok at få markedsført ideen ved at iklæde den moderigtigt image eller beroligende betegnelser. Spørgsmålet er, om de basale sociologiske forudsætninger er til stede eller kan tilvejebringes for en udvidelse og en

afgrænsning af de berørte befolkningers indbyrdes solidaritet på et samfundsmæssigt niveau. Dette spørgsmål er ikke besvaret med en påvisning (eller påstand) om behov for øget økonomisk samkvem indadtil og større styrke udadtil, som EF-kommisionen i Bruxelles og dens allierede på Asiatisk Plads synes at mene.

En ordentlig overvejelse af sagen kan passende starte med et blik på nationalstatens fremkomst i Europa og den viden, man efterhånden har vundet i mekanismerne bag den. På de følgende sider har jeg forsøgt at sammenfatte problemstillingen ud fra ret velkendte, men formentlig relevante forskningsresultater i forskellige fag. Litteraturen rummer ingen klare og direkte svar på spørgsmålet om en fusionering af fuldt udviklede nationalstater er gavnlig eller mulig, hvilke forudsætninger dette må have i befolkningens holdninger, eller hvordan og hvor hurtigt noget sådant kan tilvejebringes. Men den rummer dog flere afsæt for eftertanke.

2. Nationalstaten som sejrende ide

Stater med nogenlunde regulære ensartede rets- og omsætningssystemer, forsvar og kulturinstitutioner dækkende større geografiske områder udvikledes gradvist i Europa fra middelalderens slutning frem til slutningen af 1700-tallet. Først med Wienerkongressen

1814-15 besegledes Europas opdeling i sådanne moderne stater, der havde fuld suverænitet og myndighed over deres territoriums befolkning og et mere abstrakt eneansvar for dens åndelige og timelige velfærd. De 53 staters grænser fulgte til en vis grad sprog- og kulturgrænser mellem folkeslagene, men afvigelserne herfra var mange og meget store, fordi inddelingen især var foregået gennem krige og dynastiske forbindelser uden synderlig direkte grundlag i befolkningerne.

Men med pengeøkonomien, industrien, den økonomiske vækst og den brede befolknings inddragelse i styringen af næsten alle samfundets forhold ændredes staternes opgaver og vilkår, og de nye grænser, som blev trukket ovenpå en lang række små og store krige mellem 1830 og 1922, kom i sidste ende i meget høj grad til at hvile på nationalitetsprincippet. På en måde udtrykte dette en stigende tilslutning til tanken om folkenes nationale selvbestemmelsesret, der ved Parisertraktaterne 1919-20 principielt anerkendtes af alle statsmænd og jo sådan set var en ret selvfølgelig konsekvens af demokratiets sejr i næsten alle staters indre styre netop ved denne tid.

Men det drejede sig ikke bare om anerkendelse af en demokratisk rettighed. Fra revolutions- og Napoleonstiden og i den romantiske periode havde ideologer udviklet tanken om den sprogligt, etnisk, kulturelt og historisk samhörige nationalstat som en uimodståelig og frigørende del af civilisationens udvikling. Nationen var samfundet og den eksisterede i sig selv uden staten, men ville nå en højere og fuldere udvikling af sit væsen ved at overtage staten. Denne ville da som nationalstat i kraft af medborgernes loyalitet, sammenhold og patriotiske offervilje også blive langt stærkere end den gamle fyrstestat, der kun byggede på fortidens vold, politi og servile tradition. Faktisk

blomstrede gamle nationalstater som England og Frankrig, siden også det nye Tyskland, mens blandingsstater som Østrig-Ungarn, Osmannerriget og tilsidst Czarens Rusland blev svage og fattige under strid med de underkuede folk.

Liberalismens store filosof John Stuart Mill skrev i 1861, at en gruppe »mennesker kan siges at udgøre en nationalitet, hvis de forenes indbyrdes ved fælles sympatier, som ikke findes mellem dem og nogen andre, som får dem til at samarbejde mere villigt med hinanden end med andre folk, (og) til at ønske at være under samme regering, udgået af deres egen kreds«. Tyve år senere definerede den franske religionshistoriker Ernest Renan nationen som »en stor solidaritet udgået fra følelsen af de ofre, som er ydet i fortiden og lovet for fremtiden. Den må have en (fælles) fortid, men i nutiden rummes denne i een kendsgerning – den fælles følelse, det klart udtalte ønske om fortsat at leve sammen. En nation lever i kraft af en daglig folkeafstemning« (1882).

Selvbestemmelsesretten var da et uomgængeligt mål og middel for nationalbevidstheden, men dennes mening og indhold gik betydeligt videre. Uden den ville samfundet tabe en vigtig del af sin sammenhængskraft, og staten ville ikke magte at løse de mange opgaver, der kræver loyldighed, ofre og ildhu af den enkelte på helhedens alter.

3. Nationalismens styrke og afmagt

Med skabelsen af de nye folkeligt forankrede nationalstater i Europa og Amerika viste nationalbevidstheden sin enorme kraft til at ændre og styre regimer og forfatninger. Samtidig spillede den en central rolle for de berørte samfunds indre udvikling gennem liberaliseringen, opbygningen af uddannelser og infrastruktur samt landbrugsreformer og sociale sikringssystemer, som patriotiske idea-

lister førte frem både gennem lovgivning og ved frivillige sammenslutninger. Fra 1914/18 gik dette videre til opbygning af rammeøkonomi og velfærdsstat med vidtgående indkomstudjævning, hvorved også den tidligere internationalistisk orienterede socialdemokratiske arbejderbevægelse blev integreret som parthaver og magtfaktor i nationalstaten.

I en magtpolitisk tilspidset form, nationalismen, havde denne imidlertid også vist sit enorme negative potentiel for aggression, intolerance og underkuelse af andre folk. Denne udvikling, der bidrog afgørende til udløsning af de to verdenskrige 1914-18 og 1939-45, rummede både en imperialistisk ekspansion ud over hele den tredje verden og en ensrettende nationalitetspolitik over for mindretal bag de nye grænser. Denne politik indebar, at mindre og svagere folk kunne og burde assimileres af andre, som repræsenterede en højere kultur, en stærkere race eller – blot ved sin størrelse – større udviklingsmuligheder. Det stred i grunden mod den egentlige nationale tanke, hvorefter ethvert folk kunne, burde og og længden ville udvikle sig efter sin egen natur. Og det viste sig faktisk at bestræbelserne var skrevet i sand.

I tidligere århundreder var det flere steder lykkedes større stater med vold at inkorporere mindre lande eller grænseområder – således den hårdhændede forsvenskning af Skåneland m.v. i 1600-tallet, angliceringen af det nordlige Irland og Frankrigs ekspansion frem til Rhinen. Her var der omend langsomt sket en varig og ret fuldstændig assimilation. Men efter de nationale vækkelser op mod 1848 var dette tilsyneladende ikke mere muligt i Europa. Både Czarrusland og Kejsertyskland forsøgte fra ca. 1880 systematisk at russificere resp. fortyske deres randområder gennem skolevæsen, embedsudnævnelser, implantering af virksomheder og statsinstitutioner, politiovergreb og udvis-

ninger. Men det havde næsten ingen virkninger, hvor man ikke ligefrem fik udskiftet den lokale befolkning. Samme erfaring gjorde de 10-12 nye stater, som mellem 1910 og 1920 oprettedes på ruinerne af de tyrkiske, østrigske og russiske kejserriger: selvom de nye nationale mindretal nu var meget mindre end før, ingen talte mere end 2-3 millioner mennesker, formåede de alle at holde sammen om deres særlige sprog, kultur, foreninger og et hårdnakket krav om grænserevision eller lokalt selvstyre.

Fra slutningen af 30'erne slog de moderne autoritære regimer i Tyskland og Sovjetrusland ind på den tilsyneladende eneste mulige vej til fuld indlemmelse, nemlig massedeportation og udryddelse. Ofte hjulpet af villige vassalregeringer gennemtvang de i tiåret 1939-49 historiens største forsøg på at skabe en ny og anderledes befolkning inden for deres magtområder – med brug af massedeportationer, udryddelser, planøkonomi og ideologisk indoktrinering. Nettoresultatet, som vi først ser tydeligt nu efter østblokkens op-tøning, bekræfter indsigten i den nationale identitets utrolige sejglivethed. Lige så lidt som 45-50 års diktatur har kunnet gøre folk til kommunister, har det kunnet fremelske bare spirer til en særlig nationalitet i Østtyskland eller få de baltiske folk til at vende deres hu til Sovjetunionen.

Også de gamle modsætninger mellem folkeslagene på Balkan viser sig at leve i bedste (eller værste) velgående. Selv med total fysisk og økonomisk magt over folks liv kan man ikke påtvinge dem nye holdninger på dette område og følgelig heller ikke konstruere en nation. Hvadenten målet er menneskevenligt, menneskefjendsk – eller nationalistisk.

4. Tanker om »Nation Building«

I den nyere tids Europa er nationer som før skildret opstået ved udkrystallisering eller udsondring af bestemte områder til politisk-

økonomisk-sprogligt-kulturelle fællesskaber hvor og når områdets befolkning følte et behov for et sådant fællesskab. I mange tilfælde blev den nærmere geografiske afgrænsning altså ufuldstændig, hvilket har vist sig meget vanskeligt at ændre – men stedvis muligt at leve med, som det jo siden 1950 har vist sig på begge sider af den dansk-tyske grænse.

Men så lempeligt er det kun sjældent gået, hvor statsgrænserne kom til at krydse over solide forskelligheder på mere end een af de fire nys nævnte dimensioner. I Svejs blev resultatet alligevel holdbart nok, da man over 600 år fik udviklet en specielt decentral politisk struktur. I andre tilfælde ignorerede regimet forskellene i den tro, at de ville forsvinde af sig selv – men de har næsten alle vist en fantastisk evne til enten at bestå med uformindsket styrke som i Belgien, eller ligge latent og pludselig dukke frem i opbruds- og krisetider. Man må jo tro, at den genfødte aktivisme i de fleste vesteuropæiske grænse- og udkantsområder – fra Sydtyrol og Baskerlandet til Nordirland og Korsika – udtrykker problemer som er uløselige inden for enhedsstatens rammer: De kan hverken leve eller dø, fordi opfyldelsen af deres krav vil skabe andre endnu større mindretalsproblemer. (Og naturligvis slet ikke give basis for hjerne-spind som det med »regionernes Europa«).

Mens Canada i Quebec-provinsen arvede et problem, der er temmelig analogt med de europæiske, har U.S.A. med sin sociale »smeltedigel« været i stand til at assimilere alle – well, næsten alle slags nationaliteter til eet sammenhængende, omend ret varieret sprog- og kulturområde, der ikke har oplevet centrifugale nationale tendenser siden borgerkrigen 1861-65. I et land med endeløse muligheder for bosættelse, erhvervsvalg og familieforbindelser, hvortil de fleste var kommet af eget valg for at finde et nyt liv og slippe det gamle samfund, fik folk snart et

andet forhold til nationaliteten. Ikke desto mindre blev det amerikanske samfundsforskere, der især i 50'erne og 60'erne føjede afgørende nye indsigter til.

Fra 1954 arbejdede en gruppe politologer anført af Gabriel Almond, Lucien Pye, Robert LeVine og Sidney Verba med den politiske forandringsproces i u-landene, mens Karl Deutsch, Reinhard Bendix og nordmanden Stein Rokkan tog fat på en ny fortolkning af forløbet i Europa. Deres arbejder ca. ti år senere klarlagde forskellen mellem »state-building«, der omfatter oprettelsen af stilladset i forvaltningsmagt- og skattesystemet, og »nation-building«, som angår forøgelsen af interaktionen, fællesfølelsen og systemloyaliteten i befolkningen. Det er denne sidste, der i længden afgør statens kraft og dens evne til at gå videre i politisk og økonomisk udvikling mod demokrati, velstand og social velfærd.

Herved både forklarede og forsvarede de den vægt, som de mange nye afrikanske og asiatiske regimer lagde på at gennemsyre de lokale eliter med patriotisk loyalitet og masserne med nationalistisk propaganda, vendt både udad mod imperialismen og indad mod traditionelle stammeloyaliteter. Men de kom også til at vise, at denne mobilisering eller vending af effektiv systemloyalitet hverken kunne ske hurtigt eller kommanderes frem.

Flere af disse politologer og en række historikere som Charles Tilly har senere videreudviklet disse studier. Bl.a. er det blevet fremhævet, at en solidt forankret nationalfølelse kan være en afgørende forudsætning for et regeringssystems tilslutning og stabilitet i krisetider: Hvor den brede befolkning aldrig rigtigt har forenet stamme-, landsby- eller kastebindinger med en national bevidsthed, kan statens regering hverken vente social kontrol som støtte bag sine skatter og udskrivninger eller bred støtte ved anslag mod

retsorden og forfatning. Den sene og længe ufuldstændige nationale samling af både Tyskland, Italien og Rusland kan måske forklare disse landes usikre og sene vej frem til et demokratisk styre.

Det synes muligt, at en hårdt styret nation-building ikke bare senere kan vise begrænset holdbarhed, men også kvalitets- problemer, hvad man jo må sige om Tyskland siden Bismarck, om Mafiaens Syddalien og om de hvide og røde czarers Rusland.

5. Solidaritetens rolle i samfundsopbygningen

Den fortgående debat om state- og nation-building hviler mere eller mindre direkte på tanker om den sociale solidaritet som et element i samfundenes evne til sammenhold og frugtbar vækst ved siden af – eller bagved – de mere iøjnefaldende kræfter: samkvemet (transaktionstætheden), tvangen ovenfra og trusler udefra. De internaliserede (spontane) loyaliteter som nationalfølelsen fremstår her som mørtlen mellem stenene i byggeriet.

Den tyske sociolog Ferd. Tönnies opstillede i 1887 en sondring – eller vel rettere en skala – mellem to grundtyper af social organisation, benævnt Gemeinschaft og Gesellschaft. Den førstnævnte dominerer i mindre, socialt og økonomisk homogene stamme- eller landsbysamfund, hvor den indlæres spontant ved imitation og erfaring i forlængelse af familieforbindelser og personlige bekendtskaber. Normerne er traditionsgivne og uformaliserede eller underforståede, og de håndhæves ved gruppepres. Hvor naturalieøkonomi og småbrug erstattes af pengeøkonomi, store virksomheder og længere afstande i en mere kompleks arbejdsdeling udskiftes Gemeinschafts spontane solidaritet med den organiserede i Gesellschaft. Her opretholdes den sociale disciplin af retsregler, kontrakter, po-

liti og anden autoriseret øvrighedsmagt, fordi forbindelserne er blevet anonyme mellem indbyggerne, som ikke kender hinanden personligt og kun har abstrakte og uklare forestillinger om hinandens sociale funktioner og vilkår.

I det anonyme massesamfund forudsætter samlivets normer da, at mennesker accepterer dem forstandsmæssigt: Hver for sig lystrer de forbudene og betaler skatterne af frygt eller beregning. Tilsammen støtter de reglerne, fordi disse ihvertfald som helhed byder dem og deres nærmeste større tryghed, velstand og udfoldelsesmuligheder end andre ordninger – inklusive det rene anarki, den rå magts herredømme og savnet af de »ægte offentlige goder«, som gavner alle, men forudsætter tvungne kontingenter. De to sæt af adfærdsmønstre hænger bare ikke længere direkte sammen for den enkelte, som kan overtræde reglerne og alligevel nyde godt af, at de findes.

I virkeligheden fungerer de to nævnte hovedtyper altid sammen, i et eller andet blandingsmønster. Landsbyen gør kort proces, men dog proces med sine tyveknægte, mens storbyens magistrat forlader sig på private stiftelser og megen uselvsk flid fra sine tjenestemænd, ja den opbygger i højere grad sin kriminalpolitik på lovovertrædernes ønske om socialisering end på deres frygt for straf. Men hvad der kan bygges med den kontraktligt organiserede solidaritets mursten er meget stærkt afhængigt af den traditions- og identitetsbårne organiske loyalitets mørtel, der ikke fremstilles på bestilling og har samme uhåndgribelige natur som begrebet tillid i hverdagen.

6. Solidaritetens grænser og betingelser

I endnu højere grad end tilfældet er i vort familie- og privatliv, gennemsyres vore hold-

ninger og vore gerninger over for alle små og store grupper og samfund af den begrænsede identifikation og den begrænsede, delvis betingede solidaritet med andre. Små og store profeter for kristendom, socialisme og patienthumanisme præker bestandigt, at den totale og ubetingede solidaritet med alle mennesker (kun sjældent også med dyrene) er både vor moralske pligt og vort væsens sande udtryk. Stik modsat hævder kyniske verdensmænd, at alle – ihvertfald alle de andre – kun dikteres af glasklar egoisme, der allerhøjest tidvis varieres af sublimerede forplantningsimpulser. Men i deres stille sind vil vist de færreste voksne bestride den begrænsede solidaritets gennemgående betydning. Det fremgår af ethvert besøg på et plejehjem eller en parkeringsplads, i en skolegård eller en personalekantine, at solidariteten mellem mennesker aldrig er total og aldrig helt savnes.

Studier af andre dyrearters samliv viser at det nære slægtskab, og måske andet som direkte udgår af biologi og elementære bekendtheds kvaliteter, direkte og indirekte kan spille en rolle for udviklingen af solidaritet. Livsbetingelserne er mindst lige så vigtige. Betydningen af samarbejde for opnåelse af føde og sikkerhed bestemmer i høj grad hvor store, hvor tætte og hvor holdbare flokdannelserne bliver. Det samme gør ressourceteknaphed og konkurrenceforhold indad og udad.

Det sker også, at bestemte flokke udvikler selvforstærkende sociale adfærdsnormer, som kan bestå under stærkt forandrede ydre forhold. Det er nærliggende at tro, at den sidste komponent, en egentlig kulturel faktor, er kommet til at spille en særlig stor rolle for mennesket, der har relativt store valgmuligheder for eksistensen og efterhånden usædvanligt rigelige materielle og intellektuelle ressourcer. Man kan tilføje, at mennesker i langt højere grad har evnet systematisk

opsamling og videregivelse af erfaring, så at kulturfaktoren kan virke dynamisk og ikke blot konserverende.

Men det er naivt at tro, at de øvrige komponenter bag samfunds dannelsen ikke stadig virker ind. Det sker blot i højere grad i et vekselspil med kulturen end hos de andre dyr.

Kulturfaktoren betyder, at den nødvendige begrænsning af solidariteten over for artsfæller ikke mere (eller i mindre grad) sker intuitivt ud fra enkle biologisk betingede identifikationssignaler – derimod i højere grad ud fra en mere sofistikeret vurdering og afvejning både af helt individuelle træk og af flere forskellige slags gruppetilhørskenetegn, som alle i høj grad er eller udtrykker erhvervede egenskaber, normer og kultur.

Det civiliserede menneske har principielt samme behov for gruppedannelse som naturfolk og dyr og dermed for afgrænsning over for andre grupper. I vort daglige arbejde undgår vi ofte de uundgåelige grænsedragningssituationer ud fra professionelle og upersonlige roller, og andre steder kan man vælge mellem neutral ligegyldighed og og nærmere eftersyn. Men i visse sammenhænge stilles vi over for fordeling af sympati og opmærksomhed mellem fremmede mennesker, og vi vælger da næsten usvigeligt dem, som skønt personligt ubekendte dog er en smule lettere at identificere sig med end andre og af hvem vi ubevidst forventer en tilsvarende solidarisering.

Det er her den nationale identitet har sin banale basis og sin næsten ubrydelige, skønt ikke udødelige styrke.

7. Socialisering til nationalitet

Den nationale identitet – oplevelsen af samhörighed, solidaritet og særligt ansvar over for folk med grund i samme land, sprog

og/eller deraf udsprungne traditioner – formes ligesom andre grundholdninger til omverdenen gennem efterligning, belæring, tilfældige indtryk, erfaringer, og ræsonnementer. Men den er normalt det tidligste trin i den »politiske socialisering« d.v.s. indlæringen af den politiske kultur, forestillingen om det politiske liv og ens egen rolle i det. Ifølge de – mest amerikanske – socialpsykologiske og sociologiske undersøgelser gennem den sidste menneskealder lærer de fleste børn, hvilken nation, de tilhører, før eller omtrent samtidig med at de begynder i skolen. Det sker dermed før de får noget at vide om hvordan samfundet styres og af hvem (bagom politiet og læreren), og længe før de i pubertetsalderen lærer lidt om forskelle på politiske ideer, partier og politiske mål.

Da indlæringen af den nationale identitet sker meget tidligt, overvejende ved face-to-face-kommunikation i den nære familie, er den fra begyndelsen forankret i individets følelser, og disse bånd vil ikke svækkes med alderen. At holdningen oprindeligt kun har ringe støtte i faktisk viden, udlignes efterhånden, men den nye viden fra skole, skønlitteratur, medier og omgangsfæller blir i høj grad sorteret og ordnet ud fra de allerede opstillede værdier og forestillinger. Heri indgår et positivt billede af ens egen nation med tilhørende solidaritetsforpligtelser og omvendt mere eller mindre tilfældige, ofte negative stereotyper om andre folk.

Ens eget folk bliver – ligesom familien, skolen, fodboldklubben og bydelen – ret naturligt opfattet som ihvertfald potentielt overlegent på afgørende punkter – i styrke, ydre, tapperhed, kløgt, venlighed eller ærlighed. Noget ligende gælder snart m.h.t. institutioner og regler, hvor de hjemlige alt andet lige forekommer bedre, især mere naturlige. Og selvom mange illusioner senere gradvist må afskrives eller repareres, bliver en hel del dog siddende allerede i kraft af den gensidige be-

kræftelse i primærgrupper, folketaler og massemedier.

Det har vist sig, at der bl.a. i kraft af opdragelsen er store forskelle på de enkelte individers hang til selvbekræftelse eller selvhævdelse gennem accentuering af gruppe-, klasse-, race- og nationalitetsforskelle, og dermed på deres tilbøjelighed til at dømme alle fremmede og alle mindretal hårdt og deres medlemmer over een kam. Men det bør også nævnes, at forskellene i så henseende ikke synes at have nogen særlig tæt forbindelse med almindelig ideologi eller oplysning (selvom det kan præge udtryksformen). Endvidere er også de, som ikke nærer fremmedfjendtlighed eller racefordomme (xenofobi), ret uundgåeligt præget af et vist etnocentrisk snæversyn simpelthen i kraft af fællesnævnerens ubetvivlelige magt til at bekræfte de sandheder, der ikke er flertallet ubehagelige, og til at overse de andre.

8. Nationaliteten som interessefællesskab

Følelsen af national identitet bliver da i høj grad et kulturelt indlært og kulturelt selvforstærkende fænomen, også hvor de offentlige institutioner fra skolen og kirken til kasernen og personalekontoret ikke bevidst driver nationalistisk propaganda og forskelsbehandling. Men det er vigtigt at indse, at der med basis i den sker en udvikling og en stadig forstærkelse af et nationalt interessefællesskab, som naturligt forstærker følelsen af solidaritet indadtil med landsmænd, og som tilsvarende tenderer til at afgrænse den udadtil over for andre folk og nationer.

Opbygningen af solidaritet i denne materielle forstand sker fundamentalt som del og følge af samvirke i erhvervsmæssige transaktioner, som vel skaber fordelingsproblemer og andre interesse modsætninger, men også – ihvertfald, når ressourcerne bliver nogenlun-

de rigelige – en klar interesse i at naboer, medarbejdere, kunder og medborgere trives. Oven i den direkte interesse på egne og nærfamiliens vegne giver dette et solidt grundlag for bred støtte til forsvar, retsvæsen, social sikring og økonomisk infrastruktur op til et vist punkt og ud til en vis grænse. Historisk har nationalismen og en vis grad af kollektivismen derfor normalt virket i et gensidigt forstærkende centripetalt samspil på nationalstatens grund.

I de eksisterende nationalstater er den organiserede solidaritet gennem de sidste årtier blevet udvidet meget kraftigt gennem velfærdslovgivning, der har tilført alle store befolkningsgrupper serviceydelser og socialindkomster og – som direkte eller indirekte følge heraf – skabt beskæftigelse til næsten lige så mange. Statsborgerskabets materielle betydning på godt og ondt er hermed forøget dramatisk. Imens er regionale og lokale forskelle inden for de fleste lande blevet mindre og mindre vigtige, i høj grad som følge af statens ekspansion.

Sammenlignet med denne udvikling, der jo nødvendigvis virker til at rette befolkningernes materielle perspektiv mod nationalstaten som skaffer af jobs og indkomster, ude-

fra og indefra, er den erhvervsmæssige integration med omverdenen skredet betydelig langsommere frem gennem de seneste menneskealdre. Jeg skal nøjes med her at dokumentere forholdet for Danmarks vedkommende med nedenstående tabel. Den viser dels den offentlige sektors udgifter (i sædvanlig betydning) i procent af bruttonationalproduktet (i markedspriser) for ti udvalgte år gennem det sidste århundrede. Dels vareeksportens størrelse målt i forhold til bruttofaktorindkomsten i de samme år, idet sidstnævnte også er vist opdelt på tre hovedadresseområder: Norden, vestlige Europa (incl. hele Tyskland) og resten af Verden.

9. Slutning

Den gennemsnitlige eksportandel af bruttonationalproduktet for Beneluxlandene, Vesttyskland, Italien og Storbritannien var i 1958 15,1%, i 1988 21,1%. Danmark er altså nok nogenlunde typisk for udviklingen i Europa. Set i et langt tidsperspektiv er der ikke gennem de seneste årtier foregået en acceleration af den europæiske økonomiske integration af nær samme dramatiske kraft, som ekspansionen i nationalstaternes rolle i befolkningernes daglige liv. En gradvis enkel sammenvoksning af liberale økonomier af

Tabel

	1874	1896	1913	1928	1938	1950	1958	1968	1978	1988
Off.sektor	8½	9½	9,5	13,5	17,5	18,8	21,4	37,8	51,3	60,6
Eksport %	19,3	20,7	27,7	27,9	20,4	21,2	25,3	21,7	24,4	30,6
- Norden	2	1	1,2	2,5	1,9	2,8	3,7	5,5	5,3	6,6
- Europa	16	19	24,8	23,6	16,5	14,5	15,2	10,0	12,3	15,1
- Verden	1	1	1,7	1,8	1,9	3,8	6,5	6,2	6,8	8,9

Kilder: H.C. Johansen: Danm. Hist. 9 (1985), Stat.tiårsoversigter.

Anm.: For at nå et præcist mål på produktionens eksportandel, burde der til vareeksporten være lagt et tillæg for skibsfarten o.a. serviceerhverv. Tallet ville da 1938-68 have ligget ca. 30% (24 à 35%) højere end her, 1978-88 ca. 50%. Men tallet kendes ikke for de tidligere år. Til gengæld burde eksporten egtl. være omregnet til forædlingsværdier, hvor den indbefatter udenlandske råvarer. Jeg har ikke kunnet beregne dette nøjere, men dog konstateret, at det relevante »fradrag« ville være stort og stigende – rimeligvis svare omtrent til den ikke inddragne serviceeksport, således at de her meddelte tal troværdigt aftegner den samlede danske produktions eksportorientering.

den type, man drømte om i det 19. århundrede (under toldforbundene) er med andre ord ikke mulig. En europæisk union, der ikke klart og uigenkaldeligt lægges fast på afgrænsede samarbejdsområder, men tillæges almene kontrolopgaver og initiativer, vil dermed automatisk føre til en gennemgribende politisering af indkomstfordeling, beskatning og socialpolitik på EF-niveau.

Dette vil stille krav til meget vidtgående ændringer af befolkningernes holdninger og solidaritetsbegreber, fordi kun et sådant skifte i den primære politiske loyalitet vil gøre det muligt at få indrettet retfærdige og kontrollable regel- og fordelingssystemer – og ikke mindst at få dem overholdt. Vi har allerede mange dårlige erfaringer at trække på m.h.t. vidtgående velfærds- og udligningsordningers indvirken på skatte- og arbejdsmoral fra vor hjemmehane, og regler og penge fra en fjern og kun halvhjertet europæisk forbundsregering vil stille talløse pressuregroups, virksomheder og privatpersoner over for helt uimodståelige fristelser.

Efter alle hidtidige erfaringer er veletablerede nationale identitetsbegreber overordentlig sejlivede, nærmest kun påvirkelige gennem befolkningsflytninger og ellers allersjældent over adskillige generationer. Herover for står det forhold, at et flertal af de vesteuropæiske landes befolkning hidtil har betragtet et øget samarbejde med sympati. Mindre ambitiøse løsninger end efterligninger af den traditionelle nationalstat anbefaler sig selv på dette grundlag. I samme retning trækker de østeuropæiske staters frigørelse og berettigede krav om at blive optaget i Fællesskabet og dækket af dets solidariske systemer, der uundgåeligt vil spænde sammenholdet til dets politiske bristepunkt eller derudover.

Det brændende europæiske spørgsmål har for mange nye og ukendte sider til at forskere

kan give blot nogenlunde klare og veldokumenterede anvisninger. På den anden side er det vigtigt, at også mere indirekte og partielle indsigter mobiliseres til uddybning af debatten, endnu før de første tog går.

Litteratur

- Th.Adorno et als: *The Authoritarian Personality* (1950)
 G.A.Almond & S.B.Powell: *Comparative Politics. A Developmental Approach* (1966)
 G.A.Almond & S.Verba: *The Civic Culture* (1963)
 Karl Deutsch: *The Nerves of Government* (1963, 1966)
 – -: *Politics and Government. How People Decide Their Fate* (1974)
 R.E.Dawson & K.Prewitt: *Political Socialization* (1969)
 L.W.Doob: *Patriotism and Nationalism* (1964)
 U.Federspiel: *integrationsteori* (Kbh.1985)
 Dan Lerner: *The Passing of Traditional Society* (1958)
 Hans Kohn: *The Idea of Nationalism* (1944, 1948)
 J.S.Mill: *Considerations on Representative Government* (1861)
 Talcot Parsons: *The Social System* (1951)
 W.McDougall: *An Introduction to Social Psychology* (1908, 1960)
 L.W.Pye: *Aspects of Political Development* (1966)
 L.W.Pye & S.Verba (eds): *Political Culture and Political Development* (1965)
 Ernest Renan: *Qu'est-ce-qu'une nation* (1882, eng.udg.1939)
 Dankwart A.Rustow: *A World of Nations* (1967)
 P.Skov: *Nationernes Samfund* (Kbh.1926)
 – -: *Den moderne Stat* (Kbh.1931)
 Louis L.Snyder: *The Meaning of Nationalism* (1954)
 – -: *Varieties of Nationalism. A Comparative Study* (1976)
 – -: *The New Nationalism* (1968)
 Ch.Tilly(ed): *The Formation of National States in Western Europe* (1975), heri bl.a. Stein Rokkan: *Dimensions of State Formation*, og Tilly: *Western State-Making*.
 Ch.Tilly: *Coercion, Capital, and European States* (1990)
 N.Tinbergen: *Social Behaviour in Animals* (1953)
 F.Tönnies: *Gemeinschaft und Gesellschaft* (Bln. 1887)
 Ø.Østerøy: *Nasjonenes selvbestemmelsesrett* (Oslo 1984)

Økonomisk kronik

Jeppe Christiansen, fondschef, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

International økonomi

Årets første måneder skabte en afklaring på Golfkrisen i den forstand, at Irak og Saddam Hussein led et stort militært nederlag. Reaktionen på de finansielle markeder blev ikke uventet betydelige aktiekurstigninger og til-lige svagt faldende rentesatser. Som det fremgår af tabel 1 nedenfor, har aktiekurstigningerne været varierende i de forskellige OECD lande med tendens til stigninger omkring de 15 pct.

Tabel 1. Udvikling på de internationale aktiemarkeder. (pct. stigning januar-april 1991).

	% ændring år til dato
Japan	12,24
USA	13,67
England	18,75
Tyskland	11,37
Sverige	31,58
Danmark	12,54
Norge	8,13

Samtidig står det klart, at den amerikanske økonomi er i en recessionsfase, og spørgsmålet er herefter, hvor længe dette vil vare. Omregnet til årsstigningstakt var væksten i BNP i USA for 1. kvartal 1991 meget tæt på minus 3 pct. Dette skyldes først og fremmest et fal-

dende indenlandsk privatforbrug og faldende boliginvesteringer. De seneste 3 års dollar-kursfald og den heraf stærkt stigende amerikanske eksport trækker i den anden retning og har i en vis udstrækning mindsket det økonomiske tilbageslag i USA.

Betragtes udviklingen i de første måneder af 1991, er det karakteristisk, at den amerikanske industriproduktion fortsat falder ca. 2 pct. i forhold til året før, og at arbejdsløsheden stiger. Et lyspunkt, som flere amerikanske økonomer har hæftet sig ved, er, at den såkaldte »leading indicator« i USA er vendt, og dette skulle varsle slutningen på lavkonjunktoren inden for et halvt år. Som det fremgår af tallene i tabel 1, har aktiemarkedet i New York reageret, som om denne vending var indtruffet, idet aktiekurserne rent faktisk er steget over 10 pct. i løbet af årets første 3 måneder.

Udviklingen i Sovjetunionen giver grund til en vis frygt for den økonomiske og politiske stabilitet. Tilsyneladende er plansystemet i Sovjet tæt på et sammenbrud. Prisstigningerne er betydelige, og samtidig falder industriproduktionen markant. Ifølge økonomiske eksperter i Sovjet kan industriproduktionen i marts 1991 opgøres til 88 pct. af niveauet fra 1986. Det vil sige, at sovjetisk industri i løbet af 5 år har haft en samlet negativ vækst på 12 pct. Samtidig hermed synes republikkernes krav om økonomisk selvstændighed og befolkningens ønske om hø-

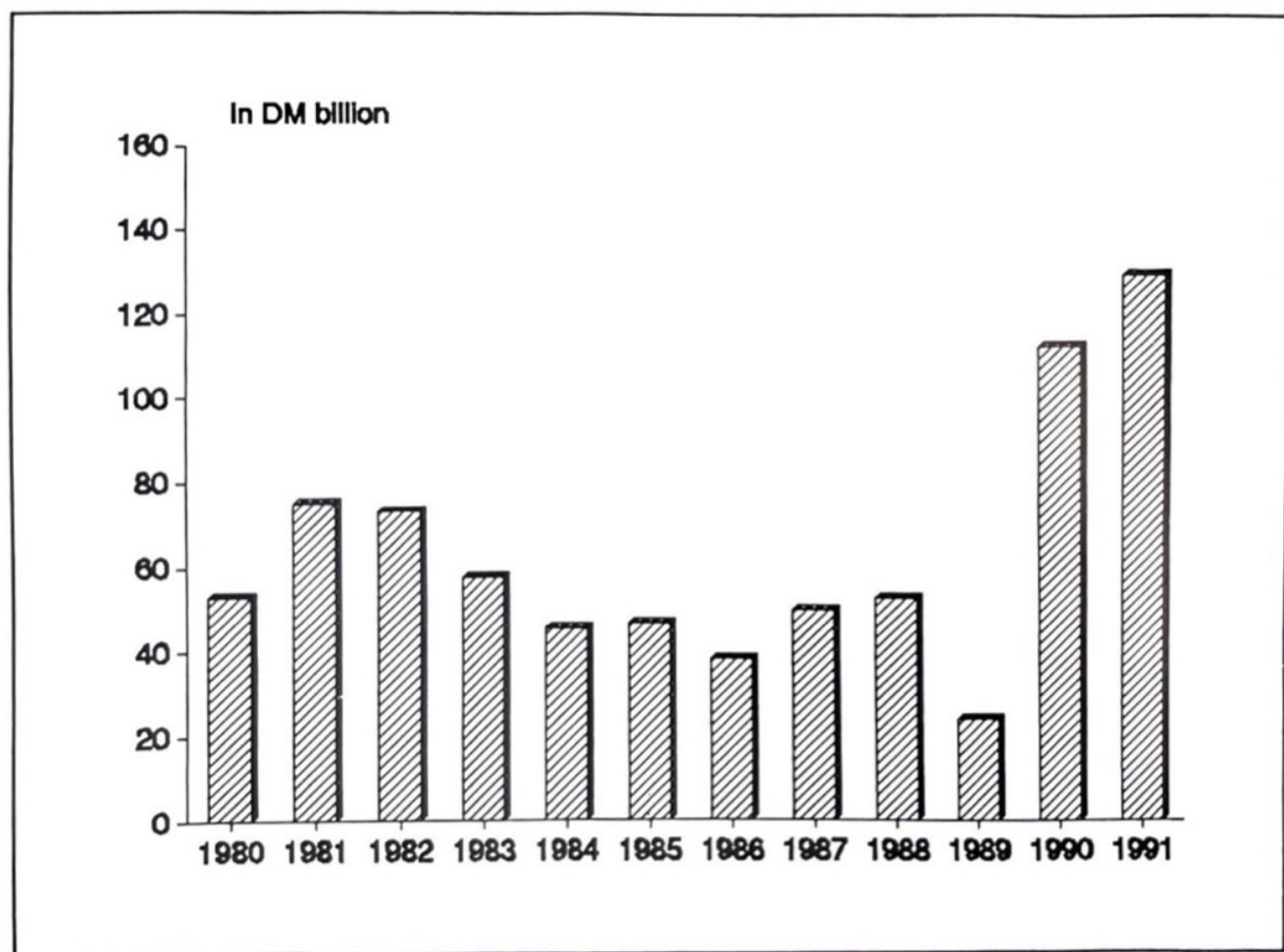
jere realløn at være så stærke, at man kan frygte et egentligt økonomisk sammenbrud i Sovjetunionen inden for det næste halve til hele år.

Set fra en vesteuropæisk synsvinkel kan dette føre til problemer på råvaremarkederne, idet Sovjet er storleverandør, specielt af olie. Man må forvente, at Sovjetunionen inden for kort tid bliver nettoimportør af olie. Endvidere vil man formentlig næppe kunne fastholde eksporten til Sovjetunionen i de kommende år, da Sovjets udlandsgæld er steget betydeligt, og da Sovjets valutamangel som følge af faldende råvareeksport vil blive betydelig.

Tysk økonomi

Det meget stærke økonomiske opsving, som startede i Vesttyskland sidste år, fortsætter tilsyneladende med uformindsket styrke. Væksten i 1990 var på 4,5 pct., og de første måneder af 1991 tyder på, at privatforbruget fortsat stiger. Tilsvarende er industriproduktionen i Vesttyskland i årets første måneder steget med mere end 5 pct. For at imødekomme denne udvikling, har den tyske centralbank strammet pengepolitikken, og samtidig har forbundsregeringen gennemført en skatteforhøjelse, på 7,5 pct., der allerede i 1991 vil give et provenu på 18 mia. D-mark. Dette hindrer dog ikke, at statsunderskuddet for 1991 bliver rekordstort.

Figur 1. Den offentlige låntagning i Tyskland (mia. DM).



Ifølge en vurdering fra den tyske bank, Commerzbank, vil statsunderskuddet beløbe sig til 155 mia. D-mark, svarende til 6 pct. af BNP. Hovedparten af dette skal lånefinansieres, og derfor påvirkes de finansielle markeder kraftigt. Dette er allerede foruddiskontret i den forstand, at rentesatserne i Tyskland er steget betydeligt. I figur 1 nedenfor er vist, hvor stor en låntagning der følger af statsgældspolitikken. Grafen illustrerer, at presset på det finansielle system er vokset i 1990 og forventes yderligere forstærket i 1991. En stor del af udgiftsstigningerne er strukturelle, idet der er tale om sociale ydelser til befolkningen i Østtyskland, som rammes af arbejdsløshed m.v. En del af udgifterne kan dog henhøres til de meget omfattende investeringer i Østtyskland, som må vurderes at være af éngangsnatur, men samtidig vil inve-

steringsbehovet næppe falde inden for de næste 3 år. Endvidere er statsbudgettet i 1991 påvirket af de store betalinger til Golfkrigen.

Denne udvikling har ikke påvirket inflationstakten i Tyskland, idet denne fortsat ligger i niveauet 3 pct. Til gengæld er betalingsbalancesituationen ændret markant. Hvor man i 1990 kunne konstatere et betalingsbalance overskud på 72 mia. D-mark, forventes det nu, at 1991 vil give et overskud på kun 15 mia. D-mark.

Den økonomiske situation i Østtyskland

Udviklingen i det tidligere Østtyskland er problemfyldt. Industriproduktionen er i løbet af 1990 blevet halveret i Østtyskland, og

Tabel 2. Østtysk økonomi 1990-91.

Periode	Industri produktion indeks	Industri arbejdsstyrke 1000 pers	Arbejdsløse 1000 pers	Deltidsarbejdere 1000 pers
1989	111,9	3119	0,0	0,0
1990, 1. halvdel	93,0	2949	59,8	0,0
Januar	105,6	2983	7,4	0,0
Februar	108,0	2985	11,0	0,0
Marts	109,3	2979	38,3	0,0
April	108,5	2960	64,9	0,0
Maj	103,0	2940	94,8	0,0
Juni	96,2	2850	142,1	0,0
Juli	62,8	2777	272,0	656,3
August	-	2710	361,3	1439,4
September	54,7	2584	444,9	1728,7
Oktober	55,3	2452	536,8	1703,8
November	56,9	2388	589,2	1709,9
December	50,9	-	642,2	1794,0
1991				
Januar	-	-	757,2	1840,6
Februar	-	-	787,0	1903,6

samtidig hermed er godt $\frac{3}{4}$ mill. mennesker blevet arbejdsløse. Hertil kommer, at næsten 2 mill. arbejdere er sat på nedsat arbejdstid.

Generelt kan man konkludere, at udviklingen i det tidligere Østtyskland er blevet stærkt forværret inden for det sidste halve år, og de første tal for januar og februar 1991 tyder endnu ikke på en bedring i situationen. Af tabel 2 nedenfor fremgår, hvorledes udviklingen i de nævnte nøgletal har formet sig inden for de sidste år ifølge det østtyske statistiske kontor.

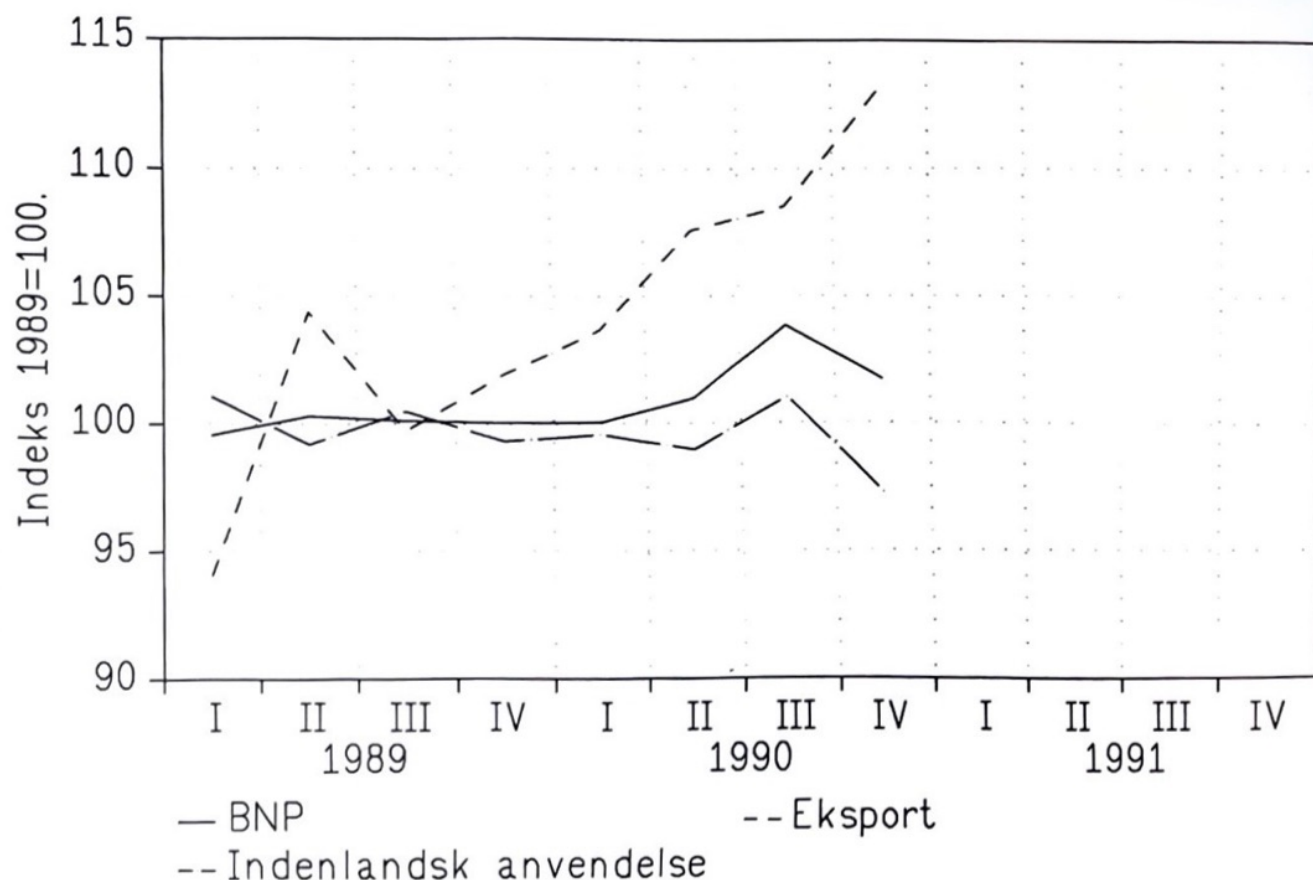
Dansk økonomi

Dansk økonomi blev også i 1990 præget af en næsten stagnerende produktion. I forhold til en gennemsnitlig OECD vækst i BNP på 3

pct., blev den danske vækst beskeden på et niveau omkring 1 pct. Denne meget svage vækst dækker dog over en vidt forskellig udvikling, for så vidt angår den indenlandske anvendelse og eksporten. Splittes efterspørgslen op på disse to komponenter, vil man se – som det også fremgår af figur 2 – at det alene er eksporten, der har trukket den danske økonomi i 1990. Industrieksporten steg ialt 6 pct., mens den indenlandske efterspørgsel faldt svagt. Set ud fra en strukturel betragtning, er dette tilfredsstillende, idet dansk økonomi netop igennem mange år har haft en alt for lille eksportsektor.

Den relativt stærke eksportfremgang på 6 pct. for industrivarer skyldes i meget stor udstrækning, at afsætningsmulighederne i Tyskland har været yderst gunstige. Den

Figur 2: BNP, eksport & indenlandsk anvendelse. 1980 priser, sæsonkorrigeret.



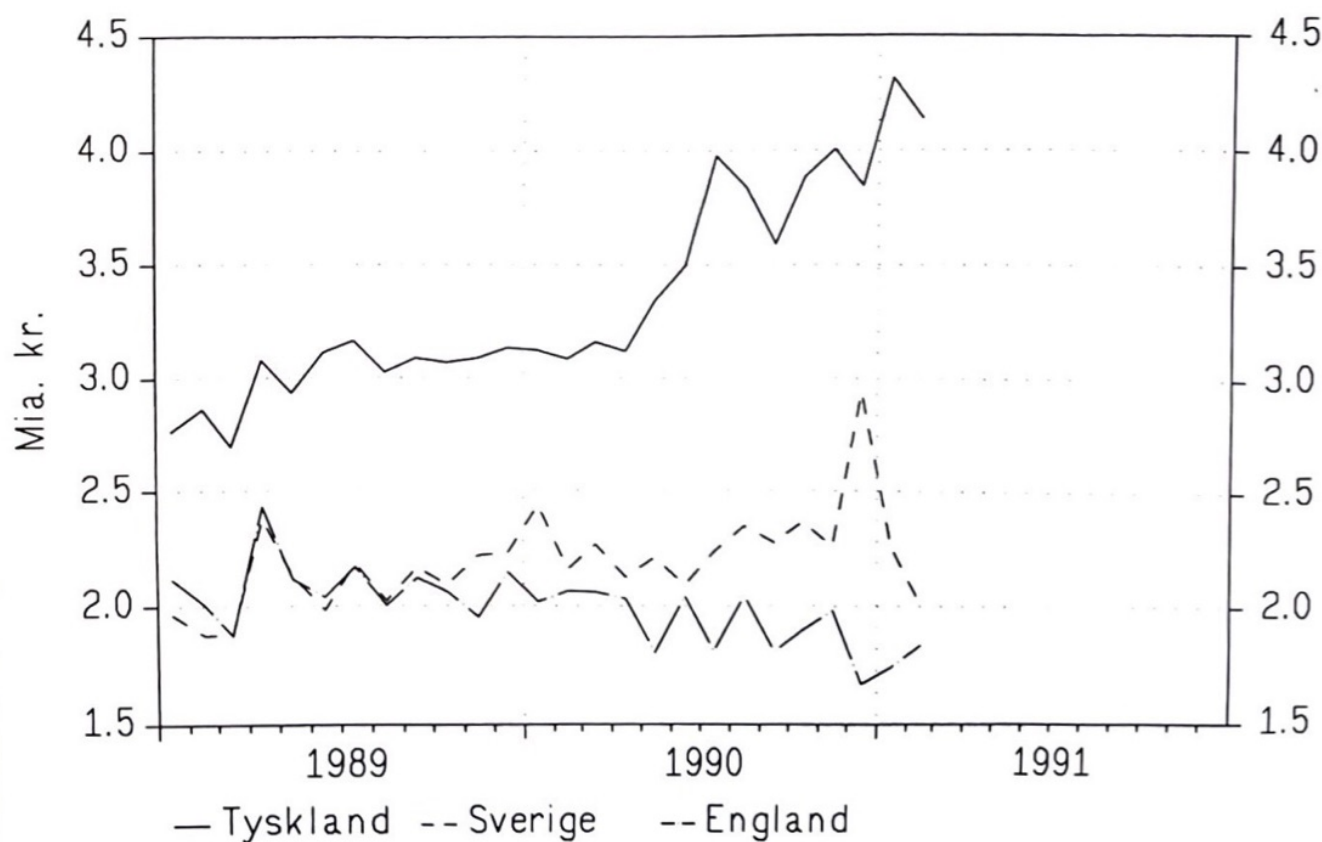
danske eksport til Tyskland er i løbet af 1990 steget markant, således at den i dag ligger næsten 1 mia. højere pr. måned end for 1 år siden. Næsten hele fremgangen i den danske eksport kan derfor henføres til det tyske marked. Af figur 3 fremgår, hvorledes den månedsvise eksport til Tyskland har udviklet sig fra 1989 og frem til dags dato.

Dette har givet anledning til en meget markant forbedring af betalingsbalancen. I 1990 konstateredes for første gang i 25 år et betalingsbalanceoverskud, som kunne opgøres til næsten 10 mia.kr. For 1991 skønner økonomiministeriet, at dette overskud vil vokse til 12 mia.kr., hvorefter dette niveau fastholdes også i 1992. Der er dog grund til at være en smule forsigtig i denne henseende. For de to første måneder i 1991 er betalingsbalance-

overskuddet stort set på samme niveau som i 1990. Med andre ord er tendensen til forbedringen af betalingsbalancen standset. Dette skyldes bl.a. en stigende import af forbrugsvarer og en stigende import af varer til byerhverv. Samtidig er den danske industrieksport gået i stå på det nuværende høje niveau, og derfor er det tvivlsomt, om betalingsbalancen kan forbedres yderligere. Hertil kommer, at udviklingen i Sverige og England ud fra en dansk eksportbetragtning er meget betænkelig. Begge markeder stagnerer og vil i de kommende to år formentlig opleve en negativ vækst.

Den indenlandske efterspørgsel synes fortsat stagnerende. Detailhandelsstatistikken tyder ikke på noget omsving i det danske privatforbrug, og salget af personbiler holder sig på et

Figur 3: Eksporten fordelt på lande. Sæsonkorrigeret.

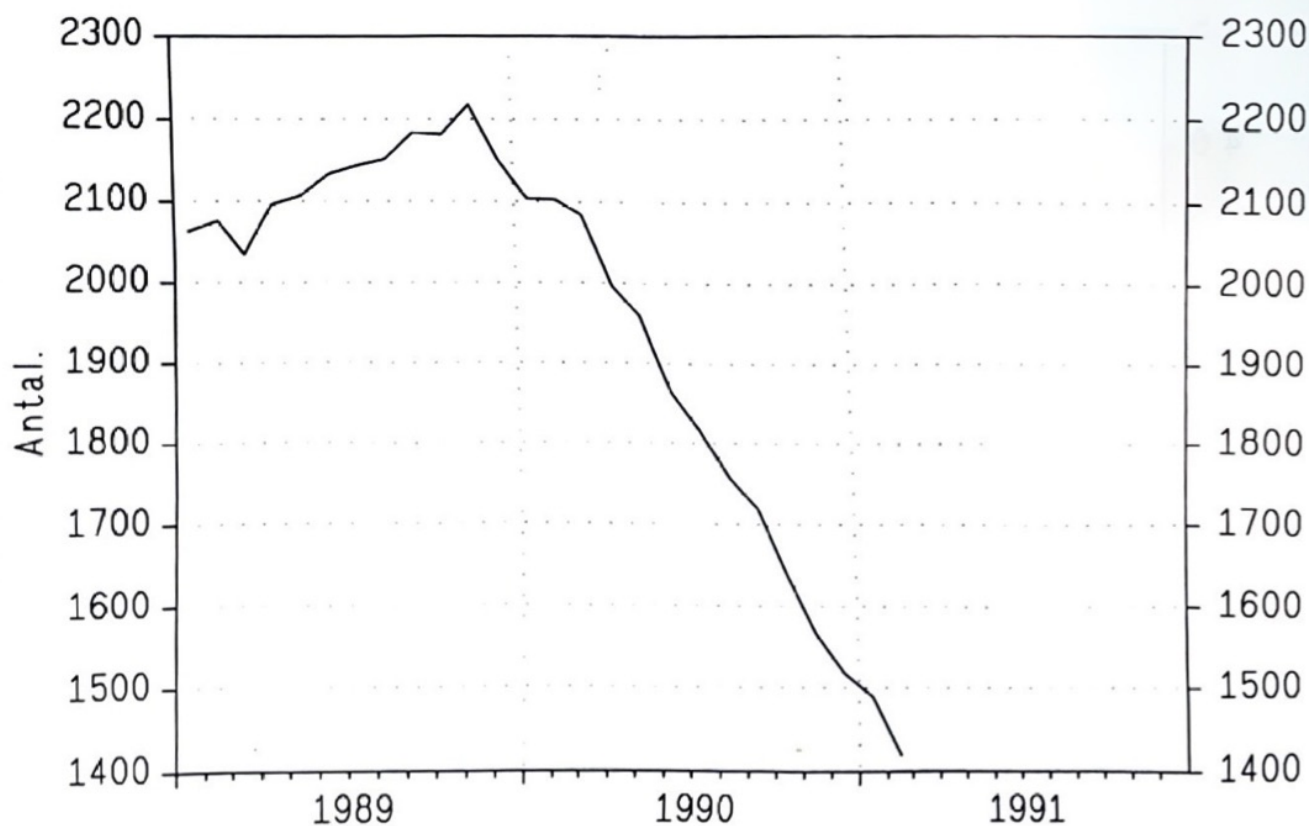


meget lavt niveau. For boliginvesteringerne er der heller ingen udsigt til fremgang. Byggevirkksomheden falder tilsyneladende fortsat ifølge de officielle tal fra Danmarks Statistik. For 1990 har der været tale om et fald i boligbyggeriet på 12 pct., og alt tyder på, at dette vil fortsætte i 1991. Jævnfør figur 4.

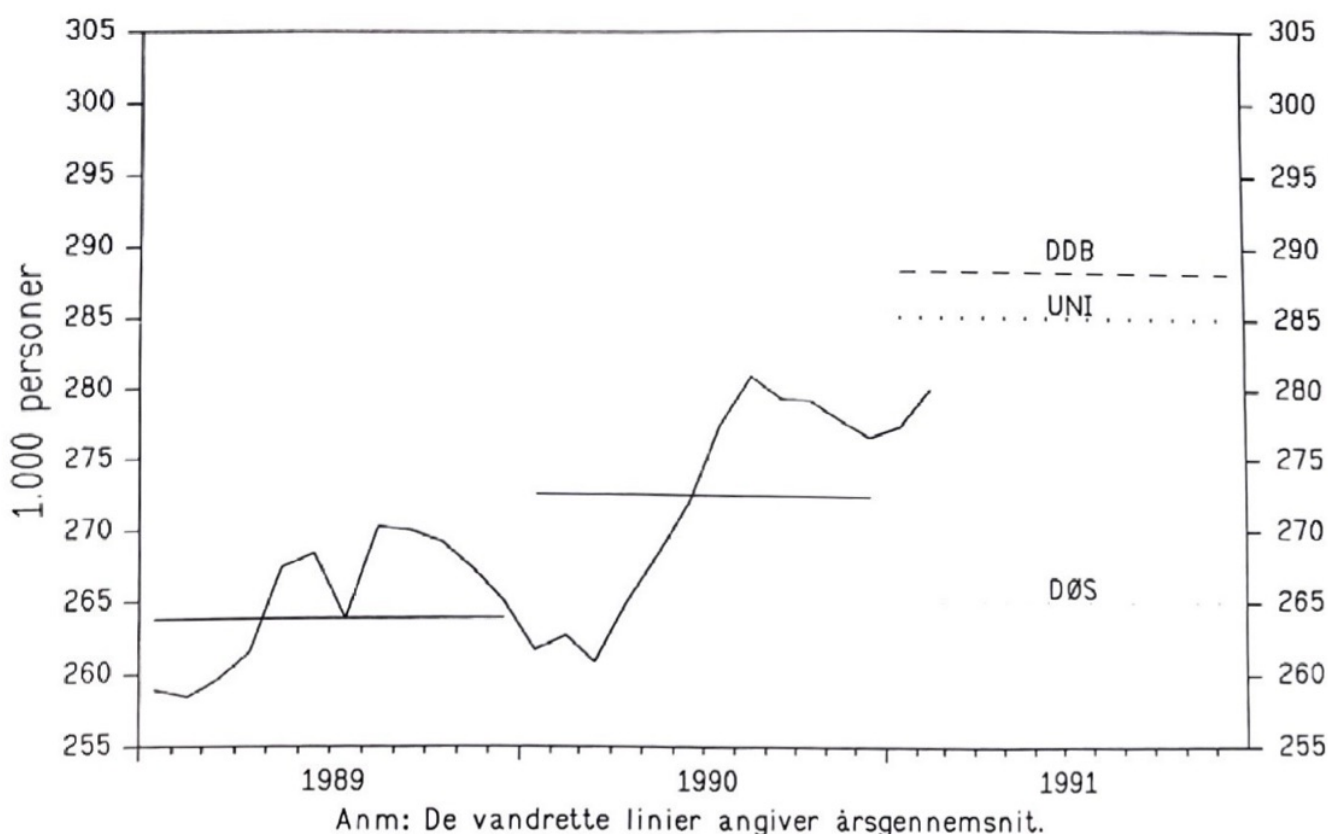
Konsekvensen af denne stagnerende indenlandske efterspørgsel er, at det også i 1991 vil være eksporten, der skal sikre, at BNP væksten i Danmark bliver positiv. Hvorvidt dette er tilfældet, vil afhænge meget af udviklingen i Tyskland, idet dette marked er det eneste eksportmarked i virkelig fremgang. Økonoministeriet skønner, at den danske eksport vil stige 4 pct., og at vi som følge deraf får en positiv vækst i 1991.

Konsekvensen af dette er, at arbejdsløsheden også i 1991 vil stige. Figur 5 nedenfor illustrerer udviklingen i antallet af arbejdsløse sæsonkorigeret. Som det fremgår, skete der i løbet af 1990 en betydelig stigning i arbejdsløsheden fra et niveau omkring 265.000 til et niveau omkring 280.000. Såfremt den økonomiske stagnation fortsætter i 1991, er der grund til at tro, at arbejdsløsheden vokser yderligere. Der er blandt de økonomiske eksperter en del uenighed om netop dette. Økonoministeriet forudser en arbejdsløshed på 270.000 i 1991 i gennemsnit, mens Den Danske Bank skønner, at arbejdsløsheden vokser til næsten 290.000.

Figur 4: Antal påbegyndte boliger. 12 mdr. glidende gennemsnit.



Figur 5: Antallet af arbejdsløse, månedstal, sæsonkorrigeret.



Dansk økonomis internationale styrke

Igennem 1980'erne har det været karakteristisk, at dansk økonomi på mange områder har haltet efter de øvrige OECD lande. Først og fremmest har der været tale om, at den danske inflation og det danske betalingsbalanceunderskud har været større end det, der har været gældende for gennemsnittet af OECD lande. Hvis man havde sammenlignet Danmark med Vesttyskland, ville dette gøre sig gældende i endnu stærkere udstrækning, idet inflationen konstant i en meget lang periode lå 2-3 pct. over den vesttyske, og som følge deraf var såvel eksportvækst som betalingsbalancesituationen langt dårligere i Danmark end i Vesttyskland. Igennem de seneste 2-3 år har denne situation ændret sig mærkbart. Vesttysklands genforening med Østtyskland har givet anledning til betydeli-

ge økonomiske problemer, herunder bl.a. en tendens til relativt stærke lønstigninger og en udhuling af betalingsbalanceoverskuddet. Samtidig hermed er underskuddet på de tyske statsfinanser vokset voldsomt. I Danmark har situationen udviklet sig modsat, idet den relativt lave vækst i 3-4 år har givet anledning til lave lønstigninger, stigende eksport og en klar forbedring af betalingsbalancen.

For at anskueliggøre dette er der i tabel 3 opregnet en række nøgletal for Danmark og Tyskland. Tallene består dels af Commerzbank's skøn for Tysklands udvikling i 1991 og de tilsvarende skøn fra Økonomiministeriet i Danmark (DØS). Som det fremgår, vil Danmark i 1991 have en bedre økonomisk udvikling på alle de fem områder. Betalingsbalanceoverskuddet vil være større målt i

Tabel 3. Dansk og tysk økonomi 1991.

	Tyskland	Danmark
Inflation	3,5%	2,25%
Betalingsbalance	0,5% af BNP	1,5% af BNP
Statsbudget	-6,0% af BNP	-1,0% af BNP
Lønstigning	6,3%	+ 4%
Eksportvækst	0,0%	+ 4%

Kilde: DØS 1991 & Commerzbank 1991.

forhold til BNP, inflationen og lønstigningerne lavere, og samtidig vil underskuddet på statsfinanserne være langt mindre i pct. af BNP.

Med andre ord kan det i dag konkluderes, at dansk økonomi hører til blandt de absolut stærkeste inden for EF og rigeligt kan måle sig med tysk økonomi ud fra en relativ betragtning. Man bør i denne sammenhæng tilføje, at den iøjnefaldende ændring i tysk økonomi i forbindelse med sammenlægningen med Østtyskland ikke nødvendigvis varer ved. Det faldende betalingsbalanceoverskud i Tyskland og det stærkt stigende un-

derskud på statsfinanserne er udtryk for, at der investeres meget store beløb i udviklingen af infrastruktur og kapitalapparat i Østtyskland. Såfremt man i Tyskland fastholder den økonomiske politik, som har været kendetegnende for økonomien de sidste 25 år, vil man utvivlsomt om 3-5 år stå med en økonomi, der i al væsentlighed vil ligne den vesttyske økonomi fra 1980'erne. Samtidig hermed vil dansk økonomi i tilfælde af en dansk konjunkturopgang blive påvirket i retning af faldende betalingsbalanceoverskud og stigende inflation. Man skal derfor ikke regne med, at den nuværende situation, hvor dansk økonomi er »stærkere« end den tyske, nødvendigvis vil kunne fastholdes.

Anmeldelser

Peter Bogason (red.): »Nyere tendenser i politologien. Stat og forvaltning«.

Forlaget Politiske Studier, København, 1990, 151 s., 155 kr.

Lars Bille (red.): »Nyere tendenser i politologien. Fra statskundskabens grænseflader«.

Forlaget Politiske Studier, København, 1990, 181 s., 155 kr.

I 1990 fejrede Institut for Samfundsfag og Forvaltning, Københavns Universitet 25 års jubilæum. I den anledning udsendte instituttet på eget forlag tre antologier. Her anmeldes de to.

Hovedtitlen for begge er »Nyere tendenser i politologien«. Undertitlerne er henholdsvis »Stat og Forvaltning« og »Fra Statskundskabens grænseflader«. Udadtil er signalerne derfor klare. Bøgerne præsenterer nyere tendenser i en af de store samfundsvidenskabelige discipliner. Samtidig er der lagt op til en arbejdsdeling mellem dem. Den første omhandler *forvaltningsforskning*. Den anden *statskundskab*.

Indirekte kommer de meget ambitiøse titler således til at rejse nogle fundamentale spørgsmål om politologien som disciplin. Hvor ligger politologiens historiske kerne? I hvilke retninger udvikler den sig? Hvilke underdiscipliner består den af og hvor går deres grænseflader? Ingen af de to redaktører diskuterer dog spørgsmål af denne art i deres indledninger! Tretten ud af ialt fjorten bidragsydere gør det heller ikke! Det fremgår således ikke af bidragene, hvilke *tendenser* der er tale om og i forhold til hvilken *politologi* disse skulle være nye. Ej heller bliver det klart, hvori arbejdsdelingen mellem de to bøger er motiveret.

Kun eet enkelt bidrag af Morten Kelstrup om »Politologi og internationalisering« kommer derfor til at stå som begrundelse for den valgte hovedtitel og for sondringen mellem forvaltningsteori og statskundskab. De øvrige artikler derimod bliver til eksempler på, hvor mange problemstillinger, indfaldsvinkle og teorier der øjensynligt kan rummes under politologien som fælles hat.

Det synes derfor rimeligt at spørge: *Har* politologien ingen fast kerne? *Bør* den være så identitetsløs? Morten Kelstrup mener jo og nej. Og gør et fortjenestfuldt forsøg på at fastholde politologien på dens arv og at åbne den for nye udfordringer.

Kelstrup udpeger politologiens kerne til at være studiet af politik i det hele taget. Herved bibeholder han arven fra Aristoteles. Han understreger ligeledes politologiens afhængighed af politisk filosofi og antyder et brud med det adfældsorienterede paradigmes dominans siden 1950'erne.

Definitionen siger selvfølgelig ikke meget. Faktisk næsten ingen ting. Alligevel siger den tilstrækkeligt til, at politologien kan (gen?)placeres i dens klassiske position mellem sociologien og økonomien. Og tilstrækkeligt til, at Kelstrup kan opfordre politologer til også at være åbne for udviklingstendenser, der stiller spørgsmålstegn ved videnskabernes arbejdsdeling og ved paradigmernes aktualitet.

Den samme åbenhed overfor den tunge arv og de aktuelle udfordringer præger desværre for sjældent de øvrige bidrag.

Arven er så godt som fraværende. Dette kommer for eksempel til udtryk i et bidrag af Carsten Jensen, der skriver om det aktuelle behov for at diskutere hvad demokrati er, uden at forholde sig til hvad demokrati kan bestå i, hvilke problemer vor styreform aktuelt er udstyret med og hvilke svar

politisk filosofi og teori eventuelt kan bidrage med. En sådan gennemgang præsenterer derimod (delvis) Eva Sørensen i sit bidrag om »Demokrati under forandring«. Det kommer også til udtryk hos Tom Bryder, der skriver om datamatstøttet tekstanalyse uden systematisk at forholde sig til politologiens mangeårige interesse for, hvorledes mening dannes gennem politiske processer. Det kommer endelig til udtryk i artikler af Kirsten Thomsen, Willy Johannsen, Hanne Nexø Jensen og Henning Bregnsbo om fattigdommens kønsaspekter, om mandsdominans i organisationsteorien, om terrorisme som politisk middel og om danske industrilederes perception af politik.

På sin vis kommer det også til udtryk i de artikler, der søger at udfordre politisk videnskab med påvirkninger fra organisationsteori, sprogteori og historieforskning. Og som viser at f.eks. teknologisk udvikling udfordrer traditionelle opfattelser af forholdet mellem borger og forvaltning.

Torben Beck Jørgensen foretager en omfattende og indholdsmættet gennemgang af ledelses- og organisationsteori, med det formål at samle elementer til en teori om den offentlige sektors organisering. Problemstillingen er rigtig. Organisationsteorien udgør en vigtig udfordring. Dog bliver det ikke præciseret, i hvilken grad og på hvilken måde organisationsteorien udgør en udfordring for såvel forvaltningslæren som statskundskaben.

Tim Knudsen skriver om et nyt (teoretisk) perspektiv på staten. Han fremhæver nødvendigheden af at lægge vægt på historiske og komparative studier og af geopolitiske og militærpolitiske aspekter ved statsdannelse. Endnu engang er problemstillingen rigtig. Historieforskning og komparativ analyse repræsenterer vigtige udfordringer. Ligeså har geopolitiske emner for længe været underprioriteret i den statsteoretiske debat. Alligevel bliver Tim Knudsens statsteoretiske metode a-historisk og formel. Definitionen på stat henter han – via Michael Mann – fra folkeretten og beskrivelsen af staternes gensidige relationer fra nationalstaternes glansperiode. Hvor er spørgsmålet om internationalisering blevet af? Hvorfor bør en ny (realistisk) statsteori fastholde den traditionelle folkeretlige definition af stater

som suveræne nationalstater og forholdet mellem dem som fundamentalt konkurrencepræget?

Bolette M. Christensen skriver om epistemologiske og ontologiske problemstillinger. Hun søger at koble det menneskeligt subjektive til det objektivt fælles via begrebet mening. Også her er spørgsmålene vigtige. Svarene er desuden spændende og præcise. Hun argumenterer for en lingvistisk drejning af samfundsvidenskaberne og kritiserer Habermas' teori om kommunikativ rationalitet. Alligevel er diskussionen almen. Den retter sig mod samfundsvidenskaberne generelt. Ikke til den politiske videnskab specifikt. Hvilke udfordringer indebærer den lingvistiske drejning for den politiske videnskab? Hvad betyder kritikken af Habermas for studiet af politisk meningsdannelse?

Peter Bogason gennemfører et historisk studie. Samtidig gør han det ud fra en aktuel problemstilling. Problemet er statens rolle ved gennemsættelse af markedsrelationer og eksemplet er den statslige intervention i landbruget 1850-1880. Hans konklusion er også klar: det var landbrugets forskellige organisationer og ikke staten, der skabte de institutionelle betingelser for en organisering af markedet for landsbrugsprodukter. Artiklen er alligevel svær at få styr på. Hvad menes der med at organisationerne organiserer markedet? Implikerer det også, at organisationerne skaber de institutionelle betingelser for et marked? Hvad betyder det, at organisationerne anmoder staten om at intervenere efter selv at have organiseret markedet? Indebærer det også, at den liberale stat i 1850-80 var »fanget« (captured) af organisationerne?

Jens Hoff og Klaus Stormgaard rejser spørgsmålet om informationsteknologiens konsekvenser for forholdet mellem forvaltning og borger. Selvom problemstillingen er aktuel bliver den behandlet på en principel måde. En række demokrati-, effektivitets- og magtteorier søges anvendt. Måske præsenteres for mange begreber og for få data, men arv og udfordring søges kombineret og informationsteknologiens konsekvenser bliver vurderet. Vurderingen opsummeres og konsekvenserne konkluderes som hovedsageligt positive.

Femogtyveår er ikke mange for et videnskabeligt miljø. Faglige profiler ligesom faglige discipliner tager mere end en enkelt generation af skabe. De to antologier viser, at Institut for Statskundskab har en ny generation af medarbejdere i støbeskeen. Den viser dog også, at elastikken mellem aktuelle udfordringer og arv er rigelig lang. Hvorfor præsenterer antologien næsten udelukkende yngre eller nye medarbejders forskning? Hvor er arven, hvor er de ældre forskere, der kan præge fornyelsen?

Ove K. Pedersen
Center for Offentlig organisation og Styring
Handelshøjskolen i København

Heine Andersen (red.): »Videnskabsteori og metodelære« Bd. 1-2, 3. udgave

Samfundslitteratur 1990 bd. 1 247 sider, bd. 2 215 sider

Bøgerne er skrevet af 11 forfattere ved Handelshøjskolen i København og har som formål at give en grundlæggende introduktion til de metoder og videnskabelige opfattelser, der har betydning for samfundsvidenskabelige discipliner, dels generelt dels specielt i forhold til erhversøkonomiske discipliner. Bøgerne er disponeret således, at bd. 1 indeholder en generel introduktion, mens bd. 2 især sigter mod de erhversøkonomiske områder.

Metodelære og især videnskabsteori har gennem årene fået en stadig mere fremtrædende placering ved mange uddannelser. Samtidig har det været problematisk at finde velegnet litteratur, de mange titler til trods. Området er så tilpas upræcist, at det kan være vanskeligt at foretage et passende udvalg indenfor den videnskabsteoretiske diskussion og på en gang fremstille det, så det både er på et acceptabelt videnskabsteoretisk niveau og samtidig er rimeligt anvendelig i forbindelse med mere praktisk orienteret metodelære. Ikke nogen nem opgave.

I den forliggende bog og det er specielt bd. 1, der vil blive diskuteret i det følgende, indleder Heine

Andersen med en redegørelse for begreberne videnskabsteori og metodelære i forbindelse med en beskrivelse af udviklingen i de videregående uddannelser og, specielt i forbindelse med samfundsvidenskaberne, i hvad der kaldes »videnskabelliggørelse af praksisfelter«.

Med henvisning til passende litteratur giver Vilmer Andersen og Peter Gamdrup i de to flg. kapitler »Om problemformulering og projektarbejde« og »Forskningsmetoder« også mere praktiske arbejdsanvisninger. I kap. 4-5 om »Empirisk-analytisk videnskabsteori« af Christian Knudsen gøres der først rede for induktive og deduktive slutninger med en diskussion af problemerne ved induktivismen. Med udgangspunkt i Karl Popper følges den første redegørelse op med en gennemgang af falsifikationskravet. Efter indragelse af Duhem-Quine tesen og Imre Lakatos slutter kapitlet med en introduktion til Thomas Kuhn og paradigmebegrebet.

Efter denne diskussion om videnskabelige slutninger introducerer Ole Fogh Kirkeby i kap. 6 abduktionsbegrebet i »et forsøg på at gøre kreativiteten indenfor videnskabernes verden til genstand for dels en filosofisk, dels en videnskabsteoretisk analyse.« Med kap. 7-8 tager Heine Andersen tråden op fra Christian Knudsens diskussion og gennemgår henholdsvis den »fortolkningsvidenskabelige« og den »kritiske« teori. I begge kapitler gennemgås teorien udfra et konkret eksempel på organisationsforskning.

Egil Fivelsdal og Henrik S. Jensen tager sig i kap. 9 af »Forklaring og forklaringstyper« der gennemgås med redegørelse for kausale, funktionelle, evolutionistiske og intentionelle forklaringer. I et afsluttende kapitel diskuterer Ole Fogh Kirkeby modelbegrebet.

Et udvalg kan altid diskuteres, enhver har sine yndlingsidéer og tilsvarende fobier. Desuden vil der over en vis tid ske en frasortering og en nytillgang. I forhold til tidligere værker om videnskabsteori er gennemgangen af marxismen typisk reduceret til ganske få sider. Diskussionen om abduktion er en forfriskende tilføjelse. Alt i alt forekommer udvalget som sådant rimeligt, mens det indenfor det enkelte afsnit kan diskuteres, om det

er tilstrækkeligt, fx vil det være en fordel, hvis kapitlet om forklaringer blev udvidet udover de nuværende 15 sider. Bogen som helhed er klart velegnet til sit formål, men der kan være grund til at overveje enkelte forhold.

Heine Andersens indledning om »videnskabeliggørelsen« af uddannelser sættes ind i en givende samfundsmæssig ramme, men hvorfor ikke tage endnu et skridt og diskutere den i lyset af den forskningspolitiske debat og ofre nogle ord på problemerne ved den politiske styring af den videnskabelige forskning? Afsnittet om induktivismen, diskussionen af induktion/deduktion og falsifikation, er hensigtsmæssigt teoretisk funderet og udmærket illustreret med eksempler fra forskellige videnskabelige områder. Men igen kunne man ønske, at diskussionen tog endnu et skridt. Kritikken af den induktive slutning er meget klart og overbevisende gennemført. Tilbage står så, at den induktive slutning udgør en stor del af vor måde at orientere os på. Problemet strejfes i slutningen af kapitlet, hvor det efter afvisningen af det holdbare i den induktive slutning så siges, at det ikke bør tolkes således, at »observationer og observationsudsagn ikke bør spille nogen rolle i videnskaben blot fordi de er fejlbarlige«. (s. 98)

Hvorfor ikke igen tage det næste skridt. Problemet er grundlæggende, at den »rene« videnskabs-teoretiske diskussion ofte har som resultat, at videnskab bliver umulig – bortset altså fra den fortsatte videnskabsteoretiske forskning. Men – den bevæger sig dog – der forskes og publiceres uanset de videnskabsteoretiske problemer. Hvorfor ikke skære igennem og medgive, at forskningen i vidustrækning fungerer på måder, der filosofisk og videnskabsteoretisk ikke er acceptable. Der findes faktisk problemer, der synes – og antagelig er – undraget vor bestræbelser på at finde løsningen. Dette betyder på den anden side ikke, at det ikke fortsat er vigtigt og nødvendigt at arbejde videre med problemerne, så sandt som det kan være givende at stræbe efter selv det uopnåelige ideal.

De samme overvejelser kunne gøres om kapitlet om falsifikation. Popper har jo ret, det er ikke nok at verificere, men hvem vil drikke hele verdenshavet for at kunne sige, at det er salt? Igen vælges der her udmærkede eksempler og henvises

til relevante forfattere, men taget i betragtning, at der er tale om en lærebog for studerende, der selv skal præstere forskning i form af opgaver, specialer osv, er det måske mere rimeligt at understrege, at det er enhver forskers uundgåelige lod på et tidspunkt at skulle skære igennem og sige, nu har jeg »falsificeret« nok – uanset at det videnskabs-teoretisk set måske ikke er tilfredsstillende. Læseren kan risikere at fortabe sig i overvejelser i stil med det kendte paradoks: den følgende sætning er falsk, den første sætning er sand. Balancegangen mellem at diskutere videnskabsteoretiske problemer og skrive en praktisk lærebog er vanskelig.

Kapitlet om abduction er på en måde fascinerende men samtidig i forhold til bogens formål ikke ganske heldigt. Abduktionsproblemet med udgangspunkt i C.S. Peirce er væsentlig bedre gennemført end i de tidligere udgaver af bogen. Det bliver spændende at følge den fortsatte diskussion af dette område, der givetvis vil optage mere og mere plads i kommende bøger om videnskabs-teori og sikkert også i 4. udgave af den nærværende. Men den intenderede læser lades stadig (håbløst) i stikken i denne indforståede tale. På den anden side er det særdeles forfriskende med et sådant »anderledes« kapitel. Det er mere problematisk med kapitlet om modelbegrebet, der i højere grad bliver en fortsat diskussion af Peirces tanker end en hjælp for den studerende, der venter at finde hjælp her. Det er ikke nogen klar vejledning at få defineret en model »som et forhold mellem to interpretanter«. Bogen mangler stadig en klar redegørelse for forholdet mellem teori og model.

Med dette sagt, kan det dog også gentages, at bogen klart lever op til sit erklærede formål.

Willy Johannsen
Lektor, mag.art.
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Allan Næs Gjerding, Björn Johnson, Lars Kallehauge, Bengt-Åke Lundvall & Poul Thøis Madsen: »Den forsvundne produktivitet. Industriel udvikling i firsernes Danmark«

København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1990, 143 s. (samt bilagsrapport på 521 s.).

Bent Dalum, Kim Møller, Ulrik Jørgensen og Finn Valentin: »Internationalisering og erhvervsudvikling. Et debatoplæg om fremtidig dansk erhvervspolitik«

København, Industri- og Handelsstyrelsen, Industriministeriet, 1991.

Den forsvundne produktivitet – og Porter kommer til byen

»Danmark er for lille til at have egen erhvervspolitik«, lød overskriften til et interview med Industrirådets vicedirektør Jørgen Hansen i Information den 13. december 1990 – idet redaktøren elegant parafraserede en tidligere landskendt politikers syn på Den Kongelige Ballet. Men det er ikke alle enige i. Det seneste år har vi set en genopblussen af debatten om dansk industriudvikling og industripolitik – ofte med henvisning til de nye krav, som 90'ernes internationalisering stiller til danske virksomheders konkurrenceevne.

Konkurrenceevnen

Konkurrenceevnede-batten er ikke ny. Den tog fart i midten af 1970'erne, hvor den første oliekrise sendte tallene for arbejdsløshed, betalingsbalanceunderskud og inflation på himmelflugt i første kvadrant af koordinatsystemet. De første år stod diskussionen hårdt mellem »omkostningsfløjen«, som fandtes blandt de etablerede økonomer og politikere, og »strukturfløjen«, der med betydelig fantasi var i stand til at henvise de danske balanceproblemer til alt andet end lønudviklingen.

Siden nuanceredes standpunkterne. Især er det karakteristisk, at mange synspunkter fra »struk-

turfløjen« er vandret ind i rapporter og vurderinger fra officielle og halvofficielle institutioner og organisationer, jvf. f.eks. Finansredegørelse 90 og rapporter fra Forum for Industriel Udvikling. Det er der i sig selv ikke noget mystisk i. Mange af *personerne* fra strukturfløjen har også været ude på den »lange march« gennem institutionerne – som det engang blev formuleret af en slagordsforfatter af maoistisk tilsnit.

To nye analyser

Derimod har der været længere mellem de større samlede analyser fra de »gamle« strukturøkonomiske forskningsmiljøer ved universiteter og læreanstalter. Derfor er det bemærkelsesværdigt – og glædeligt – at der inden for det sidste halve år er kommet to forskellige større analyser af dansk erhvervsudvikling og erhvervspolitik fra forskningsmiljøerne ved Aalborg Universitetscenter, Danmarks Tekniske Højskole og Handelshøjskolen i København. Begge analyser udmærker sig desuden ved at være resultaterne af en indsats af en større gruppe forskere, ved at have et klart formidlingssigte – og ved at være vigtige bidrag til aktuelle politiske debatter.

Det danske produktivitetsmysterium

Den ene analyse – fra PIKE-projektet ved Institut for Produktion på AUC – er desuden bemærkelsesværdig i sit »plot«. Med den lokkende overskrift »Jagten på den forsvundne produktivitet« tager vore fem – mandlige – helte læseren med på en ekspedition, som konkret skal opspore årsagerne til at produktiviteten i Danmark i perioden 1984-86 *faldt* – og ikke fortsatte den stigning, som vi har kendt siden det første urmenneske fandt på at gå på to ben i stedet for at kravle. I et bilagsbind på 521 sider kan man følge alle faser i opsporingsarbejdet. Hovedrapporten på 143 sider er for de læsere, som heller ikke vil drømme om at gå til en dobbelt midnatsforestilling.

Når »den forsvundne produktivitet« udgør et attraktivt mysterium, skyldes det, at al gængs produktivitetsteori ville tilsi, at produktiviteten under en højkonjunktur som årene 1984-86 skulle vokse *ekstraordinært hurtigt* sammenlignet med de foregående års lavkonjunktur. Kombinationen af økonomisk vækst og stigende erhvervsinvesteringer i ny teknologi burde føre til større produk-

tivitetsstigninger – ikke til stagnerende eller faldende produktivitet. Hvor blev produktivitetsstigningerne af?

I forsøget på at opklare produktivitetsmysteriet bliver mange sten vendt. Er der statistiske måleproblemer? Kunne udviklingen have været forudsagt ud fra produktivitsrelationerne i de gængse makroøkonomiske modeller? Kan sædvanlige produktivitetsteorier som Verdorn's lov eller Okun's lov yde et bidrag? Var den lave produktivitsstigning »bagsiden« af de lavere lønstignings-takter, som medførte at lavproduktive virksomheder lettere kunne overleve?

Som i alle gode mysterier, er løsningen på problemet ikke simpel. Men centralt i opklaringen står forfatternes undersøgelse af, hvad der skete på de enkelte virksomheder i perioden. Årene fra 1983-86 var en periode, hvor danske virksomheder efter mange års profitpres igen begyndte at tjene penge. De »gode tider« blev omsat i ny teknologi, men mange virksomheder blev overraskede over de organisatoriske vanskeligheder ved at få de nye maskiner til at fungere. »En vigtig virksomhedsintern faktor var den teknikfascination, som prægede beslutningstagerne midt i firserne. Både eksperter og virksomhedsledere peger på, at man i disse år lagde alt for stor vægt på tekniske løsninger og undervurderede behovet for organisatorisk fornyelse.« (s. 131). Forfatterne henfører »i et vist omfang« disse vanskeligheder ved at nyttiggøre ny teknologi til særlige forhold ved den danske erhvervsstruktur – herunder overvægten af små og mellemstore virksomheder.

Skurken er personalechefen!

Så budskabet i bogens slutscene er klart: De menneskelige ressourcer i danske virksomheder udnyttes for dårligt. Virksomhedernes personalepolitik kan ikke mobilisere de nødvendige menneskelige ressourcer. Derfor er der behov for reformer i arbejdsmarkeds- og teknologipolitikken, som lægger vægt på efteruddannelse og rådgivning til de mange små og mellemstore virksomheder, der ellers kommer i klemme i fremtidens informationsbaserede produktionssystemer. I denne argumentation for de »menneskelige værdier« er forfatterne på linie med OECD's eksperter i den nye rapport om *Labour Market Policies*

for the 1990s, som behandler »productivitsparadoxet« i international sammenhæng:

»One of the possible explanations for this 'productivity paradox' is that the social environment has not been sufficiently adaptive to, and supportive of, a rapid diffusion and exploitation of these technologies. In particular, the reluctance of firms to change their work organisation. Labour relations, decision making structures and management styles means that the spread of new information technologies is currently slower than it could be . . .« (OECD, 1990, p. 77)

En vigtig pointe – som ikke fremstår så klart i bogen om det danske produktivitsmysterie – er nemlig, at *mysteriet er internationalt* i den forstand, at langt de fleste industrilande har oplevet lavere produktivitsvækst igennem årene fra 1973 og frem. Derfor indgår opklaringen af den særligt lave produktivitsvækst i Danmark i årene 1984-86 i afdækningen af et større internationalt komplot mod den økonomiske vækst. Med deres bøger har PIKE-projektet ydet et vigtigt bidrag hertil samtidig med at deres analyse har vigtige erhvervs- og arbejdsmarkedspolitiske implikationer.

»Minister knægter kritik«

Sådan lød rubrikken til presseomtalen af industriministerens reaktion på den rapport om »Internationalisering og erhvervsudvikling«, som fire forskere ved Handelshøjskolen i København, Aalborg Universitetscenter og Danmarks tekniske Højskole havde udarbejdet på opdrag af ministerens egen Industri og Handelsstyrelse (Politiken, 19.1.91). »Forfatterne har tilsyneladende ikke fulgt den internationale erhvervspolitiske dialog tilstrækkelig tæt«, fortsatte ministeren, som ikke ønskede at offentliggøre styrelsens rapport, der med hendes egne ord var »uaktuel«.

Med dette velrettede skud i foden fik ministeren således fra starten skabt stor interesse for den rapport, som for alvor sendte den amerikanske industriøkonom Michael Porters tanker ind i den danske erhvervspolitiske debat.

Men hvad går Porter's tanker så ud på? Kort fortalt er budskabet, at nationers velstand er baseret på, at de kan opbygge konkurrencedygtige *udviklingsblokke*, som udgør store netværk af interna-

tionalt konkurrencedygtige industrier (rapportens s. 21). Heri er ikke noget nyt. Med kodeord som »industrielle komplekser« eller »linkage-effekter« har tankegangen længe været i centrum af den strukturøkonomiske forestillingsverden. Men med kombinationen af et stort anlagt komparativt forskningsprojekt og en effektiv markedsføring af forskningsresultaterne har Michael Porter og hans kolleger fået argumenterne omkring industrielle netværk frem i første geled af den industripolitiske debat – også i Danmark.

Når Porters ræsonnementer har fået en betydelig gennemslagskraft i den offentlige debat skyldes det formentlig, at de kan levere en akademisk garniture til ganske forskellige ræsonnementer om industripolitikens udformning. På den ene side fremhæver han nemlig vigtigheden af et stærkt konkurrencepræget nationalt industrimiljø, hvor virksomhederne tvinges til stadig udvikling af produkter og markedsføring. Her er skyts at hente for moderne liberalisters kritik af en selektiv national industripolitik. På den anden side kan Porter tages til indtægt for, at national erhvervs-politik fortsat bør spille en vigtig rolle – især ved skabelsen af nye udviklingsblokke. Forfatterne til den foreliggende rapport hælder til den sidste opfattelse og argumenterer detaljeret for en »dansk udviklingsstrategi«, som tager udgangspunkt i de styrkepositioner, som dansk erhvervsliv allerede har etableret (rapportens s. 66). Også her handler det om nye organisationsformer, der kan sikre en bedre anvendelse af de erhvervspolitiske ressourcer (rapportens side 70-80).

Det menneskelige »fix

Selv om de to nye strukturøkonomiske bøger derfor har et ganske forskelligt udgangspunkt, kan de lede til stort set samme konklusion: Danmark er langsomt på vej ned i industrinationernes 2. division. De nulevende danskere og deres efterkommere kan ikke overlade ansvaret for en fortsat velstand til teknologiske fix leveret af markedskræfterne og venlige sælgere fra udenlandske maskinfabrikker. Investeringer i uddannelse og nye organisationsformer er vejen frem til en bedre udnyttelse af de menneskelige og organisatoriske ressourcer, vi råder over. Det er næppe nogen ny erkendelse. Med hvis argumenterne for det menneskelige fix skal styrkes i den politiske debat, må

de til stadighed underbygges både empirisk og teoretisk. Her har de to nye rapporter fra danske »strukturøkonomer« leveret vigtige konkrete argumenter til de kommende års diskussioner om både erhvervs politik, uddannelses politik og arbejdsmarkedspolitik.

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

Eugenia Kazamaki: »Firm Search, Sectoral Shifts, and Unemployment. Studies on Labor Market Adjustment in Sweden«

Stockholm, Swedish Institute for Social Research, 1991, 184 s., 155 S.Kr.

»The approach taken in this thesis is only one of many plausible ways to examine labor market adjustment«, skriver forfatteren med typisk svensk selvbevidst beskedenhed i indledningen til denne nye disputats om tilpasningsprocesser på arbejdsmarkedet.

Bogen rummer ikke de store teoretiske betragtninger om arbejdsmarked og samfundsøkonomi. Der findes ikke revolutionerende teorier eller visioner om fremtidens arbejdsmarkeder og arbejdsmarkedspolitik. Men der gives en grundig introduktion til en række nyere – overvejende amerikanske – teorier om sammenhænge mellem strukturelle skift på arbejdsmarkedet, virksomhedsadfærd og arbejdsløshed.

Bortset fra dette generelle udgangspunkt findes intet samlende teoriapparat. De fem hovedkapitler kan derfor læses som fem enkeltstående artikler, hvoraf de to rummer teoretiske videreudviklinger af modeller for korttidskontrakter og for virksomheders søgeadfærd efter arbejdere med høj produktivitet (kapitel 3 og 4). Kapitel 2 rapporterer resultaterne fra en omfattende empirisk undersøgelse baseret på svensk materiale af arbejdsløshedens variation over erhvervssektorer og regioner.

Endelig indeholder kapitel 5 og 6 eksempler på empirisk testning af to modeller for sammenhænge mellem ændringer i erhvervsstrukturen og arbejdsløshed. Begge modeller er baseret på den plausible tankegang, at hurtige forandringer i arbejdskraftsefterspørgselen mellem sektorer kan give anledning til strukturel arbejdsløshed. Forklaringen kan findes i almindelige »trægheder« i tilpasningen eller – mere raffineret – i adfærden hos de virksomheder, som henholdsvis afskediger og ansætter arbejdskraft. Pointen er her, at virksomheder, der indskrænker arbejdsstyrken, vil afskedige lavproduktive arbejdere, mens ansættende virksomheder – af samme grund – vil være tilbageholdende med at ansætte de arbejdere, som er blevet arbejdsløse i andre sektorer.

Så på mange måder er der tale om en meget svensk bog. Omhyggelig i detaljen. Velfungerende og sikker. Baseret på nyeste teknologi. Men uden de store designmæssige visioner. Nærmest som en Volvo. Nyttig læsning også for danske arbejdsmarkedsinteresserede, som både vil få et overblik over en del af den nyeste arbejdsmarkedsteoretiske litteratur og en række eksempler på empiriske analyser af det svenske arbejdsmarked.

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