

Norden og det indre marked

**Det nordiske samarbejde set i lyset af udviklingen
af det indre marked i EF**

Henrik Christoffersen

Det indre marked, Danmark og det øvrige Norden

Claus Vastrup

Danmark mellem EF og Norden

Bjarne Hastrup

Et nordisk Europa

Niels Thomsen

Del 1: Faglig organisering 1966-1987

Steen Scheuer

Generelt

Politisk kronik

Lars Bille

Anmeldelser

Økonomi & Politik 1989

Redaktør: Steen Thomsen, Institut-
tet for Fremtidsforskning.

Redaktionsudvalg:

- Lars Bille, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Hans Jørgen Nielsen, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Christian Thune, Institut for Samfundsfag, Københavns Universitet
- Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Jørgen Estrup, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Carsten Due-Nielsen, Institut for Samtidshistorie, Københavns Universitet
- Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet.

Økonomi og Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, som udkommer 4 gange årligt. Tidsskriftet søger at holde læserne orienterede om centrale danske og internationale samfundsforhold i grænsefeltet mellem økonomi og politik.

Abonnement & produktion:

Steffen Lüders, Institut for Fremtidsforskning, Løngangstræde 25, 1468 København K. 01 11 71 76.
- privatpersoner: kr. 150.
- institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.

Abonnement for 1989:

- privatpersoner: kr. 200.
- institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 300.
Begge priser er incl. moms.

ISSN 030-1906

Indhold

Tema: Norden og det indre marked

Forord	3
Det nordiske samarbejde set i lyset af udviklingen af det indre marked i EF Henrik Christoffersen	4
Det indre marked, Danmark og det øvrige Norden Claus Vastrup	11
Danmark mellem Ef og Norden Bjarne Hastrup	20
Et nordisk Europa Niels Thomsen	28
Del 1: Faglig organisering 1966-1987 Steen Scheuer	33
Generelt	
Politisk kronik Lars Bille	40
Anmeldelser	49

Forord

1988 blev året, hvor danskerne begyndte at diskutere EFs indre marked.

Det er endelig lykkedes at sætte konsekvenserne af fortsat internationalisering og europæisk integration i centrum for den offentlige debat. EF blev pludselig moderne. Det kan også spores i de strategier, som lægges i offentlige og private virksomheder.

Prisen har været en manglende filtrering af realismen fra de grandiose målsætninger. 1992 kom til at fremstå som et magisk år. De enkelte landes villighed til i praksis at bøje sig under standardisering blev givetvis overvurderet. Og EF bidrog selv til medieforvridningen gennem sine tvivlsomme beregninger af det indre markeds økonomiske konsekvenser.

Der er altså et stærkt behov for en mere nuanceret diskussion.

Temaet for Økonomi og Politik nr. 1 / 1989 er »Norden og det indre marked« – ikke »Norden eller det indre marked«. Dermed åbnes for overvejelser om de nordiske landes stilling under fortsat europæisk integration, et emne,

der i betragtning af de nordiske landes nære forbindelser, har betydelig interesse set fra en dansk synsvinkel. Der er samtidig tale om et forsøg på at gøre status over det nordiske samarbejde. I en særlig indledning forklarer Henrik Christoffersen baggrunden for de 4 artikler.

Uden for tema redegør Steen Scheuer for sin forskning om fagbevægelsens udvikling, blandt andet vurderet i et sammenlignende internationalt perspektiv. Efterfølgende beskriver Lars Bille som vanligt det sidste halve års politiske tendenser i den politiske kronik. Endeligt bringes en række anmeldelser og kommentarer.

Kommende temaer er endnu ikke endeligt fastlagt. Men blandt forslagene kan nævnes »miljø og økonomi«, »fusioner«, »Lange linjer i den økonomiske udvikling« og »brændpunkter i dansk politik«.

Steen Thomsen
Redaktør

Det nordiske samarbejde set i lyset af udviklingen af det indre marked i EF

- af Henrik Christoffersen, Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut

1. Hvad vil udviklingen i det nordiske samarbejde og i de nordiske landes forhold til EF betyde for Danmark?

Det nordiske samarbejde er af stor betydning for såvel Danmark som for de øvrige nordiske lande.

I økonomisk henseende ses betydningen af den nordiske samhandel, hvor alle de nordiske lande eksporterer op mod en fjerdedel af deres samlede eksport til Norden. Der er også betydende bevægelser af arbejdskraft mellem de nordiske lande.

Politisk hævder de nordiske lande sig sammen som mindre stater, der søger at fastholde de mindre folks ret til egen integritet og som står for en bistand til udviklingslandene med særlig opmærksomhed omkring bistandens sociale aspekter.

De nordiske landes tætte samspil har altid været en realitet, ikke mindst fordi landene på det nærmeste har et sprogfællesskab. Efter anden verdenskrig, på et tidspunkt hvor uafhængighedsprocessen i hovedtræk var ført til ende, fremkom overvejelser om nordisk samarbejde i nye former. Der blev nu søgt efter mulighederne for at etablere formelle aftaler om samarbejde vedrørende økonomi og politik. Afsøgningen kom også

til at omfatte mulighederne for at etablere samarbejde i forpligtende former, med kompetence i større eller mindre omfang placeret i overstatslige organer.

Det lykkedes ikke i den første efterkrigstid at få etableret noget stærkt, formelt nordisk samarbejde. Man endte med et Nordisk Råd uden nogen egen kompetence og udtrykkeligt uden mulighed for at behandle det forsvarspolitiske område. På trods af flere forsøg på nordisk basis blev det kræfter uden for Norden, som skulle komme til at bringe de nordiske lande sammen i et væsentligt og forpligtende, formelt samarbejde. Det skete først med OEEC-samarbejdet og senere for alvor med etableringen af frihandelsområdet EFTA. I øvrigt trivedes bl.a. i kraft af Nordisk Råd et væsentligt økonomisk, kulturelt og socialt samspil de nordiske lande imellem. Pasunion og fælles arbejdsmarked kom til at fremstå som markante resultater af samarbejdsbestrebelserne.

EFTA-løsningen var udtryk for en utilfredsstillende situation, nemlig at Europa var opdelt i økonomisk henseende. Det satte derfor også næsten med det samme bestrebelse igang i en række EFTA lande for at opnå medlemskab af EF. Disse bestrebelse lykkedes imidlertid ikke umiddelbart på grund af Frankrigs veto mod optagelse af England

i EF. Der er dog indgået frihandelsaftale mellem EFTA og EF.

For de nordiske lande indbyrdes fik det fælles EFTA-samarbejde uden tvivl stor betydning. Der opstod endvidere interesse for herudover at udvide det økonomiske samarbejde de nordiske lande imellem, og der blev i 1968-69 udarbejdet en færdig model for en nordisk økonomisk union, Nordek. Da det endeligt kom til stykket kunne Nordek-planen imidlertid ikke vedtages.

Umiddelbart efter Nordek-forhandlingernes sammenbrud blev det klart, at der var ved at opstå en reel mulighed for at udvide EF. Det satte et forløb igang, som resulterede i, at Danmark i 1972 blev medlem af EF sammen med England og Irland, mens Norge ved en folkeafstemning afviste et medlemskab, som der ellers var forhandlet en aftale om.

Dette resultat blev i godt et årti betragtet som en varig tingenes tilstand. For Danmarks forhold til det nordiske samarbejde var konsekvenserne ikke umiddelbart så iøjnefaldende. Danmark blev udråbt til at være bindeleddet mellem Norden og EF, men denne funktion fik ikke noget væsentligere indhold. Flere nordiske virksomheder - især svenske - etablerede dog datterselskaber eller opkøbte virksomheder i Danmark for at 'være med' i EF.

»Restnorden« tog Sverige initiativer, som skulle styrke en selvstændig økonomisk base nord for EF med Sverige selv som dominerende magt. Sverige og Norge indgik en samarbejdsaftale i 1982 med sigte på at understøtte spillet mellem svensk industri og de norske olie- og gasråstoffer.

Det blev dog stadig tydeligere, at et fælles nordisk samarbejde i egentlig forstand i høj grad havde mistet dynamik under disse forhold. Nordisk Råd kom samtidig til at frem-

stå som en stadig mindre betydende institution.

Med vedtagelsen af strategien om det indre marked blev det i 1980'erne klart, at EF-samarbejdet rummede en så stærk dynamik, at det på afgørende vis ville komme til at præge vilkårene for også de nordiske landes videre økonomiske udvikling. Denne erkendelse stiller det nordiske samarbejde i et nyt lys. Der er i det mindste to konsekvenser, som der er grund til at trække frem.

For det første ser det ud til, at Danmark som EF-medlem nu udvikler et så forpligtende samarbejde med EF-landene om retningslinierne for samfundets indretning, at disse retningslinier i stigende grad også kommer til at udgøre den eneste mulige overordnede fællesnævner for et samlet nordisk samarbejde.

For det andet ser det ud til, at de øvrige nordiske lande stadig tydeligere erkender nødvendigheden af et tæt samarbejde med EF. I Norge kan der nu tales om muligheden for EF-tilslutning på et tidspunkt, og i Sverige kan der forsigtigt leges med tanken. I Finland er der stor forståelse for nødvendigheden af et samarbejde med EF, og det gælder også i Island og Grønland.

De nordiske samarbejdsinstitutioner er gået igang med at bearbejde disse perspektiver. Nordisk Ministerråd fremlagde i 1988 rapporten »Norden i Europa« til behandling i Nordisk råd. Det nordiske samarbejdes indhold blev her sammenholdt med indholdet i EF-samarbejdet. Med udgangspunkt i denne analyse har Nordisk Ministerråd herefter iværksat nogle yderligere initiativer for »at styrke og målrette den europæiske dimension i det nordiske samarbejde«. Der er gjort status herfor i rapporten »Norden i Europa II«, som Nordisk Ministerråd har udsendt i januar 1989. Initiativerne drejer sig dels om

at styrke det nordiske samarbejde i organisatorisk henseende, så man kommer til at stå bedre rustet til at forholde sig til den fremadskridende europæiske integration. Dels er der tale om overvejelser om videreudvikling på det saglige plan af det nordiske samarbejde parallelt med EF.

Nordisk Ministerråd lægger i »Norden i Europa II« vægt på to aktuelle hovedopgaver for det nordiske samarbejde. For det første søges Norden styrket indadtil, således at nordiske virksomheder og borgere får det bedst mulige udgangspunkt for at deltage i og drage nytte af den europæiske integrationsproces. For det andet søges de nordiske landes rolle og indflydelse udadtil i Europa styrket, især i forholdet til EF på områder, hvor de nordiske lande er stærke. Rapporten præciserer, at det der skal arbejdes på udadtil er, at et højt niveau for beskyttelsen af borgernes sikkerhed og sundhed bliver normgivende i Europa.

Spørgsmålet er så, hvilket grundlag, der reelt er for en betydningsfuld fornyelse af det nordiske samarbejde?

De følgende bidrag i denne publikation sigter mod at analysere dette spørgsmål. Der lægges særlig vægt på en dansk synsvinkel, således at analysernes hovedsigte er at belyse Danmarks muligheder og interesser i et fremtidigt nordisk samarbejde. Analyserne falder i tre dele, og de har form af scenarier, idet de bygger på forskellige valgte forudsætninger, både hvad angår de nordiske landes formelle indbyrdes forhold, og hvad angår de øvrige nordiske landes formelle forhold til EF. De tre analyserede scenarier er:

1. Scenarie

Analyse af Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked og med en fastholdelse af det nordiske samarbejde i den nu gældende form.

2. Scenarie

Analyse af Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked i en situation, hvor de øvrige nordiske lande holder sig uden for EF, men hvor de nordiske lande udvikler nye, stærkere samarbejdsformer.

3. Scenarie

Analyse af Danmarks udviklingspotentiale ved etableringen af EF's indre marked i en situation, hvor Norge og eventuelt Sverige tilslutter sig EF, og hvor Finland eventuelt associeres til EF ved en samarbejdsaftale.

Det tages som givet, at Danmark følger med i den videre udvikling af EF og fuldt integreres i det indre marked. Det rejste spørgsmål drejer sig da i virkeligheden om, hvor vidt og i givet fald hvor stærkt det er af betydning for Danmark, at Norge og Sverige tilslutter sig EF, eller at der ellers foretages en ny styrkelse af det nordiske samarbejde.

Forinden scenarierne foldes ud vil der blive gjort en lidt mere uddybende status for det nordiske samarbejde.

2. Det moderne nordiske samarbejde

I 1948 startede Danmark, Norge og Sverige forhandlinger både om et forsvarssamarbejde og om et nordisk økonomisk fællesmarked. Ingen af forhandlingerne førte til noget direkte resultat.

Forhandlingerne om et forsvarssamarbejde skal ikke mindst ses i lyset af Finlands aftale med Sovjetunionen om venskab, samarbejde og gensidig bistand. Aftalen vakte ikke mindst bekymring i Norge, der da indledte sonderinger om en nærmere tilknytning til vestmagterne, Sverige tog herefter initiativ til undersøgelse af mulighederne for et forsvarssamarbejde mellem de tre skandinaviske lande. Forhandlingerne slog imidlertid

fejl, da det ikke viste sig muligt at kombinere Norges ønske om samarbejde med vestmagterne med det svenske ønske om en nordisk alliance i fuld neutralitet. Da forhandlingerne brød sammen, tilsluttede Norge, Danmark og Island sig i 1949 NATO, mens Sverige opretholdt sin neutrale position.

Herefter har der udviklet sig et langt mere pragmatisk udenrigspolitisk samarbejde mellem de nordiske lande. I FN og Europarådet gør de nordiske lande sig eksempelvis særlige bestræbelser for at udvise en fælles optræden, og der er eksempler på, at de nordiske lande i internationale organisationer har optrådt som en fælles blok med en fælles delegationsleder.

Forhandlingerne mellem de tre skandinaviske lande om et nordisk fællesmarked fri for handelsmæssige barrierer kom også igang i 1948. Disse forhandlinger forløb imidlertid fra starten trægt, og de blev næsten med det samme »overhalet« af det begyndende OEEC-samarbejde, som hurtigt udviste en forbavsende dynamik. Efter forhandlingernes manglende succes svingede interessen i slutningen af 1950'erne over mod de bredere bestræbelser i Europa på at danne frihandelsområder. Danmark, Norge og Sverige tilsluttede sig EFTA i 1960. Finland blev associeret i 1961. Island blev medlem i 1970.

Den nordiske integration, som i realiteten foregik gennem EFTA-samarbejdet, blev givetvis betydningsfuldt. Gennem højvækstperioden frem til 1973 kom en stadig stigende andel af de nordiske landes samhandel til at gå til andre nordiske lande. For de fem landes vedkommende voksede samhandelen målt ved importen fra 12% af den samlede import i 1955 til 23% i 1973.

Når forsøgene på at formalisere et nordisk samarbejde led skibbrud i de første efterkrigsår, og når de nordiske lande i stedet

fandt ind i nogle bredere samarbejdsløsninger, er den grundlæggende forklaring, at de nordiske samarbejdsmodeller ikke kunne tilgodese de nordiske landes behov, hvor gerne landene end ville finde en nordisk løsning. Norge kunne ikke få varetaget de globale skibsfartsinteresser gennem et lokalt forsvarssamarbejde, Sverige kunne ikke få sikret en tilstrækkelig militærmagt bag en nordisk neutralitet, og Danmark kunne ikke få løst landbrugets afsætningsproblemer ved et samarbejde med de øvrige nordiske lande, som hver især lagde vægt på at være selvforsynende med fødevarer.

Der udviklede sig rent faktisk et pragmatisk samarbejde, som i en periode var ganske betydningsfuldt, men det kunne ikke blive selv bærende eller selvtilstrækkeligt. Derfor kunne det ikke formaliseres.

Dette kom man til at erfare igen i slutningen af 1960'erne. Danmark stillede, i lyset af fastlåsningen som følge af De Gaulles blokering for Englands optagelse i EF, forslag på Nordisk Råds møde i 1968 om at undersøge mulighederne for et mere omfattende nordisk samarbejde om handel og økonomi. Der blev nedsat en nordisk kommission, der skulle forberede en Nordek-union. Denne skulle omhandle ti hovedområder: en nordisk toldunion, politisk samarbejde inden for landbrug og fiskeri, en samordning af den økonomiske politik, en samordning af lovgivningen om nærings- og erhvervspolitikken og et samarbejde om konkurrenceregler. Hertil kom ønsket om at undersøge en nordisk finansieringsfond og udforme en politik for energi, forskning og udvikling. Man ville endelig fortsætte udbygningen af samarbejdet på bistandsområdet og uddannelsesområdet. Egentlige udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål skulle holdes ude. I forberedelserne skulle tages mest muligt hensyn til samhandelsparterne i EFTA, lige som det skulle sikres, at et udbygget nor-

disk samarbejde ville lette de enkelte landes eventuelle senere deltagelse i et større EF-samarbejde.

Det videre forløb i Nordek-forhandlingerne skildrer økonomiministeren i VKR-regeringen, P. Nyboe Andersen, således: »Det lykkedes efter to års vanskelige forhandlinger med megen dramatik, navnlig fra finsk side, at enes om et forslag til en traktat, som i februar 1970 blev vedtaget af Nordisk Råd under stor begejstring. Krag kaldte det det største nordiske fremskridt i vor tid. Men en god månedstid senere meddelte den finske regering, at den ikke ville underskrive traktatudkastet.« (Økonomi og Politik, nr. 1 1988, s. 22).

Nordek-forhandlingerne var dog ikke helt forgæves. Der blev etableret en nordisk investeringsfond, og det almindelige samarbejde på det uddannelsesmæssige, sociale og kulturelle område fortsattes i Nordisk Råds regi. I 1971 etableredes yderligere et Nordisk Ministerråd med sekretariat. I forbindelse med udvidelsen af EF fik Sverige, Norge og Finland en associeringsaftale med EF, der stort set videreførte EFTA-frihandelsaftalerne, således at det nordiske samarbejde blev fortsat på det vigtige industriområde.

Ideen om et nordisk økonomisk og politisk samarbejde nåede sin kulmination med troen på et Nordek. Ikke blot fastslog forhandlingssammenbruddet endnu engang, at de nordiske lande må finde deres løsninger i en bredere sammenhæng, hvor gerne de end ønsker at samarbejde. Årene herefter blev tillige præget af en mindre gunstig udvikling i det nordiske samspil. Det kan aflæses på en tilbagegang i den nordiske samhandels betydning for de nordiske lande, og det kan aflæses i en til tider åbenlys mangel på koordinering af landenes politik. Ikke mindst gik det galt på det økonomisk-politiske område. Valutapolitikken blev således ikke koordine-

ret med det resultat, at kriseperioden efter midten af 1970'erne blev præget af adskillige ukoordinerede, konkurrerende devalueringer mellem de nordiske lande. Erhvervspolitikken blev heller ikke omfattet af en koordination med det resultat, at der opstod uensigtsmæssige forvridninger i struktur og handel mellem de nordiske lande i en økonomisk sårbar periode.

3. Kernen i det nordiske fællesskab

Den beskrevne historie om det moderne nordiske samarbejde peger på, at der i Norden har kunnet ses en folkelig samhørighedsfølelse og en søgen mod samarbejde. Landene har prøvet at finde samarbejdsmodeller - men har ikke kunnet.

Den nordiske samhørighedsfølelse har dybe rødder i historien, selv om de nordiske landes historie også fortæller om gensidig bekrigen. Samhørighedsfølelsen bunder i nogle grundlæggende værdier om samfundsforhold, som de nordiske lande i høj grad deler, og som set i internationalt perspektiv er ret enestående. Det er faktisk et særkende for de nordiske samfund, at de lige siden opbruddet fra den middelalderlige statiske og feudale samfundsform har været præget af en stræben efter på en og samme tid at sikre den størst mulige nytte for borgerne og at brede denne nytte vidt ud i befolkningen. Der er tale om en frigørelsestænkning, som ikke er ideologisk af art og sigter mod at fastlægge eviggyldige normer for samfundets indretning, men pragmatisk og søgende efter, hvad der i det konkrete skal til for at give alle indvidet reel mulighed for at handle i deres egen tilværelse. Det centrale middel for disse nordiske velfærdssamfund har siden slutningen af 1700-årene været masseoplysning. Det er tankevækkende, at både Danmark, Norge, Sverige og Finland indførte almindelig undervisningspligt inden fx England gjorde det. I Norden kom masseoplysningen længe før industrialiseringen. I industrialismens

fødeland, England, skete industrialiseringen med en befolkning præget af analfabetisme. Det er ikke så overraskende, at der da har udviklet sig forskellige samfundsstrukturer.

Det er også historisk set noget fundamentalt i den nordiske pragmatiske samfundstænkning at være åben over for omverdenen. Den nordiske velstand er opnået gennem en intens udnyttelse af beliggenheden nær de dynamiske centrallande i Europa. De nordiske lande har til stadighed forenet en egen identitet med denne åbenhed: Nordisk kultur er særegen samtidig med, at den er stærkt præget af kulturelle strømninger fra Europa og fra den øvrige verden.

Denne traditionelle åbenhed har i øvrigt nok lidt skade i velfærdsstatens højvækstperiode. Der viste sig en tendens til selvtilfredshed og bedreværd, efterhånden som de nordiske lande nåede op blandt verdens rigeste. Det er ikke til at se bort fra, at et sådant bedreværd har været et medvirkende motiv bag efterkrigstidens bestræbelser for at formalisere et særligt nordisk fællesskab.

Den nordiske pragmatiske oplysnings- og frigørelsestænkning er siden slutningen af 1700-årene kommet til udtryk i vidt forskellige samfundsmæssige organisationsformer. De nordiske landes historie er med dette udgangspunkt blevet beskrevet som tre velfærdsbølger.¹ Historien er nemlig kendetegnet ved, at nogle fattige lande uden særlige naturgivne forudsætninger i Europas udkant bringer sig til at være nogle af verdens mest velstående lande med en usædvanlig jævn fordeling af velstanden. Oplysningstidens frigørende landboreformer og tidlige uddannelses- og sociallovgivning udgør den første bølge. Liberalismen, hvor masseorganiseringen kom enestående stærkt, og hvor statsmagten tidligt satte ind over for de sociale og uddannelsesmæssige problemer, som fulgte med industrialiseringen, var den an-

den velfærdsbølge. Velfærdsstaten begyndende med 1930'ernes krisepolitik og karakteriseret ved, at vækst i offentlig virksomhed befordrede den videre velstandsfremgang og den videre udjævning af fordelingen, har da udgjort den tredje velfærdsbølge.

Denne betragtningsmåde bryder med de sidste par årtiers historieskrivning om Norden, hvor der er udviklet en tradition for at henføre det særligt nordiske eller skandinaviske til det seneste halve århundredes historie. Det er blevet almindeligt at tale om den skandinaviske model eller den nordiske model, som dækkende den socialdemokratisk dominerende velfærdsstat opbygget efter 1930'erne.

Som det er beskrevet oven for har der faktisk også i dette sidste halve århundredes velfærdsstat udviklet sig en ny form for bestræbelse på at udbygge et nordisk samarbejde. Disse bestræbelser er ikke lykkedes for så vidt angår et formaliseret og forpligtende samarbejde. Derimod har der udviklet sig et vidt forgrenet og meget omfattende mere uformelt samarbejde mellem de nordiske lande med en hovedvægt på gensidig bistand og erfaringsudveksling vedrørende udbygningen af den offentlige virksomhed.

Netop fordi de sidste par årtiers historieskrivning med fokus på den skandinaviske eller nordiske model har henført det fælles nordiske til specielt den moderne velfærdsstat, er det let også at henføre ideen om nordisk samarbejde til netop velfærdsstatens epoke. Dette bekræftes da af, at samarbejdet rent faktisk i vid udstrækning har handlet om udbygning af den offentlige velfærd.

Det må være en sådan betragtning, som er årsag til, at det er så vanskeligt i dag i Danmark at diskutere spørgsmålet om nordisk samarbejde. Det virker helt klart som om adskillige slet ikke ønsker at tale om nordisk samarbejde. I løbet af 1988, hvor EF's kom-

mende indre marked blev oplevet som stadig mere virkeligt og betydningsfuldt i den danske debat, begyndte der endda både fra indflydelsesrig organisationsside og fra personlige debattører at lyde nærmest aggressive synspunkter om videre nordisk samarbejde. Nordisk samarbejde må her opfattes som en bekendelse til forgangne årtiers velfærdsstat, som nu ellers har vist sig at skulle grundlægge fornyes. Og det må åbenbart opfattes som en trussel i forhold til et ønske om at sætte fuldt ind på at udnytte de muligheder, som ligger i den større europæiske integration.

Der er derfor god grund til en nøgtern analyse af Danmarks interesser i forhold til de øvrige nordiske lande i et fremtidigt nordisk samarbejde og af Danmarks interesser i en nordisk tilnærmelse til EF. Nok tror ingen i Danmark i dag på, at der kan genoplives tanker om et nordisk samarbejde, som for de nordiske lande er tilstrækkeligt i sig selv. Det er også muligt, at nærmere analyser viser, at Danmark ikke har vældig store interesser i i det hele taget at forny det nordiske samarbejde om økonomi og politik. De efterfølgende analyser peger på, at om Danmark har nogle overordnede interesser, så går de i retning af, at det øvrige Norden indgår i eller integreres nærmere med EF. Tilbage bliver dog alligevel nogle forhold, som gør det indlysende fortsat i Danmark at interessere sig for Norden.

For det første er Danmarks samspil med de øvrige nordiske lande væsentligt i økonomisk henseende. Godt en femtedel af vores eksport afsættes her, og det er betydningsfuldt at pleje dette marked.

For det andet har Danmark et historisk dybt værdifællesskab med de øvrige nordiske lande og dermed et fællesskab om at skulle tage stilling til, hvad vores historiske værdier kan bruges til i fremtidens samfund. Der er i be-

folkningen en betydelig trang til at pleje dette fællesskab, og det skulle da også være mærkeligt, om de nordiske lande ikke også i denne situation har noget brugbart at give hinanden.

Danmark har mulighed for at bidrage til og få udbytte af et nordisk samarbejde på et sådant niveau i den nuværende situation, hvor vi er medlem af EF, og hvor de øvrige nordiske lande står udenfor. Nordisk Ministerråd er da også gået igang med at formulere et videre nordisk samarbejde, som i flere henseender er i overensstemmelse med disse interesser.

Men vi har fuldt så store muligheder for at dyrke dette nordiske samarbejde med en større nordisk EF-deltagelse.

1) Henrik Christoffersen og Bjarne Hastrup: Når få har for meget - En historie om de nordiske landes velfærd i moderne tid. København 1988.

Det indre marked, Danmark og det øvrige Norden.

Claus Vastrup, Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

I dette 1. scenarie analyseres Danmarks udviklingspotentialer ved etableringen af EF's indre marked og med fastholdelse af det nordiske samarbejde i den gældende form.

1. Indledning

Formålet med EF's indre marked er at skabe fri bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital inden for EF-området inden udgangen af 1992. Der er måske grund til at minde om, at allerede Rom-traktaten fra 1958 forudså disse friheder og dermed etableringen af et fællesmarked. Den gang var tidshorisonten 12 år og det stipulerede sluttidspunkt derfor 1970. Det indre marked er således et follow-up til Rom-traktaten, idet der efter 30 års forløb endnu mangler en del i, at de 4 friheder fuldt ud er realiseret. Med baggrund i tidligere erfaringer kan man måske have sin tvivl om det realistiske i angivelsen af 1992 som tidspunktet for den fulde realisering af planerne om det indre marked.

Det indre marked er et resultat af Det europæiske Råds vedtagelse i Milano, juni 1985 og medlemslandenes efterfølgende ratifikation af den såkaldte Europæiske Fælles Akt. For Danmarks (og Irlands) vedkommende blev ratifikationen som bekendt først gennemført efter en folkeafstemning. Bestemmelserne fra Fælles Akten er nu indarbejdet i og derfor et integreret led i Rom-traktaten, der herefter som noget nyt og væsentligt indholder bestemmelser om, at afgørelser på mange områder kan træffes ved flertalsafgø-

relser. Undtagelser med vetoret omfatter alene skattebestemmelser, personkontrol ved grænserne og bestemmelser om lønmodtagerrettigheder og medbestemmelsesret.

Det samlede projekt kan groft opdeles i 3 delprojekter:

- 1) fjernelse af tekniske og andre handelshindringer for varer og tjenesteydelser
- 2) harmonisering af vareskatter
- 3) Etablering af valutaunionen og frie kapitalbevægelser.

Selvfølgelig er der forbindelse mellem de 3 delprojekter, men disse forbindelseslinier er ikke mere afgørende, end at man i første omgang kan diskutere og vurdere virkningerne af de tre delprojekter hver for sig. Det vil jeg forsøge kort at gøre i det følgende. Samtidig vil jeg nævne nogle vanskeligheder og muligheder for det nordiske samarbejde på det økonomiske område i tilfælde af, at Sverige, Norge og Finland fortsat står uden for EF. Ved en vurdering af disse forhold er det selvfølgelig nødvendigt at have for øje den betydning, EF har som eksportmarked for de nordiske lande, jvf. tabel 1. Det er bemærkelsesværdigt, at en større andel af eksporten fra Sverige og Norge end fra Danmark går til EF.

TABEL 1. Eksportsammensætning, pct.-fordeling. 1986.

FRA\TIL	Sverige	Norge	Finland	Danmark	UK	V.Tyskland	Øvrige EF	EF ialt	Andre lande
Sverige		11.2	6.1	8.0	10.4	11.5	20.1	50.0	32.6
Norge	9.9		1.7	4.4	27.8	19.1	13.8	65.1	23.3
Finland	14.7	4.5		4.0	10.4	9.5	13.9	37.7	43.1
Danmark	11.4	7.7	2.2		11.4	16.2	17.6	45.3	33.4
UK	3.1	1.6	0.9	1.6		11.6	34.4	47.7	46.7
V.Tyskland	2.8	1.3	1.1	2.3	8.5		40.1	50.9	43.8
Øvrige EF	1.5	0.8	0.6	1.1	9.5	19.2	33.7	63.5	33.6
EF ialt	2.4	1.2	0.8	1.5	7.9	12.2	35.4	57.0	38.5

Kilde: OECD, Foreign Trade by Commodities. Vol. 1, Exports 1986. Paris, januar 1988.

2. Tekniske og andre handelshindringer

Hvad angår de generelle økonomiske virkninger, er fjernelse af tekniske handelshindringer m.v. det nemmeste at overskue. På et forholdsvis tidligt tidspunkt i EF's historie afskaffede man tolden mellem medlemslandene. Hvis man derfor skal opnå den tilsigtede fulde fordel ved arbejdsdelingen mellem medlemslandene, er det nødvendigt, at man ikke lægger andre hindringer i vejen for den frie samhandel ved f.eks. at erstatte told på varer med tekniske handelshindringer i form af specielle foreskrifter om normer, specificationskrav o. lign. Der er derfor behov for at fjerne eller harmonisere sådanne bestemmelser, således at stordriftsfordele i produktionen kan blive udnyttet. Men modstykket er selvfølgelig, at hidtil beskyttede, mindre effektive produktioner vil ophøre.

Så længe stordriftsfordelene ikke er så udtalte, at virksomhederne bliver så store, at konkurrencen på det europæiske marked begrænses, vil en fjernelse af de tekniske handelshindringer derfor tendere at forøge konkurrencen. For de enkelte lande er det ensbetydende med, at de faktorer, som er afgørende for konkurrenceevnen (løn, produktivitet m.v.), får større betydning for beskæftigelse og betalingsbalance.

Det konkrete indhold af harmoniseringen er afhængig af, hvorledes de fælles regler etableres. På det punkt er det værd at bemærke, at man i forbindelse med Fælles Akten er blevet enige om at forlade 25-30 års praksis med forsøg på at forhandle sig frem til fælles normer, standarder og retsforeskrifter for alle medlemslande. I stedet stiller man nu efter at fastlægge mindstenormer for hele EF, samtidig med at Rom-traktaten i sin ændrede formulering bemyndiger Rådet til at bestemme, at medlemslandene gensidigt skal anerkende hinandens normer og bestemmelser. Man må derfor forudse, at selvom der i en længere overgangsperiode vil gælde flere forskellige sæt af nationale regler inden for EF, vil konkurrencen mellem landene efterhånden gennemtvinge en betydelig grad af ensartethed på det mindst restriktive niveau. Hvis medlemslandene ønsker en hjemlig produktion på et bestemt område, bliver det derfor også nødvendigt, at de relevante tekniske og miljømæssige krav til produktionen ikke afviger væsentligt fra dette niveau.

En sådan harmonisering er selvfølgelig ikke nødvendigvis et gode, når der er tale om 12 lande med forskelligt indkomstniveauer, og man samtidig må antage, at indkomstelastiteten i efterspørgselen efter f.eks. sikkerheds- og sundhedsmæssig betingede regule-

ringer er positiv. Derfor gælder det for medlemslandene om at have så stor indflydelse som mulig på de EF-fastsatte mindstenormer.

Hvis de harmoniserede foreskrifter imidlertid er tilfredsstillende ud fra en vurdering af deres oprindelige formål, er det forholdsvis nemt på det principielle plan at vurdere de samlede virkninger af en afskaffelse af de tekniske handelshindringer. Det kan ske ved at sammenligne de positive virkninger af større handel og arbejdsdeling med eventuelt negative virkninger af mindre handel med tredielande. Sådanne negative virkninger vil gøre sig gældende, hvis de harmoniserede foreskrifter reducerer eller forhindrer en tidligere eksisterende handel mellem enkelte medlemslande (f.eks. Danmark) og tredielande (f.eks. øvrige Norden). Negative virkninger vil tredielande selvfølgelig kunne fjerne ved at tilpasse og få anerkendt egne bestemmelser i overensstemmelse med de harmoniserede foreskrifter evt. i forbindelse med en handelsaftale (mellem EF og f.eks. EFTA). Omvendt vil det ikke være muligt for de enkelte EF-lande at gå under mindstenormerne.

En sådan harmonisering af foreskrifter under hensyntagen til deres egentlige formål og fjernelse af tekniske handelshindringer vil reducere prisniveauet og således entydigt være til fordel for forbrugerne. Størrelsesordenen af denne virkning er det vanskeligt af skønne over.

På produktionssiden vil en harmonisering give mulighed for at udnytte eventuelle stordriftsfordele, men det vil gælde for producenter i både Danmark, andre EF-lande og f.eks. USA, Japan og det øvrige Norden, som sælger på det harmoniserede marked. Med hensyn til virkningerne for Danmark er det på grund af det begrænsede antal af store, danske virksomheder muligvis således, at

vi af denne grund på produktionssiden vil tabe mere, end vi vinder.

Det vil trække i modsat retning, at Danmark allerede er meget lidt restriktiv på dette område, hvorfor de samlede virkninger på produktionssiden formentlig vil være begrænsede. Specielt på luftfartsområdet kunne man dog forestille sig, at der vil komme nogle problemer som følge af den konkurrencebegrænsning, som i dag findes i forbindelse med det skandinaviske luftfartssamarbejde.

Det øvrige Norden vil formentlig ikke kunne skaffe sig megen selvstændig indflydelse på EF's mindstenormer. Det forhindrer selvfølgelig ikke, at Sverige, Norge og/eller Finland som antydte kopierer de gældende eller laveste EF-krav og herved undgår nogle handelsmæssige problemer for sig selv og Danmark. En sådan beslutning kræver selvfølgelig en afvejning af fordele og ulemper ved denne de facto afgivelse af national selvbestemmelse. Elementerne i denne afvejning er identiske med de ovenfor skitserede, men vægtfordelingen kan være en anden som følge af f.eks. en anden industristruktur, råstofforekomster m.v.

Planerne om det indre marked omfatter også fjernelse af national diskrimination ved større leverancer til den offentlige og halvoffentlige sektor, hvilket især berører bygge- og anlægssektoren samt telefon- og telesektoren. Det anslås, at sådanne leverancer udgør ca. 15 pct. af BNP i hele EF-området. På disse områder ventes der ikke uvæsentlige velfærdsgevinster i form af prisfald til fordel for forbrugere og skatteydere. Som modstykke vil der blive en omfordeling af produktionen mellem medlemslandene og muligvis en reduktion af beskæftigelsen inden for området.

TABEL 2 Indirekte skatter i otte EF-lande.

1984

	Belgien (FB mia)	Danmark (DKK mia)	Frankrig (FF mia)	Vesttyskland (DM mia)	Irland (£I mia)	Italien (Lit mia)	Holland (Hf1 mia)	UK (£ mia)
Moms	329	55,3	381	110	1,37	32200	28,3	18,0
Spiritus	17	5,7	12	6	,38	500	1,8	3,9
Tobak	30	6,4	15	14	,28	4200	2,1	4,0
Olie	53	5,6	69	24	,40	13000	4,0	5,9
Andre afgifter	59	19,7	73	17	,38	8600	6,9	4,1
Totale indirekte skatter	487	92,8	551	172	2,80	64500	43,1	35,9

Indirekte skatter i pct. af samlede skatteindtægter	23%	35%	28%	26%	44%	25%	24%	29%
Indirekte skatter i pct. af BNP	11%	17%	13%	10%	17%	9%	11%	11%

Kilde: Lee, C. et al. 1988. Fiscal Harmonisation. An Analysis of the European Commission's Proposals
Institute of Fiscal Studies, London

3. Harmonisering af varekskatter m.v.

Planerne om fiskal harmonisering er umiddelbart af større økonomisk betydning for Danmark end afskaffelse af de tekniske handelshindringer.

EF-kommissionens forslag fra 1987 tager udgangspunkt i den forudsætning, som også findes i Fælles Akten, at de fysiske hindringer i form af grænsekontrol for varer mellem medlemslandene skal afskaffes. Herudfra har man afledt et behov for harmonisering af momssatser og punktafgifter, hvilket for Danmarks vedkommende er ensbetydende med et provenutab formentlig af størrelsesordenen 40 mio.kr., svarende til omkring 10 pct. af de samlede offentlige indtægter. Der er således ikke tale om småpenge, men Danmark er (sammen med Irland) også det land, hvor de provenumæssige konsekvenser af forslaget er størst, jvf. tabel 2.

Ifølge Kommissionens forslag skal der fra 1993 ske en fuldstændig harmonisering af de væsentligste punktafgifter, hvilket er defineret som afgifter på øl, vin, spiritus - tobak - mineralolie. Alle andre punktafgifter skal bortfalde.

Momsen skal derimod ikke harmoniseres fuldstændig. Efter forslaget skal der være to momssatser i alle medlemslande: en normalsats i intervallet 14-20 pct. og en reduceret sats i intervallet 4-9 pct. for næringsmidler, energi, farmaceutiske produkter, bøger, aviser og personbefordring.

Hvis forslaget gennemføres, bliver nogle medlemslande derfor nødt til at afskaffe en særlig momssats for luksusvarer, mens andre (f.eks. England) bliver nødt til at indføre moms på nogle nødvendighedsvarer (fødevarer, børnetøj m.v.), og Danmark bliver nødt til at opgive at operere med en enkelt momssats for alle varer¹.

Baggrunden for at vareskatter og ikke f.eks. indkomstskatter skal harmoniseres, er forskelle i bevægelighed over landegrænserne. Jord er ikke bevægelig, personer er kun trængt bevægelige, varer er mere bevægelige, mens finansiell kapital er mest bevægelig. Derfor er Kommissionens tanker om harmonisering af vareskatterne og ikke indkomstskatterne og slet ikke ejendomsskatterne i god overensstemmelse med de underliggende økonomiske forhold.

På den anden side vil det økonomiske behov for graden af harmonisering af vareskatterne m.v. også afhænge af graden af varemobiliteten. Her medfører Kommissionens overordnede udgangspunkt – fuldstændig fjernelse af grænsekontrol med varer – at EF-landene både er nødt til i et ikke uvæsentligt omfang at tilnærme satserne i deres varebeskatning til hinanden samt at ændre principperne for opkrævning af disse vareskatter. Hvad det sidste forhold angår, er man nemlig nødt til at gå fra et såkaldt destinationslandeprincip (efter hvilket en vare beskattes og opkræves i det land, hvor den forbruges) og til et oprindelseslandeprincip (efter hvilket beskatningen og opkrævning finder sted på produktionsstedet), fordi godtgørelse af moms på eksportvare og opkrævning af importmoms af kontrolmæssige grunde vanskeligt kan finde sted uden fysisk grænsekontrol.

Selv med ensartede satser mellem landene vil denne ændring i opkrævningsprincippet få fiskale konsekvenser, idet nogle lande (med underskud på handelsbalancen eller stor eksport af varer til den lave sats) vil tabe, og andre vil vinde ved en sådan ændring. Derfor har EF-kommisionen også tanker om at etablere en overordnet udligning af momsindtægter for handel mellem EF-lande, således at forbrugslandet med den nye opkrævningsform også i princippet til sidst modtager moms'en på varer forbrugt i det pågældende land.

Som følge af producenterne adgang til at fradrage indgående moms i deres momsafregning, uanset i hvilket EF-land og dermed også med hvilken sats den indgående moms er betalt, bliver et oprindelseslandeprincip konkurrencemæssig neutralt for producenterne – på samme måde som ved anvendelse af destinationslandeprincippet. Konkurrence i handelen mellem producenter i forskellige EF-lande skulle derfor ikke tvinge satserne ned mod den nederste grænse i de momsintervaller, som måtte blive vedtaget.

Hvis man på trods af EF-kommissionens forudsætning om fjernelse af al varekontrol ved grænserne – et princip, der nu er indført i Romtraktaten – forestiller sig en fiskal grænsekontrol for leverancer mellem virksomheder, vil det ikke være nødvendigt at ændre opkrævningsprincippet, men der vil stadig være et økonomisk behov for en vis harmonisering af satserne i varebeskatningen som følge af de endelige forbrugeres såkaldte grænsehandel og dermed indkøb i andre lande.

Ved en vurdering af betydningen af dette aspekt er det naturligt at vende blikket mod USA. Her er den vigtigste indtægtskilde for delstaterne generelle omsætningsafgifter. Dernæst følger indkomstskatter og endelig specielle afgifter på f.eks. benzin, spiritus, tobak m.v. Men mellem staterne er der betydelige forskelle både med hensyn til den andel, hvormed de forskellige skatter indgår i det samlede provenu og med hensyn til afgiftssatsernes højde. Det gælder også mellem nært beliggende stater, f.eks. er der en forskel på 6,5 pct. point i generel omsætningsafgift mellem staten Washington og Oregon.

Hvis man på tilsvarende vis ser på forskelle på momssatser i Europa, får man også indtryk af tilsvarende eller store forskelle, der ganske vist eksisterer, samtidig med en for-

mel kontrol også med privatpersoners grænsehandel, jvf. tabel 3.

TABEL 3 Momssatser i EF, januar 1985¹

	Lavere	Standard	Højere
Belgien	6 & 17	19	25 & 33
Danmark	-	22	-
Vesttyskland	7	14	-
Spanien	5	12	33
Frankrig	5,5 & 7	18,6	33,3
Irland	0 & 10	23	-
Italien	2 & 9	18	38
Luxembourg	3 & 6	12	-
Holland	5	19	-
Portugal	8	16	30
UK	0	15	-

¹ Grækenland har endnu ikke indført moms

Kilde: De Europæiske fællesskaber, 1988.
Det Europæiske Hjemmemarked, Luxembourg

På denne baggrund er det som udgangspunkt rimeligt at antage, at EF-kommissionens forslag om en maksimal båndbredde for forskelle i moms på 5-6 pct. er i den lave ende, men dog ikke urimelig lav. Selvom man imidlertid måtte beslutte sig til at udvide den maksimale forskel mellem momssatserne i EF-landene, kan der stadig rejses indvendinger mod forslaget. For det første burde opdelingen på varekategorier i EF-kommissionens forslag være fastlagt ud fra hensynet til at undgå eller reducere forvridningerne ved grænsehandel. Beskatning af varer eller tjeneste, som vanskeligt lader sig transportere (boligydelse, visse transportydelser etc.), behøver således ikke at harmoniseres, men kan fastlægges ud fra nationale præferencer. Tilsvarende kunne man overveje at lade harmoniseringen være angivet ikke ved bånd på et absolut niveau identisk for alle medlemslande, men kun fælles for zoner eller grupper af lande eller alene som en maksimal difference mellem nabolande. På den måde ville man undgå, at Danmark skulle indrette sit af-

giftsniveau efter f.eks. Grækenland, som ikke spiller nogen rolle for vores grænsehandel².

Man kan også tænke sig andre modifikationer til EF-kommissionens forslag. En væsentlig sådan ville være at bibeholde en vis form for fiskal grænsekontrol med de endelige forbrugere, vil det afhængigt af omfanget af denne og mængden af tilladte varer i grænsehandelen være muligt at opretholde større afgiftsforskelle end angivet ovenfor.

EF-kommissionens forslag til afgiftssatser i varebeskatningen er heller ikke nødvendigvis særlig hensigtsmæssige. Således er satserne i forslaget om den særskilte beskatning af gift og energi fremkommet som et gennemsnit af de gældende satser i medlemslandene. Der er derfor ikke foretaget dyberegående overvejelser af sundheds-, energi-, transport- eller miljøpolitisk karakter. Selvom det måtte gøre EF's beslutningsproces vanskeligere, ville det selvfølgelig være ønskeligt at inddrage sådanne overvejelser i harmoniseringen.

Til sidst kan det nævnes, at de fælles EF-stykafgifter, som Kommissionen foreslår indført, selvfølgelig er angivet i ECU. Et land, som devaluerer, vil derfor automatisk skulle forhøje sit afgiftsniveau og dermed stramme finanspolitikken – og omvendt ved en revaluering. En sådan automatisk reaktion vil i mange tilfælde ikke være helt ved siden af.

Det danske provenutab vil afhænge af, hvilke satser og hvilken harmoniseringsform og dermed grad af grænsekontrol EF beslutter sig for. Men da der formentlig under alle omstændigheder vil være et dansk provenutab af betydeligt omfang, vil det være nødvendigt enten at forøge andre offentlige indtægter (f.eks. ejendomsskatter, arbejdsgiverafgifter, en direkte forbrugsskat, brugerbetaling/privatisering) eller at reducere de of-

fentlige udgifter. Hvis en sådan omlægning eller ændring ikke skal skade beskæftigelsen og betalingsbalancen, er det nødvendigt, at den ikke forværrer konkurrenceevnen og forøger den samlede indenlandske efterspørgsel.

Det er formentlig i forhold til den fiskale harmonisering, at det øvrige Norden vil få det vanskeligst med at komme overens med EF-bestemmelser, idet jeg vanskeligt kan forestille mig, at ikke-EF-lande kan deltage i et clearing arrangement for afgifter i tilfælde af fuldstændig afskaffelse af den fiskale grænsekontrol og dermed anvendelse af oprindelseslandeprincippet. Spørgsmålet er imidlertid, hvor meget der herved går tabt for det øvrige Norden, idet man kan opretholde sine egne beskatningsprincipper og eget beskatningsomfang så langt eller kort, som man finder det hensigtsmæssigt – mod at opretholde en grænsekontrol. For det øvrige Norden bliver det af betydning at få en aftale med tilhørende praksis, som sikrer, at EF-grænsekontrollen ikke anvendes til at skabe tekniske handelshindringer.

4. Valutaunionen

Det tredje element i det samlede projekt er forslaget om en valutaunion, som dog i sin konkrete form ikke er omfattet af Fælles Akten. Planer på dette område har også tidligere været behandlet i EF-regi og er nu igen under overvejelse i det såkaldte Delors-udvalg.

Det grundlæggende i denne forbindelse er spørgsmålet om, hvorvidt man skal erstatte det nuværende EMS-samarbejde med et samarbejde om den økonomiske politik forankret i evigtvarende faste valutakurser, som eventuelt understøttes med anvendelsen af en fælles møntenhed³.

Spørgsmålet om valutakursregime har foruden for konkurrenceevnen også betydning

for andre områder af den økonomiske politik. Det gælder først og fremmest pengepolitikken, hvor det i en valutaunion med troværdige valutakurser ikke vil være muligt for det enkelte land at føre en selvstændig rente- og dermed pengepolitik. Det vil derfor være nødvendigt at samordne pengepolitikken mellem deltagerlandene i en valutaunion, hvilket bl.a. kan ske i form af en fælles centralbank el. lign.

Tilsvarende vil det behov for en samordning af finanspolitikken, som allerede trænger sig på som følge af skatteharmoniseringen, blive forøget i en valutaunion. Det skyldes det fælles ansvar for betalingsbalance, aktivitet og prisniveau som følger af fastlåste valutakurser. Den politiske stillingtagen til sådanne tanker vil selvfølgelig afhænge af de retningslinier, som tænkes fastlagt for finanspolitikken, men måske især for den mere integrerede pengepolitik.

Hvis de øvrige nordiske lande står uden for EF, vil det formentlig være vanskeligt for disse at få selv begrænset indflydelse på en sådan koordinering af den økonomiske politik. Det forhindrer selvfølgelig ikke, at man afvejer fordele og ulemper ved en valutakurspolitik, som ved en fast valutakurs er knyttet til EF's valutasamarbejde og dermed til en anden valutakurv end den, som i dag anvendes i Sverige, Norge og Finland.

Tanker om en valutaunion har sammen med planer om en almindelig afskaffelse af restriktioner mellem EF-landene givet næring til en EF-beslutning fra juni 1988 om liberalisering af kapitalbevægelserne mellem landene. Formålet har bl.a. været at forøge konkurrencen og dermed de finansielle institutters konkurrenceevne. Baggrunden var den kraftige internationalisering af og produktudvikling på de finansielle markeder i de sidste 10 år. Både internationalt og i EF-regi kræver denne udvikling et samarbejde

om egenkapitalkrav, indskydergarantiordninger, tilsyn m.v., Danmark har selvfølgelig deltaget i denne proces, men de øvrige nordiske lande har også taget flere betydningsfulde skridt i retning af både intern og ekstern liberalisering af deres finansielle markeder. Dette er ofte sket med henvisning til udviklingen i EF.

Ligesom en liberalisering af grænsehandelen med varer kræver en harmonisering af varebeskatningen, vil kapitalliberaliseringerne kræve en tilpasning af kapitalbeskatningen til de nye forhold. For de personligt ejede formuer drejer det sig først og fremmest om en gensidig oplysningspligt, mens det for selskabs- og fondsbeskatningen er nødvendigt med en direkte harmonisering. Derfor lægger EF-landene også op til fælles regler på disse områder, hvilket for Danmark bl.a. vil betyde mindre liberale afskrivningsregler, men muligvis også lavere satser i selskabsbeskatningen.

5. Afslutning

Virkningerne af Kommissionens forslag om teknisk og fiskal harmonisering er kvantitativt endnu kun vurderet i den såkaldte Cecchini-rapport, der foreligger i både en folkeudgave (The European Challenge 1992 (Gower, Hanst, England)) og i form af en egentlig forskningsredegørelse (European Economy, No. 35, 1988). Rapportens vurderinger bygger dels på beregninger på EF-Kommissionens og OECD's økonometriske modeller, dels på virksomhedsinterviews og endelig på casestudies. Den økonometriske analyse er foretaget på grundlag af meget spinkle og til tider tvivlsomme antagelser. Jeg skal derfor nøjes med meget kort at omtale dens resultater.

I kraft af bortfaldet af grænseformaliteter og de dermed forbundne omkostninger forventes inflationen i EF på mellemlangt sigt (6

år) at blive én pct. mindre end ellers. Dette forbedrer modelmæssigt EF's bruttonationalprodukt med 0,4 pct. og dermed beskæftigelsen, selvom der på grund af tilpasningschokket på kort sigt opstår negative beskæftigelsesvirkninger. Efter samme recept fører liberaliseringen af leverancerne til den offentlige sektor til 1,4 pct. lavere inflation og en halv procent højere vækst.

Liberaliseringen af skatte- og finanssektoren skaber ifølge beregningerne en mervækst på 1,5 pct. og en 1,4 pct.'s lavere inflation. Det skyldes primært de bedre kreditmuligheder og lavere låneomkostninger. Endelig antages andre især udbudsøkonomiske virkninger i form af bedre anvendelse af produktionsfaktorer m.v. at forøge bruttonationalproduktet med ca. 2 pct. De samlede virkninger anslås derfor til i omegnen af 4,5 pct., hvilket forekommer meget højt.

Ovenfor har jeg derfor især beskæftiget mig med kvalitative aspekter af virkningerne af etableringen af EF's indre marked. Danske forbrugere vil drage fordel af forøget konkurrence, som også vil ramme danske producenter. Der vil derfor ske en vis strukturtilpasning til de nye vilkår. Den største udfordring vil dog gælde den offentlige sektor, hvor tilpasningen af især varebeskatningen til det lavere niveau i de andre EF-lande vil stille krav om andre skatteindtægter eller en reduktion af de offentlige udgifter (evt. privatisering eller brugerbetaling).

Med uændrede samarbejdsformer mellem de nordiske lande (og dermed også mellem EF med Danmark på den ene side og EFTA med Sverige, Norge og Finland på den anden side) vil realiseringen af EF's planer om det indre marked formentlig medføre en betydelig tilpasning til EF's normer på det tekniske og finansielle område i det øvrige Norden. Det er ikke sikkert, at den fiskale tilpasning vil være lige så udtalt.

Foruden disse forhold har det allerede etablerede samarbejde i EF f.eks. på arbejdsmarkedet også betydning for relationerne mellem de nordiske lande. En af de mere upåagtede virkninger – som formentlig også afspejler forventninger om en fortsat udbygningen af samarbejdet inden for EF – er mønsteret i de direkte investeringer ind og ud af Danmark. Siden 1985 er kun lidt over 10 pct. af de danske direkte investeringer i udlandet blevet placeret i det øvrige Norden (bl.a. handel og service), mens små 50 pct. er gået til EF (forholdsvis bred erhvervsmæssig fordeling). For de udenlandske direkte investeringer i Danmark gælder det omvendt, at omkring 2/3 stammer fra det øvrige Norden og kun 15 pct. fra EF⁴. Selvom trafikken er envejs, er dette formentlig medvirkende til, at Danmark opfattes som en bro mellem de øvrige nordiske lande og EF.

Noter

- (1) Det forventes dog, at den nye EF-kommission i foråret 1989 vil fremkomme med et modificeret forslag.
- (2) De omgåelsesmuligheder, der i en sådan situation vil opstå ved, at postordrefirmaer systematisk vil forsøge at sælge direkte til de endelige forbrugere fra lande med lave varebeskatter, kan formentlig forhindres på EF-niveau.
- (3) For en nærmere redegørelse se f.eks. Det økonomiske Råd, Formandskabet, Dansk Økonomi, December 1988. København 1988. Kapitel IV.
- (4) Se Danmarks Nationalbank, Kvartalsoversigt – November 1988. København 1988.

Danmark mellem EF og Norden.

Bjarne Hastrup, EGV

I dette 2. scenarie analyseres grundlaget for en udvikling af det nordiske samarbejde ved etableringen af EF's indre marked og med de øvrige nordiske lande fortsat uden for EF.

Indledning:

Forudsætningen for dette scenarie er, at EF fortsat frem til århundredeskiftet vil bestå af de nuværende 12 EF-lande. Der regnes således med, at Norge, Sverige og Finland holder sig uden for det indre marked, men fortsat opretholder associeringsaftaler på industri- og handelsområdet med EF. Det må dog yderligere lægges til grund, at landene vil fortsætte deres tilpasningspolitik med henblik på regler og lovbestemmelser til det indre marked.

For så vidt angår det indre marked vil de væsentligste politiske og økonomiske interesser for Danmark bestå i videregående harmoniseringer af lovbestemmelser, regler og standarder, intensivering af EF's forskningsprogrammer og samordning af de miljøpolitiske foranstaltninger. Hertil kommer særlige problemområder, hvor Danmark ikke hidtil har tilsluttet sig EF's politik, nemlig områderne uddannelse, socialpolitik, sundhed og kultur. Endelig kommer spørgsmålet om samkøring på det økonomiske og politiske område. I dette scenarie forudsættes en særlig stærk integration.

En meget stærk integration indenfor EF kan i værste fald medføre en protektionistisk holdning i EF overfor resten af verden, ikke

mindst Japan og USA. Denne situation der er blevet kaldt Festungeuropa (Fæstning Europa), vil for det første utvivlsomt indebære store handelsmæssige problemer mellem Europa på den ene side og Japan og USA på den anden side, og samtidig vil det uddybe kløften imellem EF og de resterende europæiske lande ikke mindst landene inden for EFTA hvilket igen kan betyde en stærk kløft mellem Danmark og Norden.

Det fælles nordiske samarbejde, der etableredes fra midten af 1950'erne er nok stærkest kommet til udtryk i en fælles pasunion og et fælles arbejdsmarked. Der samarbejdes endvidere om uddannelsespolitik og miljøpolitik, om social- og sundhedspolitikken samt om en fælles kultur- og forskningspolitik. Forskningspolitikken har ydermere i de senere år været samordnet mellem de nordiske lande inden for det vesteuropæiske forskningssamarbejde til trods for, at kun Danmark er medlem af EF.

Et af de store problemer i det nordiske samarbejde har været de tilbagevendende vanskeligheder ved at opstille en fælles erhvervspolitik og en fælles penge- og valutapolitik. Dette har efter begyndelsen af 1970'erne sat det nordiske erhvervmæssige samarbejde langt tilbage.

Da EF's indre marked indebærer, at man frit kan passere grænser uden paskontrol og kun med den kontrol, der naturligt ligger i forlængelse af terroristbekæmpelse m.v., vil der helt frit kunne transporteres varer og tjenesteydelser over Krusågrænsen. Vareudveksling mellem Danmark og det øvrige Norden vil imidlertid fortsat blive underkastet myndighedernes kontrol. Dette vil betyde en umiddelbar risiko for, at der opstår en grænse mellem Danmark og det øvrige Norden. Den meget liberale erhvervspolitiske synsvinkel, det præger Nordvesteuropa (Danmark, Holland og England), kan eventuelt opstille yderligere skel i forhold til den afvigende erhvervspolitiske linie i specielt Sverige og Norge.

På arbejdsmarkedsområdet vil problemstillingen være tilsvarende den, at de nordiske lande må tage stilling til, om de ønsker frivilligt at tilslutte sig et stadigt friere fælleseuropæisk arbejdsmarked uden, at der dog er nogen garanti for, at de vil kunne få arbejde i de europæiske lande, eller om de vælger den udvej at lade deres arbejdsmarked omfatte danske borgere eller nordiske excl. danske.

Nordisk samhandel og dansk eksport

I efterkrigstiden udviklede Danmarks eksport sig på helt nye markeder. Fra at være afhængige næsten helt op til 60% af England udvikledes eksporten i takt med Danmarks industrialisering til lande på kontinentet. I midten af 1960'erne var Norden det næststørste samlede marked, og i slutningen af 1960'erne blev Norden det afgørende største marked. Selv om Vesttyskland i 1980'erne er rykket op foran England, har Norden fortsat i de sidste år bevaret førerpositionen (se figur 1).

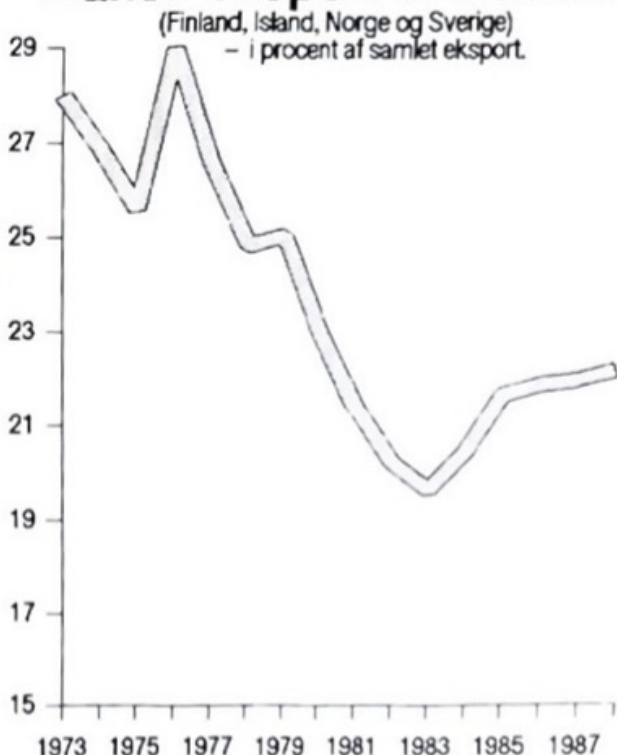
Integrationsbestrebelse mellem de nordiske lande inden for EFTA-samarbejdet lagde grunden for, at dansk eksport til Nor-

den nåede helt op på næsten 30 % af den samlede eksport. Herefter er andelen gået tilbage frem til 1983 hvor kun 19 % af eksporten gik til Norden. Siden har andelen været svagt men jævnt stigende og denne tendens synes at have stabiliseret sig.

Hovedproblemet for Danmark har imidlertid været, at den økonomiske vækst i 1970'erne flyttede væk fra Europa og de nordiske lande til USA, Japan og Sydøstasien. Dansk eksport evnede ikke at følge denne forskydning i markedet. Desuden har Danmark kun haft en meget lille markedsandel på det stabilt voksende, franske marked eller andre mellem- og sydeuropæiske markeder. Med tendenserne til en relativt stærkere økonomisk opvækst i Norden i løbet af 1980'erne er den danske eksporthandel til Norden så igen gået frem.

Disse erfaringer understøtter klart vurderingen af at Danmarks muligheder for at udvikle

Dansk eksport til Norden

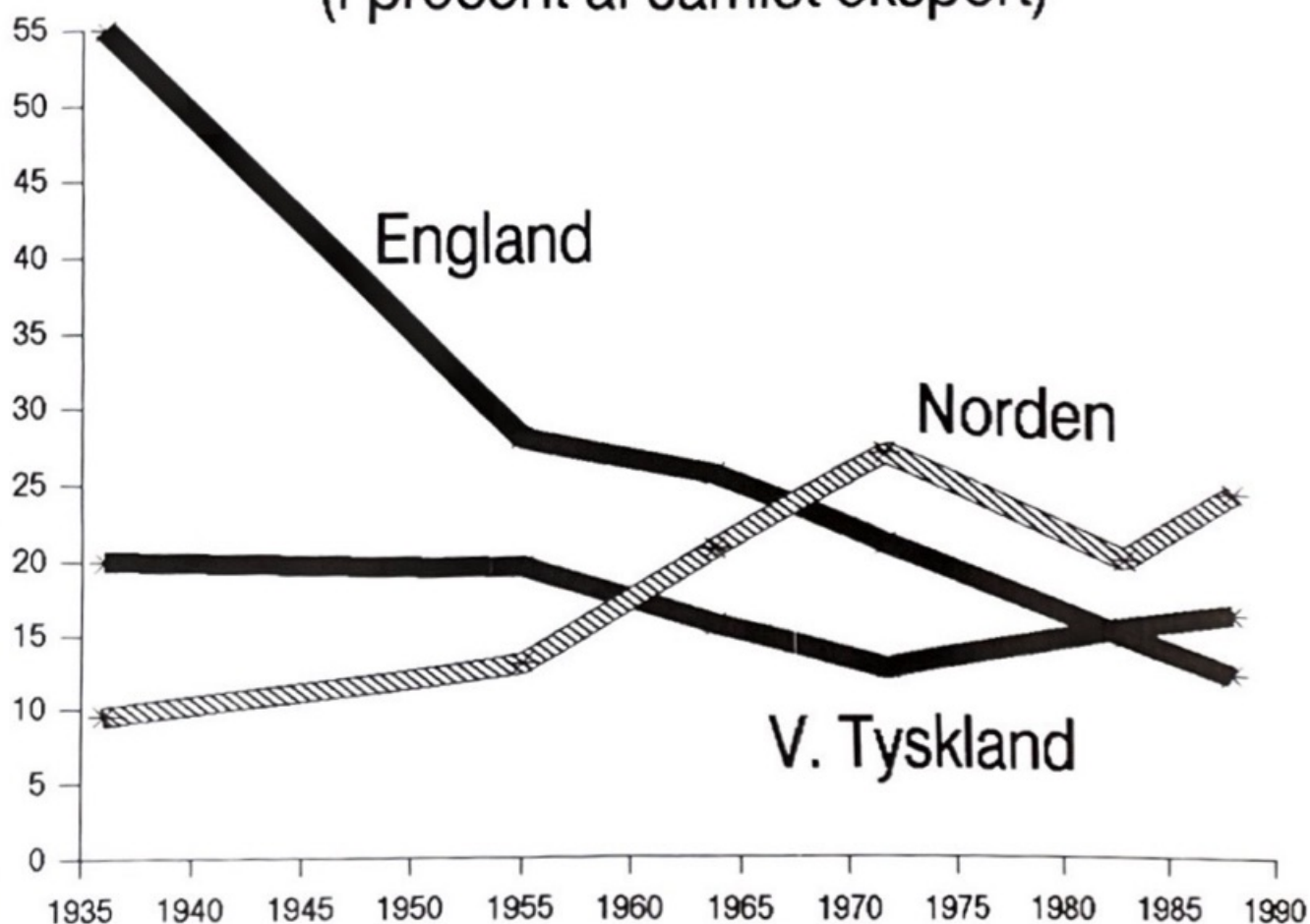


de eksporten til Norden vil være størst, hvis de øvrige nordiske lande tilslutter sig EF og udnytter de vækststimulerende kræfter fra markedsåbningen i videst muligt omfang.

De to figurer, der tydeligt viser den historiske kendsgerning, at det i 1960'erne var de større europæiske organisationsrammer (EFTA),

der udløste den betydelige Internordiske Samhandel, er ligeledes et fingerpeg om, at såfremt Danmark igen skal forvente en stigende markedsandel i Norden, vil dette formentlig kun kunne ske gennem en fornyet Europæisk organisering, f.eks. såfremt hele Norden tilsluttedes EF.

Dansk Eksport til udvalgte lande (i procent af samlet eksport)



Finansministeriets finansredegørelse for 1989 rummer en nærmere analyse af dansk eksport. Den viser, at markedsandele såvel lande- som varemæssigt og forsknings- og udviklingsmæssigt. En strukturomlægning er tiltrængt. Markedsandelene er faldet i såvel løbende som faste priser fra 1970 til 1980, og efter en kort stigning frem til 1985 er der

atter indtruffet et begyndende fald fra 1986, som formentlig er fortsat i 1987 og 1988. Hovedproblemet har været, at Danmark har haft for lidt eksport til lande med høj vækst, USA, Japan m.fl., og for stor en eksportandel på de nære europæiske markeder, hvor væksten har været relativt beskeden.

Ydermere har vareeffekten, selv om den har været betydeligt gunstigere end landeeffekten, vist, at Danmark er beskedent repræsenteret på varemarkeder i vækst. Endelig er det konstateret, at Danmark fra 1970 til 1986 har tabt markedsandele på forskningsintensive markeder og herunder især fået en lavere repræsentation på højvækstmarkeder for forsknings- og udviklingsintensive produkter. Det er dog en trøst, at vi kun er dårligt repræsenterede på forskningsintensive markeder med lav vækst. Hovedkonklusionen er imidlertid, at der forestår en større strukturtilpasning, der kan skabe større repræsentation af danske varer på forsknings- og udviklingsintensive vækstområder.

Virkningerne for Danmark:

a. Udlandsinvesteringerne.

Sverige men også Norge og Finland vil have så væsentlige økonomiske interesser i Europa, at de vil udfolde bestræbelser på at tilpasse sig det indre marked på det tekniske område. Dette betyder, at Danmarks samhandel med de øvrige nordiske lande vil kunne opretholdes nogenlunde på det kendte niveau.

Man må forudse fortsatte svenske men også norske og finske opkøb af virksomheder i Danmark, og yderligere etableringer af nye virksomheder. At det sker i Danmark, vil dels skyldes et bedre kendskab til dels at danske virksomheder er relativt billige jfr. den herskende økonomiske og erhvervsstrukturelle situation. Den store danske ledighed giver mulighed for at udnytte overskudskapaciteten i Danmark. Også fordelene ved at Danmark i højere grad vil tvinges til at følge den tyske omkostningsudvikling må forventes at skabe en vis konkurrencefordel. Set ud fra et dansk synspunkt, vil der være et betydeligt behov for tilførsel af know-how til omstruktureringen af dansk industri, kapital, samt ikke mindst professionelt management. Danske virksomheder vil vokse i stør-

relse, og der vil komme flere mellemstore og større virksomheder bl.a. gennem flere sammenlægninger. Hidtil har der kun i begrænset omfang været management-erfaringer i Danmark til at løfte de store virksomheder.

Virkningerne over for dansk økonomi vil først og fremmest være en tilførsel af investeringer og en ny ledelsesmæssig dynamik på grund af ny skandinavisk management. Man må forvente, at beskæftigelsen stiger. Dette vil dog kun ske på det kort sigt, da det må forudses at de skandinaviske investeringer på længere sigt vil søge længere sydpå udenom Danmark. Det er dog problematisk, at man herved fjerner en række af virksomhedens afgørende strategiske beslutninger fra Danmark til nogle af de skandinaviske hovedstæder, hvorved yderligere dele af det danske erhvervsliv strategisk kommer til at indtage en marginalposition. Dette kan godt betyde en øget konjunkturfølsomhed. Svensk, norsk og finsk erhvervsliv vil i en konjunkturedgangssituation bruge deres danske datterselskaber som dem der må tage det største skrub.

b. Beskæftigelse og ledighed.

Danmark har en arbejdsstyrke på ca. 2,7 mill. personer. Erhvervsfrekvensen er sammenlignet med det øvrige Europa særlig høj, men sammenlignet med Norden er vi mere ens. Imidlertid har Danmark en betydelig ledighed, både åbenlyst og skjult. Den åbenlyse ledighed ligger på 260.000 med en stigende tendens. Den skjulte arbejdsløshed er ganske omfattende og kan bl.a. ses på, at der også er ca. 120.000 efterlønsmodtagere. Hertil kommer en række andre »skjulte arbejdsløshedsforanstaltninger«, bl.a. som følge af vores landbrugspolitik samt andre foranstaltninger inden for den offentlige sektor. Dette giver sammenlagt en arbejdsløshed og en skjult arbejdskraftreserve på måske et sted mellem 400.000 og 500.000 personer.

I den første halvdel af 1990-erne må man betragte det som sandsynligt, at Danmark vil være en arbejdsløsheds-ø imellem et dynamisk Tyskland og fremgangsrigt Sverige. Tendensen til, at danske søger job i Sverige og til en vis grad i Norge, vil måske blive afsvækket i kraft af vanskeligheder ved at opretholde et fælles nordisk arbejdsmarked.

Dansk arbejdskraft vil derfor nok i stigende omfang søge til England og Tyskland, og måske også til det mellemeuropæiske arbejdsmarked. Herudover vil det stigende skandinaviske ejerskab af danske virksomheder betyde, at en række danske mellemledere presses ud af det danske arbejdsmarked og søger job i Mellemeuropa.

Man kan forudsætte at tilførslen af know-how, forbedret management og ny kapital vil skabe en forbedring af Danmarks udviklingsmuligheder. Imidlertid vil kun en stærk forbedret konkurrenceevne kunne fastholde udlandets interesse for investeringer i landet. Dansk økonomi vil være knyttet til den tyske d-mark, og dette vil i udpræget grad stille krav om en stabil konkurrencepolitik. Mulighederne for øget aktivitet og ny know-how vil dog kunne tilvejebringe en forandret erhvervsstruktur. Til gengæld vil investeringerne kombineret med, at den danske befolkning holdningsmæssigt vil fortsætte sin forbrugs- velfærds- og lånepolitik betyde, at betalingsbalancevanskelighederne langt fra vil være løst, med mindre overnationale organer i Europa eller internationale foranlediges til at gribe ind.

c. Valutakurspolitikken

På trods af Norges, Sveriges og Finlands enegang uden for EF er det tænkeligt, at valutasamarbejdet inden for EMSEN kan udvikles i bredden. Det er ikke umuligt, at Spanien, England, Portugal og muligvis også Grækenland på et tidspunkt bliver tilsluttet EMS-samarbejdet. Hertil kunne man fore-

stille sig, at i hvert fald Norge og Sverige, muligvis også Finland, vil gå ind i EMS-samarbejdet. Dette må betragtes som en stor fordel for Danmark, idet valutakurspolitikken ikke mindst i 1970'erne mellem de nordiske lande var stærkt generende for dansk eksport til Norge og Sverige. I det hele taget viser Danmarks samhandelsmønster, at landet er særligt sårbar over forstyrrelser inden for valutakurserne. I den seneste tid har svensk valutakurspolitik undergået betydelige omlægninger. Under alle forhold taler man om at undgå yderligere devalueringer. I den seneste vismandsrapport »Dansk økonomi december 1988« udlægges det således, at Sverige selv har tegnet en kridtstreg, som man ikke ønsker at overtræde. Virkningerne af en sådan fastlagt, langsigtet valutakurspolitik vil utvivlsomt være en forbedring af den intranordiske samhandel med de dermed forøgede muligheder for Danmark for at øge sin afsætning i det øvrige Norden.

d. Velfærdspolitik.

Det forudsættes i dette scenarie at danske politikere og embedsmænd opdager, at skatte- og afgiftspolitikken meget hurtigere må tilpasses EF's normer, end man tidligere havde regnet med. Grænsehandelen vil i modsat fald efter det indre markeds ikrafttræden og Storebæltsbroens færdiggørelse i 1996 omfatte hele landet. Samtidig vil turismen få en voksende betydning for Danmark, og dette vil formå politikerne til at tilpasse afgifterne nedad. Danmark bliver yderligere tvunget til langt hurtigere at udvikle en alternativ velfærdspolitik gennem tilpasning af pensioner, arbejdsmarkedet, arbejdstiden og tilbagetrækningsalderen, selvforvaltning og en omfattende privatisering og ved at vores velfærdsmodel afgørende vil ændre sig hurtigere end de øvrige nordiske landes.

Europæisk turisme vil i 1990'erne være præget af en stigende interesse for kulturudvekslinger imellem de enkelte lande. Danmarks

chance bliver ikke mindst landets muligheder for at modtage mange grupper, der er engelsksprogede, og sætte dem i forbindelse med flere lokalgrupper, hvor man ubesværet vil kunne håndtere 1-2 sprog. Hertil kommer, at en stadig voksende del af den amerikanske turisme består af ældre, idet amerikanere på arbejdsmarkedet typisk kun tager meget korte ferier. Ældreturismen fra USA vil utvivlsomt i stigende grad rette sig imod kulturområder og kulturoplevelser, der ud fra den danske kulturtradition, f.eks. gennem højskolevirksomhed, kan give dem tilbud, der i langt højere grad svarer til turismens krav i 1990'erne.

e. Regionalpolitik

I de seneste 10 år er der sket en klar forskydning af dansk erhvervsliv fra Østdanmark mod Vestdanmark. Hertil kommer en vis etablering i Nordtyskland. Det er karakteristisk, at mens svenske og til en vis grad også norske og finske virksomheder i stigende omfang har etableret datterselskaber i Danmark eller opkøbt danske virksomheder, har danske virksomheder kun i meget ringe udstrækning etableret sig i Sverige, for ikke at sige resten af Norden. Dette har betydet, at det østdanske erhvervsområde er blevet stærkt afsvækket i de senere år. Samtidig har hovedstaden haft store vanskeligheder ved at fungere som det dynamiske centrum for landets, som man kan forlange af en hovedstad i et lille land.

Det bliver et afgørende spil i den regionalpolitiske udvikling at få skabt ligevægt mellem Øst- og Vestdanmark fremover med bygning af Storebæltsbroen. Det østdanske område vil imidlertid kunne have en chance i forbindelse med udviklingen af det vestlige og sydlige Sverige.

f. Forsknings- og udviklingsindsatsen.

Den danske forsknings- og udviklingsindsats er tilsyneladende meget lav blandt de

nordiske lande. En oversigt fra 1988 i Nordisk Ministerråds publikation nr. 7, Det vesteuropæiske forskningssamarbejde og Norden, viser følgende tal:

Tabel 1:

Forskningsindsatsen i relation til bruttonationalproduktet i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 1979 og 1987 og sammenlignet med fem store industrinationer:

	1979	1987 ¹⁾	Forskel
Danmark	0.96	1.27	+ 0.31
Finland	1.08	1.68	+ 0.60
Island	0.76	0.83	+ 0.07
Norge	1.38	1.82	+ 0.44
Sverige	1.88	3.09	+ 1.21

1) Foreløbige tal

Ikke blot er forskningsindsatsen den laveste blandt de fire store nordiske lande, men væksten siden 1979 er også blandt de laveste. Sammenlignet med de store industrinationer er det kun Sverige, der kan måle sig:

USA (1987)	2,90
Vesttyskland (1985)	2,66
Japan (1985)	2,62
Frankrig (1986)	2,38
UK (1985)	2,33

På de forskningsmæssige områder har Danmark i de senere år fungeret som brobygger mellem Norden og EF. Nordisk Ministerråds publikation omtaler Nordens deltagelse i det europæiske forskningssamarbejde. Der har været en overraskende stor nordisk deltagelse. EF's nyeste industrirettede forskningsprogrammer er formuleret således, at det giver store muligheder for deltagelse af ikke blot de nordiske lande men også de øvrige EFTA-lande. Ikke mindst Sverige har vist sig at være stærkt interesseret i disse ordninger og har tilsyneladende opnået en meget stor andel af midlerne, mens Danmark med udgangspunkt i de lave forsknings- og udvik-

lingsprocenter har haft vanskeligere ved at markere sig trods medlemskabet af EF.

Virkningerne på det nordiske samarbejde.

Der er ingen tvivl om, at de nordiske lande, uagtet opdelinger mellem landene, vil få stærke incitamenter til at fortsætte det kulturelle og sociale fællesskab. Ikke mindst de meget stærke folkelige bindinger vil fastholde de nordiske regeringer på dette udgangspunkt. Men opdelingen mellem de nordiske landes marked på den ene side og det europæiske marked på den anden side får imidlertid vidtgående konsekvenser for det fremtidige nordiske samarbejde.

Det nordiske samarbejde syntes i 1960'erne indlysende. Der havde samarbejdsmodellen også udvist udpræget succes. I 1990'erne vil det nordiske samarbejde blive et delssamarbejde i det europæiske perspektiv. Naturligvis vil der også være en række begrænsninger givet af den grænse, der vil opstå mellem Danmark på den ene side og resten af Norden på den anden side.

Der er imidlertid flere faktorer, der trækker i retning af et samarbejde i Norden.

1. Den velfærdsmodel, de nordiske lande har udviklet med stor vægt på institutioner og den offentlige sektor, skal omlægges markant i 1990'erne. Der er ingen tvivl om, at landene kommer hurtigere og lettere igennem, hvis man betragter det som en fælles udvekslingsopgave, hvor man på den ene side bevarer intentionerne i velfærdsmodellen med uddannelse, fordeling, oplysning og udvikling, men på den anden side udvikler andre samfundsmodeller, der er mere fleksible, og som hurtigere kan tilpasse sig 1990'ernes krav.
2. På et specifikt uddannelsesområde må

man regne med, at uddannelserne vil følge jobbene, og for danskeres vedkommende vil flere jobs ligge i Europa end i Norden. Imidlertid ligger der størrelsesfordele ved at tage ikke mindst de højere og mere specialiserede uddannelser og føre dem ind i et nordisk uddannelsessystem. Hertil kommer, at lederuddannelsessystemet kan blive en særlig nordisk uddannelse.

3. Der vil være fordele ved at anvende hinandens ressourcer, idet de nordiske økonomier er stærkt forskelligartede med en helt forskelligartet erhvervsstruktur.

Man må gå ud fra, at det kulturelle og uddannelsesmæssige samarbejde uden større problemer vil kunne fortsætte i Nordisk Råds regi. Der vil oven i købet være mulighed for stærke udbygninger inden for feltet. De kommende år vil, ikke mindst for Danmark, indebære en stærk ressource debat i den offentlige sektor, og man må også forvente, at de øvrige nordiske lande vil blive præget af en debat om den offentlige sektors rolle og størrelse.

I den forbindelse vil det ikke være utænkeligt, at de nordiske lande for alvor drøfter et snævert samarbejde på det uddannelsesmæssige og kulturelle område. Det skal erindres, at der før den første verdenskrig var en stærk nordisk profil inden for litteratur, teater og malerkunst. I de sidste 25 år er der ligeledes opnået store resultater på det uddannelsesmæssige område. En specialisering af universiteter og de højere læreanstalter, måske påvirket af strukturudviklingen inden for de enkelte landes erhvervsliv, vil udmærket kunne føre til en stærkere arbejdsdeling uddannelsesmæssigt mellem de enkelte nordiske lande forskningsmæssigt og indebære elementerne til en fælles nordisk uddannelsespolitik. Selvom EF vil udøve store bestræbelser for også at foretage harmonise-

ringer og fælles bestræbelser på uddannelsesområdet, er det tænkeligt, at Danmark på et bredere område vil opnå langt større fordele ved at indgå et fælles nordisk samarbejde. Et uddannelsernes SAS med fælles uddannelsesfond koblet sammen med fælles uddannelsesnormer og en stærkere arbejdsdeling mellem de nordiske lande kan være både en sandsynlig udvikling og en økonomisk fordelagtig løsning i Nordisk Råds regi.

Imidlertid bliver det vanskeligt at se, hvordan et fælles arbejdsmarked skal kunne fungere under to forskellige overnationale systemer. Det afgørende her vil ikke være Danmarks holdning, da landet længe har fungeret med både et nordisk og et europæisk fælles arbejdsmarked. Det afgørende vil være Norge, Sverige og Finlands holdning til, om de vil tilpasse sig det fælleseuropæiske arbejdsmarked.

Det nordiske samarbejde synes derfor i stor udstrækning at kunne indgå som en enten underordnet del af det europæiske samarbejde eller som en speciel samarbejdsform på enkeltstående områder, der grænser til EF's arbejdsområde, eller som ligger udenfor. Man kan forestille sig, at dansk udenrigspolitik, forsvarspolitik, økonomisk politik, handelspolitik og valutakurspolitik i stigende omfang fastholdes i relation til EF, men at de internordiske forhold på disse områder bliver afhængige af de enkelte øvrige nordiske landes holdninger eller tilpasninger til EF's politik på de enkelte områder. Derimod vil Nordisk Råd kunne spille en forstærket rolle inden for det kulturelle og uddannelsesmæssige område, medens man må forudse, at Danmark vil gå egne veje inden for socialpolitik, sundhedspolitik og velfærdspolitik styret af de fiskale realiteter fra EF.

Endelig vil det være vigtigt, at Danmark gør sig klart, at det har en rolle som formidler til

Norden, men at man ikke i politisk naivitet skal se bort fra forskellige danske og øvrige nordiske interesser. Et system med en dobbelt national overbygning, såvel i relation til EF som i relation til Nordisk Råd, der skulle beskæftige sig parallelt med samme problemer inden for økonomisk politik, markeds politik, udenrigspolitik m.v., vil hverken forekomme hensigtsmæssigt eller relevant. Her tog de nordiske lande stilling til deres fremtid ved NORDEK-sammenbruddet i 1970.

Skal man endelig vurdere sandsynligheden for at Danmark og Norden integreres dybere eller adskilles yderligere inden for den kommende europæiske markeds politik vil en faseopdeling være relevant. Såfremt EF fastholder det synspunkt, der har været fremherskende i den senere tid, nemlig at de resterende EFTA-lande incl. de skandinaviske skal forhandle om optagelse eller handelsarrangementer i øvrigt med EF i fællesskab, vil dette indebære at forudsætningerne for scenarie 2 udmærket kan være relevante i en længere årrække indtil disse forhandlinger opstartes. Derfor skal scenarie 2 måske i stor udstrækning ses som nogle af de konsekvenser, der vil kunne opstå mellem Danmark og Norden i fasen, indtil der optages samlede forhandlinger såvel med Norden som med de øvrige EFTA-lande.

Et Nordisk Europa

Niels Thomsen, Institut for Økonomisk Historie, Københavns Universitet

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

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

Umiddelbare danske økonomiske interesser.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

liberalisering nævneværdigt ville komme dansk industri til gode.

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

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

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

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

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

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

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

Fællesskabets historiske grundstykker.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nordens fællesinteresser i EF.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konklusion

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

Betydningen af a-kasser og af kvindernes stigende erhvervsdeltagelse.

Steen Scheuer, lektor, mag. art. & lic. merc., Handelshøjskolen i København

1. Indledning, problemstilling, datagrundlag

Hvor 1970'erne for fagforeningerne i de fleste vesteuropæiske lande (bortset fra Frankrig) var kendetegnet af en betydelig vækst i såvel medlemstal som i de faglige organisationsgrader, synes der i perioden fra omkring 1979-1980 at være sket et næsten kvalitativt skift: Fra dette tidspunkt begyndte såvel medlemstal som organisationsgrad at stagnere eller falde, i nogle lande (Storbritannien og Holland) endda at falde ganske betydeligt. Beskæftigelseskrisen, der i de fleste lande satte ind midt i 1970'erne synes i første omgang at have givet en stigning i den faglige organisering, en udvikling som altså standses omkring 1980.

Danmark (og Sverige) udgør imidlertid undtagelser fra denne udviklingstendens. Ganske vist steg den faglige organisering også i Danmark op igennem 1970'erne, og stigningstakten var her langt hurtigere end i de fleste andre vesteuropæiske lande. Den betydelige stigningstakt synes at være fortsat frem til 1982, hvorefter stigningen ganske vist er fortsat, men noget langsommere end i årene før.

Danmark (og Sverige) har altså oplevet nogle klart over gennemsnitlige vækstrater i fagforeningsmedlemskab, og i den periode, hvor medlemskrisen sætter ind i udlandet, lykkes

det stadig for danske fagforeninger at øge deres medlemskab, således at man i Danmark oplever et næsten »unaturligt« højt niveau for den faglige organisering, jvf tabel 1 (Visser 1987: 21), hvis hovedresultater er:

- I Frankrig er kun knap hver femte lønmodtager fagligt organiseret;
- i Holland, Schweiz, Italien og Vesttyskland står hver tredje lønmodtager i fagforening;
- i Storbritannien er lige knap halvdelen af lønmodtagerne fagforeningsmedlemmer;
- i Østrig og Norge er tre ud af fem lønmodtagere i fagforening;
- og endelig i Danmark og Sverige er det mere end fire femtedele af lønmodtagerne, der står i fagforening.

Det er ikke hensigten her at drøfte mulige årsager til disse nationale forskelle. Derimod kan det være af interesse at se nærmere på nogle af de strukturelle udviklingstræk i den faglige organisering herhjemme. I denne forbindelse skal der særligt ses på følgende områder:

- a. Hvilke udviklingstræk gør sig gældende vedrørende forskellene i faglig organisationsgrad mellem forskellige socioøkonomiske grupper blandt lønmodtagerne. Traditionelt har der været betydelige forskelle i forskellige erhvervs- og stillings-

Tabel 1. Organisationsgrader i udvalgte europæiske lande, 1920-1985.

	AU	DK	FR	BRD	IT	NE	NO	SV	SZ	UK
1920	51.0	48.3	7.2	52.5	.	35.8	20.3	27.7	26.3	45.2
1930	37.6	36.9	7.3	32.7	.	38.1	19.0	36.1	23.6	25.4
1939	.	46.6	23.6	.	.	32.5	43.9	52.7	27.4	31.6
1950	62.3	58.1	20.5	32.7	42.2	42.3	50.2	65.5	37.5	44.1
1960	63.4	63.1	19.3	34.7	25.0	39.4	62.8	69.4	35.8	44.2
1970	62.1	64.4	21.3	32.8	32.2	36.5	62.9	66.4	29.2	48.5
1980	58.4	79.8	17.3	36.0	43.7	31.0	62.7	78.2	31.3	52.9
1985	57.9	82.2	14.5	34.3	35.5	23.6	63.0	80.3	29.3	45.8

AU = Østrig; DK = Danmark; FR = Frankrig; BRD = Vesttyskland; IT = Italien; NE = Holland; NO = Norge; SV = Sverige; SZ = Schweiz; UK = Storbritannien.

Note: Data for Danmark og Storbritannien i nederste linje er for 1984.

Kilde: Visser 1987: 21.

grupper tendens til at organisere sig i fagforeninger, og der har også været betydelige køns- og aldersforskelle. Forskelle der i dag synes at udviskes mere og mere (jvf bl.a. hertil Goul Andersen 1984; Scheuer 1984 og 1986).

Det har nok traditionelt været ventet, at det øgede indslag i arbejdsstyrken af traditionelt svagt organiserede grupper (funktionærer, kvinder, EDB-medarbejdere) ville få den faglige organisering til at falde. Dette synes ikke at være sket, og der tegner sig en række nye og til dels helt andre tendenser i den nutidige faglige organisering.

- b. Udviklingstræk som kan siges at hænge sammen med strukturelle forskydninger i samfundet, fx mellem privat og offentlig ansættelse, brancheforskydninger, fremvæksten af ny erhvervsgrupper m.m. Herunder også (indledningsvis) spørgsmålet om betydningen af a-kasserne for den faglige organisering.

Datagrundlaget for artiklen er en række surveys gennemført i perioden 1966 til 1987, hvor et repræsentativt udsnit af den danske befolkning har været spurgt om deres med-

lemskab af en fagforening (og a-kasse), og hvor det er muligt at krydse disse oplysninger med en række baggrundsvariabler, som går igen fra survey til survey. For en nærmere redegørelse og dokumentation henvises til artiklens appendix.

2. Påvirkes den faglige organisering af a-kasserne?

Spørgsmålet om hvad der generelt påvirker den faglige organisationsgrad er behandlet af en række forfattere (Price & Bain 1976, 1983, Kjellberg 1983, Visser 1986, 1987, Scheuer 1984, 1986), og skal ikke tages op her.

Hvad angår den generelle faglige organisering antages det nemlig ofte som en selvfølge, at arbejdsløshed får den faglige organisering til at stige. I udlandet antages det modsatte for det meste lige så selvfølgelig (fagforeningerne svækkes ved arbejdsløshed og mister medlemmer), og når forskellene på danske og udenlandske forhold på dette område skal forklares, peges der hyppigt på de (til dels offentligt finansierede) arbejdsløshedskassers nære tilknytning til de faglige organisationer. Dette kan kaldes »A-kasse-tesen«: Fagforeningerne får medlemmerne »foræret« qua de offentlige tilskud til a-kasserne.

En nyere interessant analyse af disse spørgsmål er foretaget af Pedersen (1988), som på longitudinale data har analyseret medlemsudviklingen i fagforening og a-kasse, og disses sammenhæng med makroøkonomiske indikatorer samt med kontingent og kompensationsgrad. Konklusionen hos Pedersen synes at være, at fagforeningsmedlemskab kun i ringe grad er følsomt over for variationer i økonomiske vilkår, men i det omfang, de er, er der tale om, at fx betydelige kontingentforhøjelser har en vis negativ indflydelse på antallet af fagforeningsmedlemmer (og a-kassemedlemmer).

Om disse forhold kan genfindes, kan analyseres ud fra en lidt anden synsvinkel her, idet det er muligt at »krydse« a-kasse og fagforeningsmedlemskab, og dermed få det »sande« udtryk for antallet af »gule« medlemmer hos a-kasserne, dvs antallet (andelen) af a-kassemedlemmer, der ikke står i fagforening, jvf tabel 2.

Tabel 2. Udviklingen i antal »gule« medlemmer af arbejdsledsheds-kasser, dvs. andelen af a-kassemedlemmerne, som ikke tillige er medlem af en fagforening. Særskilt for arbejdere og funktionærer. Procent a-kassemedlemmer ikke organiseret i fagforening. 1976-1985.

Ar	Arbejdere	Funktionærer	Alle lønmodtagere
1976	1,3	5,5	3,1
1982	1,1	6,9	5,1
1985	1,3	4,2	3,0

Kilde: Velfærdsundersøgelsen 1976, survey 1982 og undersøgelse af arbejdskraftens mobilitet 1985, jvf appendix.

Tallene viser, at der sker en vis vækst i antallet af gule a-kassemedlemmer i perioden 1976 til 1982, men at tendensen herefter synes at gå i den modsatte retning. Der kan gives forskellige forklaringer på dette, men det synes at vise, at selv om ræsonnementer med, at arbejdsledsheds-kassernes nære tilknytning til fagforeningerne i første omgang forbedrer fagforeningernes rekrutteringsmuligheder, så synes denne tendens ikke at være virksom over en længere periode: Andelen af a-kassemedlemmer, som må antages at anlægge den rene nytte- eller forsikringsbetragtning på deres medlemskab, er i det store og hele ikke øget fra 1976 til 1985.

Dog kan det her anføres, at a-kassemedlemskabet ud fra en ren økonomisk nyttebetragtning er blevet klart forbedret i perioden 1976 til 1982, og klart forringet i perioden efter 1982. I sidstnævnte periode er der både sket en me-

get betydelig forøgelse af kontingentbidraget, og en (relativ) forringelse af kompensationsgraden, gennem fastfrysningen af dagpengene. En antagelse om, at netop a-kassemedlemskabet, der må antages i højere grad at være påvirkeligt over for økonomiske nyttebetragtninger end fagforeningsmedlemskabet, som også har ideologiske sider, at netop a-kassemedlemskabet vil være mere følsomt over for de økonomiske incitamenter i dagpengesystemet, kan derfor bekræftes ud fra de foreliggende tal. Det synes klart, at faldet i antallet af »gule« efter 1982 skyldes forringelserne i a-kassesystemet, men dette har ikke kunnet påvirke organiseringen i fagforening i negativ retning, som vi skal se nedenfor. Tesen om, at fagforeningerne gennem a-kasserne får store medlemsgrupper forærende må derfor tages med meget betydelige forbehold.

3. Udviklingen i den faglige organisationsgrads struktur

Med struktur menes her de varige træk i forskellene mellem forskellige lønmodtagergruppers organisering. Traditionelt har der været så betydelige forskelle i mønstret for faglig organisering for forskellige lønmodtagergrupper - og disse mønstre kan i hovedsagen også genfindes internationalt - at det har mening at tale om strukturen i lønmodtagernes tilslutning til de faglige organisationer.

Det er traditionelt kendt, at arbejdere er bedre organiseret end funktionærer, at mænd er bedre organiseret end kvinder, og endelig at offentligt ansatte er bedre fagligt organiseret end privatansatte.

Meget ofte antages forskydninger i vægten forskellige lønmodtagergrupper imellem også at ville forskyde eller helt ændre tendenserne omkring den faglige organisering. Flere offentligt ansatte får organisationsgraden

til at stige, mens flere funktionærer og færre kvinder (til dels udtryk for den samme tendens) skulle udgøre en styrkelse af svagt organiserede grupper, noget som skulle få den faglige organisering til at falde, under forudsætning nemlig af et uændret mønster for faglig organisering disse grupper imellem.

Imidlertid kan denne forudsætning vise sig at være forkert, og i det nedenstående skal det diskuteres, hvilke sammenhænge der evt. kan være mellem ændringerne i en lønmodtagergruppes relative vægt i samfundet og ændringer i dens tilbøjelighed til at lade sig fagligt organisere.

3.1. Forskellen mellem socioøkonomiske grupper

Der skal således ses nærmere på strukturen i den faglige organisering, dvs udviklings-trækkene i de forskelle mellem forskellige grupper af lønmodtagere, som traditionelt er kendt. Der skal ses på, i hvilket omfang disse forskelle udviskes, evt. erstattes af andre efter nye skillelinjer.

Som nævnt er den faglige organisering steget meget betydeligt, og der er også sket en betydelig mindskelse af forskellene mellem forskellige lønmodtagergruppers tendens til at organisere sig fagligt.

Det er fristende herudfra de angivne tal blot at konkludere, at de traditionelle forskelle mellem køn, arbejdsstilling, uddannelse, alder m.fl. tenderer mod at forsvinde (går mod nul), dvs. at de forskellige grupper konvergerer mod en samlet høj faglig organisationsgrad (konvergens-tesen).

Imidlertid kunne man antage, at de konvergerende organisationsgrader for fx mænd og kvinder i virkeligheden dækker over, at kvinder nogle steder faktisk er bedre organiseret end mænd, og at de med tiden kommer til at overhale dem i denne henseende altså diver-

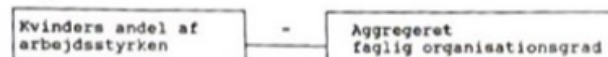
gens). Ligeledes kunne det antages, at offentligt ansatte funktionærer med tiden ville overhale privatansatte arbejderes faglige organisering, og således overtage nogle af de virkemidler (faglig organisering), som oprindeligt skabtes af de egentligt underprivilegerede (Hanisch 1986; Hernes 1984; Colbjørnsen (ed) 1986). I det følgende skal udviklings-trækkene i strukturforskellene i den faglige organisering på denne baggrund undersøges nærmere.

Faglig organisering blandt kvinder.

Traditionelt har erhvervsmæssigt beskæftigede kvinder været betydeligt svagere organiseret i fagforeninger end mænd. Der har traditionelt været givet mange typer af forklaringer på dette, heriblandt at en del kvinder har anset beskæftigelse som noget midlertidigt, som i hvert fald ophørte i og med, at de blev gift og fik børn, og ligeledes at kvindernes indkomst havde karakter af supplementsindkomst (den var oftest lavere, undertiden fordi der var tale om deltidsbeskæftigelse), og at kvinder derfor ikke på samme måde identificerede sig med arbejdspladsen, med kollegerne og altså med fagforeningen (jvf hertil bl.a Crouch 1982). Man »forsikrer« således måske i mindre grad en supplementsindkomst end en hovedindkomst.

Kvindernes øgede andel af lønmodtagergruppen kunne herudfra tænkes at udvikles på to måder: Enten ville væksten af den svagt organiserede gruppe have en negativ indvirkning på den aggregerede organisationsgrad, jvf figur 1:

Figur 1.



Dvs. en negativ korrelation mellem kvinders andel af arbejdsstyrken og den aggregerede faglige organisationsgrad. Modsat kunne man dog også antage (Goul Andersen 1984;

Crouch 1982), at kvindernes stigende integration på arbejdsmarkedet ville øge deres identifikation som lønmodtagere. Afbrydelsen af erhvervsarbejde for at passe børn er i dag langt mere undtagelsen end reglen (Scheuer 1985), og det kan derfor antages, at kvinders faglige organisationsgrad vil tendere mod at konvergere mod mændenes, således at sammenhængen mellem aggregeret organisationsgrad og kvinders andel af arbejdsstyrken p.gr.a. denne »mellemvirken« faktor, jvf figur 2:

Figur 2.



Dvs. en antagelse om en rimeligt stærk positiv korrelation mellem kvinders andel af arbejdsstyrken og deres organisationsgrad i fagforening, og en noget svagere positiv korrelation mellem kvindernes andel af arbejdsstyrken og den aggregerede organisationsgrad.

Man kunne i denne sammenhæng antage, at tendensen i figur 1 ville vise sig i starten af en vækstperiode for den kvindelige beskæftigelse (erhvervsfrekvens), mens tendensen til øget kvindelig identifikation med arbejdsmarked, kolleger, karriere m.m. først ville slå igennem med et vist tidsefterslæb.

Tabel 3. *Udviklingen i organisationsgraden i fagforening for mandlige og kvindelige lønmodtagere, samt i den kvindelige erhvervsfrekvens 1966-1987. Procent organiseret i fagforening og procent af kvinder i erhverv.*

År	Organisationsgrad i fagforening			Kvinders erhvervsfrekvens
	Alle	Mænd	Kvinder	
1966	71	79	53	43(*)
1972	67	77	53	54
1976	74	81	65	57
1979	80	85	75	61
1982	86	89	84	64
1984	85	86	84	64
1985	88	89	88	65
1987	88	89	87	67(**)

(*) 1965.

(**) 1986. Foreløbige tal

Kilde: Færdige og ufuldendte surveys samt tabel 6 nedenfor.

Indledningsvis kan tabel 3 og 4 illustrere disse forhold.

Tabel 4. *Procentdifferencer: Forskellen i den faglige organisationsgrad mellem mænd og kvinder. 1966-1987.*

Kategori	1966	1972	1976	1979	1982	1984	1985	1987
Forskel mellem mænd og kvinder	26	24	26	10	5	2	1	2
- Særskilt for funktionærer:	17	9	3	0	-2	-3	-4	-2
- Særskilt for arbejdere:	41	35	31	21	16	9	11	9
- Særskilt for ikke faglærte arbejdere:	39	33	29	19	15	-	6	7

Det fremgår af tabellerne, at den kraftige stigning i kvinders erhvervsdeltagelse i første omgang (1966-1972) medførte et mindre fald i den aggregerede faglige organisering, fra 72 procent til 67 procent. Det er værd at bemærke, at mænds og kvinders faglige organisationsgrad i de to år var praktisk talt den samme (hhv. ca 78 og 53), og at faldet i organisationsgrad derfor alene udtrykker, at der i perioden kom flere af de noget ringere organiserede kvinder ud på arbejdsmarkedet.

Til gengæld begyndte så den kvindelige faglige organisering at vokse kraftigt fra 1972 og fremefter, og især i perioden sidst i 1970'erne (her: fra 1976 til 1979) skete den virkelig markante udjævning af forskellene mellem mænd og kvinder: Fra en forskel på over 20 procentpoints falder forskellene til 10 procentpoints i 1979, og bliver praktisk talt negligerbar (og ikke signifikant) fra 1982.

Stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens begyndte midt i 1960'erne, men som man kan se, er det altså først fra midten af 1970'erne, at dette satte sig igennem i form af en stigning i kvindernes faglige organisering.

Til kontrol af de indvirkende faktorer er det dog nødvendigt at kontrollere for kvindernes arbejdsstilling (funktionær eller arbejder) og for sektor (privat-offentlig).

Dette er gjort i tabel 4, hvoraf det fremgår, at det beskrevne mønster i nogen grad dækker over lidt andre tendenser: Blandt funktionærer mindskes forskellene i faglig organisering mellem mænd og kvinder noget tidligere allerede i 1972 er forskellen under 10 procentpoints), mens der blandt arbejdere er tale om betydelige større forskelle som udgangspunkt, og endvidere om, at forskellene ikke egentlig er forsvundet. Den stort set identiske faglige organisering blandt mænd og kvinder i 1980'erne dækker således over, at der blandt arbejdere stadig er et vist efterslæb for kvinderne, mens der blandt funktionærer er tale om, at kvinderne er en anelse bedre organiseret end mændene (denne forskel er dog ikke signifikant).

Faglig organisering blandt deltidsansatte.

Hvis det kan antages, at kvinders traditionelt løsere tilknytning til arbejdsmarkedet gør dem mindre villige til at organisere sig fagligt, måtte det samme med måske endnu stærkere kraft antages at gælde for deltidsansatte. Dvs at deltidsansatte ville være mindre fagligt organiserede end ansatte på fuld tid (p.g.a. deres forventede lavere identifikation med arbejdsplads og kolleger), jvf tabel 5, som viser den faglige organiserings udvikling blandt mænd og kvinder, deltidsansatte og fuldtidsansatte.

Tabel 5. Udviklingen i faglig organisationsgrad for hhv. fuldtids- og deltidsansatte, opdelt på køn. 1976-1982. Procent organiseret i fagforening.

År	Mænd Fuld tid	Mænd Deltid	Kvinder Fuld tid	Kvinder Deltid
1976	82	62	75	55
1979	85	-	85	-
1982	89	89	88	78

Kilde: Velfærdsundersøgelsen 1976, omnibussurveys 1979 og 1982.

Tabellen viser for det første, at kvinders og mænds organisationsgrad er praktisk talt den samme, når man kun ser på fuldtidsansatte, men især viser den, at forskellene i organisationsgrader mellem fuldtids- og deltidsansatte er mindsket meget betydeligt i perioden fra 1976 til 1982. Det må derfor antages, at også deltidsansatte i højere grad end tidligere identificerer sig med selve arbejdet, og at status som deltidsansat i mindre grad end tidligere opfattes som en marginal position. Den er måske noget midlertidigt (noget der muliggør erhvervstilknytning, mens man har småbørn), og noget, man vender tilbage til fuld tid fra.

Imidlertid er spørgsmålet, hvordan den øgede deltidsfrekvens blandt kvinder har påvirket kvindernes generelle organisationsgrad, særskilt efter stillingskategori.

Man kan her på den ene side antage, at deltidsarbejdets udbredelse har påvirket organisationsgraden negativt, da deltidsansatte har en lavere organisering. På den anden side kunne man antage, at deltidsarbejdet (1) har været en »murbrækker« for øgningen i kvinders erhvervsmæssige beskæftigelse og (2) har øget kvinders muligheder for at bevare tilknytningen til arbejdslivet også når de har små børn.

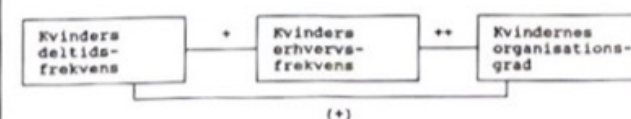
Altså enten:

Figur 3.



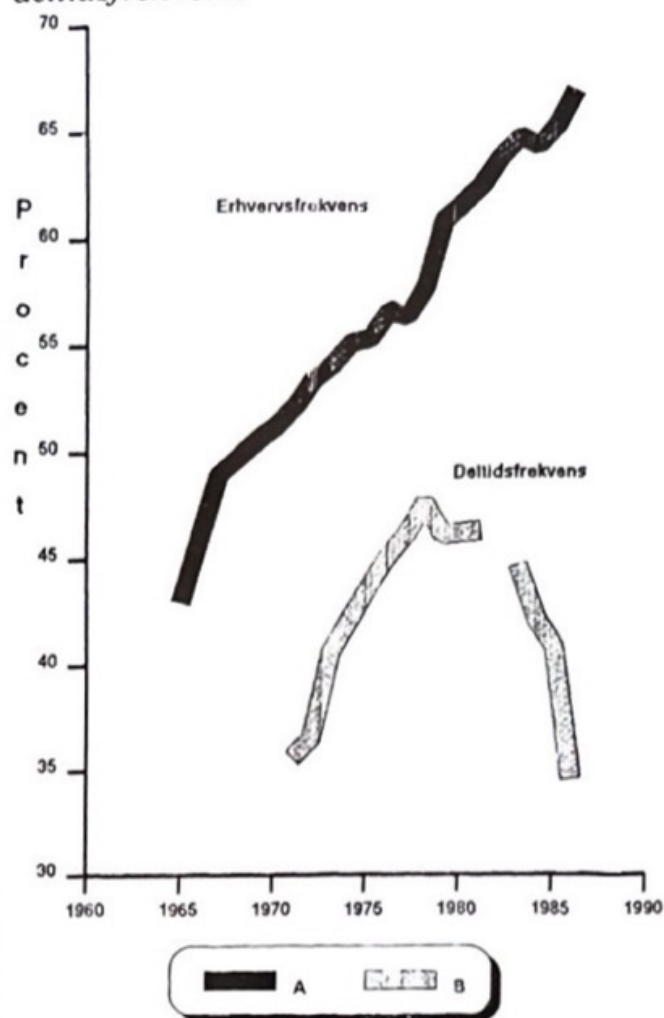
Dvs. en negativ korrelation mellem deltidsfrekvens og organisationsgrad. Eller:

Figur 4.



Dvs. positive korrelationer mellem deltidsfrekvens, erhvervsfrekvens og organisationsgrad for kvinder. Man kan dog antage, at effekten af deltidsarbejde vil variere over tid. I en tidlig fase - hvor murbrækker-effekten virker - vil de antagne positive korrelationer være aktive.

Figur 1. Kvinders erhvervsdeltagelse og deltidsfrekvens.



Figuren viser, at stigningen i kvindernes erhvervsfrekvens synes at forløbe parallelt med stigningen i deltidsfrekvensen frem til omkring 1980, hvor deltidsfrekvensen igen falder. Den øgede deltidsfrekvens synes hverken at have påvirket erhvervsfrekvens eller daglig organisationsgrad negativt.

Sammenholdes tallene for kvindernes fagli-

ge organisering således med udviklingen i kvindernes erhvervs- og deltidsfrekvenser, kan man konkludere, at den øgede deltidsfrekvens ikke generelt kan siges at have påvirket den faglige organisering negativt, da den har øget kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet og dermed øget deres identifikation med arbejde, kolleger og karriere, hvilket synes at indebære øget faglig organisering. Det er meget bemærkelsesværdigt, at den stigende deltidsfrekvens for kvinder følges med den stigende erhvervsfrekvens i perioden 1965 til ca 1978, hvorefter kvindernes beskæftigelse fortsat stiger, mens deltidsfrekvensen falder. Dette synes klart at bekræfte »murbrækkertesen«, når det gælder deltidsarbejdets betydning.

Artiklens anden del bringes i næste nummer af Økonomi & Politik. Her bringes også appendix vedr. datagrundlag samt litteraturreferencer.

Politisk kronik 2. halvår 1988.

Lars Bille

Med dannelsen af KVR-regeringen den 3. juni var der efter den nyudnævnte økonomiminister Niels Helveg Petersens opfattelse skabt et nyt omdrejningspunkt i dansk politik. Hvis en sådan udtalelse skal have nogen mening, må den tolkes som en erkendelse af, at flertalsdannelsen nu skulle til at ske ud fra nye og partipolitiske positioner. Fastholdt partierne nemlig deres hidtidige holdninger til, hvem der ville og kunne samarbejde med hvem, ville folketingsarbejdet - med den mandatfordelingvalget den 10. maj havde givet - være truet af en handlingslammelse.

Sommermånedernes undertiden hektiske politiske aktivitet viste, at der vitterlig var opbrud i samarbejdsrelationer. Regeringen indgik den 1. juli et omfattende landbrugsforlig med Fremskridtspartiet indeholdende bl.a. en vidtgående gældsaneringsordning samt en liberalisering af en række bestemmelser i landbrugsloven. Det præcise omfang af liberaliseringen skulle forhandles på plads af forligspartierne i løbet af folketingsåret 1988/89. Socialdemokratiet havde deltaget i landbrugsforhandlinger, men havde krævet at en ordning for de langtidsledige blev aftalt samtidigt. Herom kunne der ikke opnås enighed på dette tidspunkt, hvorfor regeringen altså valgte at basere flertallet på Fremskridtspartiet. Budskabet til Socialdemokratiet var klart: regeringen var ikke tvunget til at forhandle med Socialdemokratiet; den havde en valgmulighed, som den agtede at benytte sig af.

I forbindelse med gennemtvungelse af den ekstraordinære indkaldelse af Folketinget den 16. august til behandling af en udsættelse af betalingsfristen for renteafgiften for 1987, havde Socialdemokratiet demonstre-

ret, at det heller ikke veg tilbage for at benytte sig af Fremskridtspartiets mandater. På det ekstraordinære møde blev fristen udskudt til den 20. januar 1989, hvilket gav mulighed for, at der kunne føres politiske forhandlinger om ændringer i selve grundlaget for beregningen af 1987-afgiften, såvel som for afgiften for 1988. Disse forhandlinger endte den 6. september med et forlig mellem regeringen, Socialdemokratiet, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti, medens Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet gik imod.

Ligeledes den 6. september indgik regeringen et stort forlig med Socialdemokratiet om de langtidsledige. Hvad disse partier ikke kunne blive enige om i juni lykkedes altså i september. Om landbrugsforliget med Fremskridtspartiet havde gjort sin politiske virkning, kan der kun gisnes om. Med en udgiftsramme på godt 5 mia. kr. over en fireårig periode indeholdt forliget en udvidelse af uddannelsesstilbuddene for de langtidsledige, således at deres muligheder for at fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed dagpengeretten forbedres i stedet for at de skulle overgå til varig bistandshjælp. Til gengæld strammedes reglerne for, hvad det vil sige at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, idet den arbejdsløse for at bevare dagpengeretten nu er forpligtet til at tage »passende« i stedet for som tidligere »rimeligt« arbejde. Finansieringen af forliget blev pålagt arbejdsmarkedets parter, idet arbejdsgiverne skal betale 1. arbejdsløshedsdag og alle lønmodtager betale et forhøjet AUD-bidrag. Allerede inden Folketinget samledes til det første ordinære møde den første tirsdag i oktober havde regering og opposition således gennemspillet de væsentligste variationer i

flertalsdannelsen, som den givne mandatfordeling indeholdt. Regeringens styrke lå i dens mulighed for og vilje til at søge flertallet enten til den ene eller til den anden side for sig. Dens svaghed lå i risikoen for at opposition - udfra vidt forskellige motiver - fandt sammen i en afstemning vendt mod regeringen, samt selvfølgelig i, om samarbejdet internt i regeringen kunne holde. På den baggrund var der stor interesse for at følge, hvilke signaler der eventuelt blev udsendt, fra de landsmøder en række af partierne holdt i efteråret.

Partiernes årsmøder

Den 17.-21. september afholdt *Socialdemokratiet* dets 35. kongres. Det var første gang i mere end 50 år at partiet måtte afholde kongres uden at have haft regeringsansvaret på noget tidspunkt i løbet af en 4-årige kongresperiode. I sig selv et sigende faktum om den situation partiet befandt sig i. Det var den nye partiledelses første kongres, og den kunne se tilbage på: et kraftigt fingeraftryk på finanslovsaftalen med Firkløverregeringen i december 1987, et stop for den svindende vælgertilslutning i form af en mandatgevinst på én ved valget den 10.maj, forligene om renteaftigten og de langtidsledige med KVR-regeringen. Men den måtte også notere, at det alternative sikkerhedspolitiske flertal var forsvundet, at partiet ingen indflydelse fik på landbrugsforhandlingerne og som det vigtigste, at det ikke var lykkedes at generobre regeringsmagten efter valget. Dertil kom, at der før kongressen var faldet nogle ret så kritiske bemærkninger om den oppositionspolitik partiet havde ført fra Metalarbejderforbundets formand Georg Poulsen og fra Kommunalarbejderforbundets formand Poul Winkler på disse forbunds kongresser.

Den 35. Kongres blev en demonstration af den gamle socialdemokratiske tradition om

at vise enighed udadtil og holde uenigheden indendøre. Der var ingen skarpe opgør om de politiske spørgsmål. Der var stærke angreb på de konservative og Venstre, og skuffelsen over Det radikale Venstres indtræden i regeringen var udtalt, men samtidig udtryktes der også håb om, at de radikale kunne omvendes, så et senere samarbejde kunne blive en mulighed. Der blev lagt en vis luft til Socialistisk Folkeparti, medens der fæstnedes en del lid til det såkaldte socialpolitiske flertals muligheder for at bremse en for hårdhændet nedskæringspolitik. Afstanden til Fremskridtspartiet cementeredes, især i flygtningespørgsmålet. »Ansvarligheden« fik en fremtrædende plads i næstformand Poul Nyrop Rasmussens præsentationstale af partiets nye arbejdsprogram »På menneskets vilkår«. Det gamle motto: »Ingen rettigheder uden pligter, ingen pligter uden rettigheder« kom igen til ære og værdighed.

Vedtagelsen af EF-programmet »Et åbent Europa«, der skulle danne grundlaget for den socialdemokratiske valgkamp ved det forestående EF-Parlamentsvalg i juni 1989, og opstillingen af den i offentligheden ukendte 27-årige Kirsten Jensen som spidskandidat, markerede et vendepunkt i Socialdemokratiets hidtidige splittede og problemfyldte holdning til EF.

På det organisatoriske område vedtog kongressen at indføre kønskvotering ved valg til partiets kompetente forsamlinger og til opstillingslisterne ved amtsråds- og kommunalvalg (men ikke folketingsvalg), således at hvert køn har ret til 40 pct.s repræsentation. Derimod faldt et forslag om at begge køn skal være repræsenteret blandt de tre øverste på opstillingslisten.

Et forslag om at ophæve forbudet mod dobbeltmandater mødte så kraftig modstand blandt de delegerede, at en noget overrasket partiledelse måtte trække forslaget tilbage.

Samtidig med Socialdemokratiets kongres afholdt *Det radikale Venstre* landsmøde på Nyborg Strand. Dette landsmøde var imødeset med stor spænding på baggrund af partiets indtræden i regeringen og dennes landbrugsforlig med Fremskridtspartiet. Især det sidste måtte møde kraftig kritik fra de delegerede, da det var et eklatant brud på partiets mangeårige standpunkt om ikke under nogen omstændigheder at ville samarbejde med Fremskridtspartiet.

Der kom da også mange stærkt kritiske indlæg desangående og nogen begejstring og optimisme, over at partiet efter 17 års pause igen havde et regeringsansvar, kunne under ingen omstændigheder spores. Utilfredsheden var dog ikke så stor, at den gav sig udslag i noget opgør med partiets ledende folk eller i forslag om, at partiet skulle træde ud af regeringen. Grundholdningen var afventende: »nu må vi vente og se resultaterne de kommende år«. Ved valget til hovedbestyrelsen styrkedes dog de kredse i partiet, der var modstandere af regeringssamarbejdet, et signal til folketingsgruppen og ministrene om at tålmodigheden ikke var ubegrænset.

Også *Det radikale Venstre* vedtog et EF-program som indebar, at den mangeårige diskussion i partiet om et ja eller nej til EF fremover ville blive afløst af en diskussion om EF-samarbejdets muligheder. Som partiets spidskandidat til EF-Parlamentsvalget opstilledes den 24-årige Steffen Westergaard Andersen.

Medens *Det radikale Venstres* landsmøde således var præget af fordøjelsesproblemer, eftertænksomhed og opfordringer til et bredt samarbejde, var der lagt op til en jubelfest, da *Fremskridtspartiet* afholdt landsmøde i Viborg den 24-25. september. Partiets tillidsmænd og delegerede kunne nemlig samles på baggrund af en overvældende succes. Den konstante tilbagegang partiet havde oplevet siden 1979 var ved valgene i september 1987

og maj 1988 maj blevet vendt til en markant fremgang på ialt 10 mandater. Partiet havde for første gang siden Rio Bravo-forliget i 1983 deltaget i - og afgørende påvirket indholdet af - et storforlig med væsentlig betydning for landbrugets videre udvikling. Partiet havde ved den givne mandatfordeling opnået en nøgleposition i Folketinget. Og samtlige meningsmålinger efter valget viste en endog meget stærkt stigende tilslutning til partiet. Berlinske Tidendes offentliggørelse af Gallups undersøgelse den 4. september viste, at knap 21 procent ville stemme på Fremskridtspartiet mod 9 procent ved valget i maj.

Men alt var dog ikke lutter idyl og rygklapperi. I flere år havde partiet været skueplads for en konstant magtkamp mellem »strammere« og »slappere«, mellem dem der ville følge partistifteren Mogens Glistrups rene kompromisløse linie og dem, der ville følge en lidt mere pragmatiske og ikke-demonstrationsspræget linie, - siden 1984 anført af Pia Kjærsgaard og Helge Dohrmann. Denne kamp fortsatte i Viborg.

Oplægget kom fra partiets finanspolitiske ordfører, medlem af hovedbestyrelsen og tro Glistrup-væbner Kim Behnke. Med ham som kilde kunne Politiken den 23. september offentliggøre det udspil til de forestående forhandlinger om finansloven for 1989, som partiets folketingsgruppe i enighed havde behandlet den 21. september. Oplægget indeholdt specificerede forslag til besparelser på godt 42 mia kroner. Denne offentliggørelse tog både Pia Kjærsgaard og Helge Dohrmann kraftig afstand fra. Pia Kjærsgaard erklærede ligefrem, «...at det var en total, taktisk brøler af Behnke. Man går til forhandlinger med nogle oplæg. Man diskuterer dem ikke først i aviserne» (Politiken den 26.9.1988). Men iøvrigt tilsluttede hun sig fuldstændigt indholdet i spareplanen, det var kun måden, hun var utilfreds med. De konkrete tal skulle ikke ud.

Med afsæt i denne episode, og iøvrigt med den pondus Pia Kjærsgaard havde opnået på grund af valgsejren, kunne hun få landsmødet overtalt til at ændre partiets vedtægter, således at antallet af hovedbestyrelsesmedlemmer blev udvidet fra 6 til 7. Ved det efterfølgende valg opnåede Kim Behnke 150 stemmer, hvilket kun rakte til at blive første suppleant. I hans sted indvalgte Poul Lindholm, Assens, en af Pia Kjærsgaards støtter. På den nyoprettede plads indvalgte ligeledes en fra Kjærsgaard-fløjen, Peter Skårup fra Fremskridtspartiets Ungdom. Med vedtægtændringen og disse valg var der nu flertal for Kjærsgaard-fløjen både i partiorganisationen og i folketingsgruppen og dermed var én af kilderne til de foregående års stridigheder i partiet fjernet.

Landsmødet vedtog også en anden vedtægtsændring: kun danske statsborgere kan være medlemmer af Fremskridtspartiet. Anledningen var, at en iransk flygtning, Fattahi, havde meldt sig ind i partiet alene med det formål at kunne tale på landsmødet. I sin tale kritiserede han stærkt partiets flygtningepolitik og karakteriserede Fremskridtspartiet som et konfliktskabende parti. Konflikt blev der: om han skulle smides ud på stedet eller først ekskluderes ved en senere lejlighed. Meget ophidsede debatter fandt sted mand og mand imellem i mødesalen, iøvrigt under pressens intense opmærksomhed. Inden det udviklede sig videre, forlod Fattahi frivilligt landsmødet. Og vedtægtændringen blev vedtaget med overvældende flertal.

Tildragelsen var kun en understregning af den plads flygtningepolitikken fik på landsmødet. Medens en konkret debat om finans- og nedskæringspolitikken af taktiske grunde blev dysset ned - helt i stil med »gammelpartiernes' traditioner - fik synspunkterne vedrørende flygtningene frit spillerum. Givetvis fordi de synspunkter, der råder i partiet (bl.a.

oprettelse af interneringslejre og ingen integration af flygtningene, men hjemsendelse hurtigst muligt), umuliggør, - endnu da - at partiet kan indgå i seriøse forhandlinger med de andre folketingspartier om ændringer af flygtningeloven, og fordi der var bred enighed om, at partiets fremgang i væsentlig grad netop kunne tilskrives partiets flygtningepolitik. Der kunne ikke konstateres nogen uenighed om indholdet, kun lidt om måden hvorpå den skulle præsenteres.

Det var således et i indhold uforandret Fremskridtsparti, der afsluttede landsmødet, hvorimod det ledelses- og stilmæssigt var blevet et andet. I og med at Pia Kjærsgaard/Helge Dohrmann-fløjen nu havde fået overtaget, var det tydeligt, at markedsføringen af partiets politik og villigheden til at tænke taktisk på »god gammeldags christiansborgsk vis« ville blive en anden end under Glistrup-fløjens mere provokations- og demonstrations orienterede lederskab. »Slapperne« havde strammet sig an i Viborg og vundet.

Også *Venstre* behandlede flygtningeproblematikken på sit landsmøde den 24.-25. september, hvor der i flere indlæg kunne spores en frygt og usikkerhed over for dette spørgsmål. Formanden Uffe Ellemann-Jensen erkendte, at det var et vanskeligt problem og lovede, at der blev sat et arbejde i gang i partiet med at formulere en samlet politik på området udfra den grundholdning, at »...vi finder prøven på, hvem der er ægte liberal, i forskellen mellem den kulturløse egoisme og viljen til at vise ægte solidaritet med andre i nød.« (Politiken den 26.9.1988).

Den økonomiske politik blev kun sparsomt debatteret. Her skete ingen nybrud eller udsendt nye signaler. Hovedlinien var stadig, at væksten i den offentlige sektor skulle vendes til en reduktion af dens omfang, afbureaukratisering, lavere skatter, decentralisering

og selvforvaltning. Men, erkendte formanden, det er svært, når Venstre er et mindretal i en mindretalsregering, der skal forhandle sig frem til alle resultater. Derfor blev der heller ikke fra landsmødets side lagt nogle snærende bånd på ledelsen manøvrefrihed i den forestående jagt på flertallet.

Den samme konklusion kan drages efter *Det konservative Folkepartis* landsrådsmøde den 12.-13. november. Overraskende iøvrigt for mange jagttagere, som havde ventet et opgør på baggrund af de foregående to valgnederlag og den stærkt svindende tilslutning til partiet, som meningsmålingerne viste. Ledelsens linie blev imidlertid i alt væsentligt bekræftet. Der var et par voldsomme angreb fra Konservativ Ungdom i dagspressen og mange spørgsmål om de helt nære ting fra de delegerede. Mødet viste en meget forsonlig og rund Poul Schlüter, der i sin opsummering af debatten på mødet ikke ville forlange af landsrådet, at det ikke ligefrem skulle elske de radikale, men dog acceptere bofællesskabet (med hver sit soveværelse). Han angreb ikke Fremskridtspartiet ret meget, og bejlede flittigt til Kristeligt Folkeparti og Centrumdemokraterne. Grundtonen var, at det nu var de borgerlige kræfter, der satte den politiske dagsorden og ikke Socialdemokratiet, og dette skulle fastholdes, selvom det indebar, at de konservative ikke kunne komme rent igennem med deres mærkesager. Flertallet skulle jo findes.

En mulig deltager i dette flertal var *Centrumdemokraterne*, som på samme tidspunkt holdt landsmøde i Herning. Her var bitterheden over, at være skiftet ud med Det radikale Venstre i regeringssamarbejdet imidlertid stadig stor. Der faldt drøje hug til KVR-regeringen, bl.a. fra tidligere socialminister Mimi Jakobsen, der karakteriserede regeringens politik som en slags bingo, hvor det var helt tilfældigt, hvad der blev trukket ud. Partiets modstand mod brugerbetaling blev ge-

ntaget, fordi det var en omfordeling til skade for de lavest lønnede, ligesom hun fastslog, at borgerlig politik ikke var ensbetydende med nedskæringer.

Partiet bekræftede dets stærke tilslutning til EF, kravet om øgede bevillinger til forsvaret og modstanden mod at ændre på flygtningeloven. I kritikken af KVR-regeringen gik landsmødet dog ikke så langt som til at anbefale, at partiet skulle optræde som regeringsstormer, blot at det skulle genfremsætte de forslag som Firkloverregeringen i sin tid havde været enige om. Iøvrigt kan landsmødet ifølge partiets love ikke pålægge folketingsgruppen at følge en bestemt linie.

Åbningsdebat

Den 4. oktober holdt statsminister Poul Schlüter regeringens trontale og præsenterede Folketinget for hovedlinierne i den politik regeringen ville søge gennemført. Det var et meget dystert billede af dansk økonomi: regeringen fremlagde: en fortsat høj ledighed, for stor udlandsgæld, fortsat for stort betalingsbalanceunderskud, for højt skattetryk, for stor en offentlig sektor, en for lille privat opsparing, et for stift og utilpasningsdygtigt arbejdsmarked m.v. Kun gennem en »heste-
kur« i form af et langt og sejt træk indeholdende bl.a. store offentlige besparelse, indførelse af brugerbetaling for en række offentlige ydelser herunder også på sundhedsområdet, afbureaukratisering og modernisering af den offentlige sektor, salg af statslige aktiviteter, indførelsen af opsparingsfremmende foranstaltninger og meget beskedne - helst ingen - lønstigninger for de offentligt såvel som for de privat ansatte.

Statsministeren appellerede, som det er sædvanen for lederen af en mindretalsregering, til partierne om, at problemerne blev løst i et bredt samarbejde, hvor »bred« i den parlamentariske sprogbrug i dag nærmest er ens-

betydende med, at Socialdemokratiet skal med i samarbejdet. Statsministeren føjede dog til, at »...er der områder, hvor det ikke kan lykkes at samle et bredt flertal om en forsvarlig løsning, så kan regeringen ikke af den grund opgive sin politik...Regeringen må nødvendigvis søge flertal for forsvarlige løsninger, dér hvor et flertal er at finde.« En klar melding om, at hverken Socialdemokratiet eller Fremskridtspartiet var i en position, hvor de alene kunne afgøre forligsvilkårene.

Under åbningsdebatten den 6. oktober blev regeringens parlamentariske basis uventet sat på en alvorlig prøve. Socialdemokratiets formand Svend Auken fremsatte under sin ordførertale et dagsordensforslag, der pålagde regeringen at se bort fra enhver form for brugerbetaling på sundhedområdet og reduktion af statens tilskud til medicin. Socialdemokratiet havde på forhånd orienteret Socialistisk Folkeparti, Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet om indholdet af forslaget og sikret deres tilslutning. Det »alternative socialpolitiske flertal«, der var talt en del om efter valget, skulle nu markere sig og dermed afstikke rammerne for regeringens handlefrihed på dette politikområde.

På et meget tidligt tidspunkt i debatten bad statsministeren overraskende om ordet og meddelte, at denne dagsorden kunne regeringen ikke modtage. Sagen var hermed gjort til et kabinetspørgsmål. Stillet over for denne kendsgerning, meddelte CD-lederen Erhard Jacobsen, at partiet fortsat var imod brugerbetaling på sundhedsområdet og forhøjelse af medicinpriserne. Han pointerede, at der var et flertal i folketinget imod sådanne foranstaltninger, hvilket regeringen skulle tage højde for i de forestående finanslovsforhandlinger, men at Centrumdemokraterne ikke ønskede at deltage i en regeringsstorm. Tilsvarende melding kom fra Kristeligt Folkeparti.

Afgørende for flertalsdannelsen blev herefter Fremskridtspartiet. På et langt og hektisk gruppemøde blev fronterne i partiet endnu en gang trukket skarpt op. Mogens Glistrup og med ham 4 andre gruppemedlemmer var indstillet på at stemme for den socialdemokratiske dagsorden og dermed vælte regeringen, medens Pia Kjærsgaard og Helge Dohrmann kunne mønstre ti medlemmer for deres linie om ikke at vælte regeringen. Kristen Poulsgaard undlod at stemme. Udgangen på drøftelserne blev derfor, at Fremskridtspartiet fremsatte et dagsordensforslag, som partiet var sikker på, Socialdemokratiet ikke kunne stemme for, idet der bevidst blev indflettet nogle bemærkninger om, at Danmark har alt for meget bureaukrati, at den offentlige sektor er for stor og at skattetrykket er for højt.

Ved afstemningen blev Socialdemokratiets forslag forkastet, idet 57 (SD og SF) stemte for medens 69 (KF, V, FP, RV, KRF og det grønlandske medlem Otto Steenholdt) stemte imod. 6 (CD) undlod at stemme. Fremskridtspartiets dagsorden opnåede kun partiets egne stemmer.

Episoden viste, hvilken hårfin balance der hersker i dansk politik. En anden holdning hos blot tre af Fremskridtspartiets gruppe-medlemmer kunne have kaste landet ud i det tredje valg og/eller regeringsdannelse indenfor et år. Den viste også, at Socialdemokratiet begik en taktisk fejlurdering, idet dagsordenen snarere styrkede end svækkede regeringen, idet det »alternative socialpolitiske flertal« smuldrede i samme øjeblik, det blev sat under pres.

Ellers viste åbningsdebatten, at regeringen ikke kunne være sikker på noget som helst. Alle partier erklærede sig parate til samarbejde, men ridsede i samme åndedrag en række vilkår og betingelser op, som gensidigt udelukkede hinanden. Dette foranledi-

gede statsministeren til at drage den konklusion af debatten, at både regering og opposition var i mindretal.

Finansloven

I august fremlagde regeringen dens forslag til finanslov for 1989. Ved fremlæggelsen understregede finansminister Palle Simonsen, at det var regeringens helt klare og ufravigelige mål at fastholde det statslige udgiftsniveau uændret på 208 mia kroner. Der ville ikke i de forestående forhandlinger om lovforslaget være mulighed for, således som det skete med det socialdemokratiske »fingeraftryk« ved finanslovforliget i december 1987, at foretage den mindste udgiftsforhøjelse. Regeringens forslag indeholdt budgetforbedringer på godt 11 mia. kr. Dette beløb skulle hentes ind via: 1. nedskæring af kontante ydelser (bl.a. på boligydelse og varmemhjælp til pensionister, arbejdsløshedsdagpengene, tilskud til medicin, kontanthjælp, støtte til erhversfremme), 2. brugerbetaling (bl.a. ved lån af plader og bånd på bibliotekerne, højere afgifter på emballage, CFC-gasser, affald, tilmeldingsgebyr for videregående uddannelser, højere takster hos Post og Telegrafvæsenet, i lufthavne og hos DSB, 3. modernisering og effektivisering i den offentlige sektor (bl.a. 2 pct's besparelse af ministeriernes løn-udgifter, højere produktivitet, effektivere inddrivelse af restancer), 4. reduktion af bloktilskuddet til amterne, 5. salg af statslige aktiver og aktiviteter (bl.a. dele af Statens bilinspektion, Statens Konfektion, ejendomme m.v.) 6. samt en uspecificeret budgetreguleringskonto på 2.3 mia kroner.

Ved første behandlingen af finanslovsforslaget blev det tydeligt, at regeringen stod foran meget vanskelige forhandlinger. Væsentlige dele af dens forslag kunne ikke umiddelbart samle noget flertal. Således vendte et flertal af partier sig mod reduktionerne i medicin-tilskuddet, varmemhjælpen og kontanthjæl-

pen, ligesom indførelsen af brugerbetaling blev mødt med kraftig modstand. Det konkrete forslag til besparelse på dagpengeområdet blev afvist af Socialistisk Folkeparti og Socialdemokratiet. De forslag, de enkelte partier stillede i stedet for deres afvisning af regeringens, udelukkede som oftest gensidigt hinanden og kunne heller ikke opnå tilsgang om velvillig behandling fra regeringspartierne side.

Ingen fast konstellation tegnede sig. Regeringen måtte søge flertallet, hvor det var at finde. Den kunne dog føre forhandlingerne ud fra den meget væsentlige forudsætning, at Socialdemokratiet allerede i juni offentligt havde meddelt, at det ikke ville stemme imod - højst undlade at stemme - når det endelig forslag til finanslov for 1989 blev fremlagt til tredje behandling i december. Med denne melding havde Socialdemokratiet sikret sig, at Fremskridtspartiet ikke ville komme i en position, hvor det havde vetoret og derfor kunne tvinge regeringen til en for stor imødekommelse af Fremskridtspartiets krav. På Christiansborg hed det sig herefter, at nu manglede Socialdemokratiet blot at udvandre under afstemningen for siden 1982 at have brugt alle de muligheder, der fandtes for et parti under en afstemningsprocedure. Forhandlingerne skred så sildigt frem i løbet af efteråret med de traditionelle anklager, trusler, tilbud og afvisninger, hvoraf hovedparten mere var beregnet på taktiske markeringer end på reelle forligstilbud. I slutningen af november nærmede partierne sig »snorerne« og realitetsdrøftelserne påbegyndtes. Et mønster i forhandlingerne kunne nu spores. På den ene side forhandlede regeringen med Socialdemokratiet om at nå til en forståelse på dagpengeområdet, på den anden side forhandlede med Centrumdemokraterne, Kristeligt Folkeparti og Fremskridtspartiet om bl.a. medicin-tilskud, brugerbetaling, kontanthjælp og salg af statsaktiver.

Den 8.-9. december nåede regeringen til forlig med partierne på begge delområder og det lykkedes også at indgå forlig med Socialistisk Folkeparti om miljøafgifterne. Den 15. december kunne Folketinget vedtage finansloven for 1989, idet regeringspartierne, Centrumdemokraterne og Kristeligt Folkeparti stemte for (ialt 83) medens Socialistisk Folkeparti og Fremskridtspartiet stemte imod (ialt 40) medens Socialdemokratiet med 56 mandater undlod at stemme.

Nogle af de vigtigste bestemmelser i finansloven var som følger: 1. *Medicintilskuddet* nedsattes med 380 mio. kroner, idet den enkelte selv skal betale de første 800 kroner til medicin. Pensionister med medicinkort, kronisk syge og bistandsklienter undtages. 2. *Kontanthjælpen* blev nedskåret med 300 mio. kroner hvoraf 100 mio. afsattes til at aktivere modtagerne af kontanthjælpen. 3. Den gratis *hjemmehjælp* for alle pensionister blev udskudt indtil 1. juli 1989. 4. *AUD*-bidraget fra alle lønmodtagere forhøjedes med 150 kr. ud over de 540, der allerede var indeholdt i dagpengeforliget fra september. 5. Tilskudssatserne for *tandlægehjælp* nedsattes. 6. Fuldtidsforsikrede, som har haft deltidsarbejde plus *supplerende dagpenge*, må efter 18 måneder vælge mellem enten at forsætte med deltidsarbejde uden dagpenge eller modtage et arbejdstilbud på fuldtid. 7. I 1989 skal der *privatiseres* ved salg af statlige virksomheder for 2 mia. kroner og i 1990 for 1 mia. kroner. 8. *Brugerbetaling* for lån af plader og bånd på bibliotekerne. 9. *Tilmeldingsgebyr* ved de videregående uddannelser. 10. *Takstforhøjelser* i Post- og Telegrafvæsenet, DSB og i lufthavnene. 11. Lettelse af *formuebeskatningen* fra 2,2% til 1% over en treårig periode.

Det socialpolitiske flertal (S, SF, CD og KrF) manifesterede sig ved at vedtage udgifter for ca 100 mio. kroner uden om regeringen: 50 mio. til fremme af turismen i Danmark, 25

mio. til pasning af alvorligt syge børn og hancappede børn og 25 mio. til styrkelse af toldvæsenets arbejde. Samtidig besluttede disse partier at spare 10 mio. ved at staten skulle ophøre med at købe tobaksvarer, med den begrundelse at tobak er sundhedsfarligt. Regeringen valgte ikke at gøre dette til et kabinetspørgsmål.

Det kan være vanskeligt at vurdere, hvad de enkelte partier særskilt har bidraget med eller opnået i de komplicerede forhandlinger. Det kan dog nævnes, at Fremskridtspartiet som compensation for dets tilslutning til reduktionen af medicintilskuddet (hvad partiet ellers havde sagt, at det under ingen omstændigheder ville medvirke til) fik garanti for lettelse i indkomstskatten, hvis aftalen om privatiseringen for de 3 mia. kroner ikke kunne opfyldes, samt fik fjernet afgiften på petroleum i dunke. Kristeligt Folkeparti fik afskaffet ejendomsbeskatningen på forsamlings- og missionshuse og forøget tilskuddet til soldaterhjemmene. Centrumdemokraterne fik afkortet aftrapningsperioden for formuebeskatningen fra fire til tre år samt indført gratis fysioterapi for svært handicappede.

Regeringen var godt tilfredse med resultatet. Rammen var overholdt og der var sluttet forlig til alle sider i Folketinget. Finansminister Palle Simonsen erklærede ligefrem, at det var den stærkeste finanslov, han havde haft ansvaret for, og at den var et bevis på regeringens manøvreduktighed. Ellers var der ikke mange positive bemærkninger at hente under den afsluttende finanslovsdebat.

For første gang i nyere tid var finansloven blevet vedtaget af et mindretal af Folketingets medlemmer. I sandhed et vidnesbyrd om den spænding og usikkerhed der har præget - og stadig præger - det danske partisystem. Mindretalsparlamentarismen hersker. Selv om alle Folketingets 8 partier havde indgået

aftaler med regeringen, ja så enten undlod de at stemme eller også stemte de imod det endelige resultat. En sådan adfærd er ganske ny i dansk parlamentarisk historie, hvor det snarere har forholdt sig omvendt, nemlig at partierne til sidst stemte for den samlede finanslov, selvom de var uenige i en række delposter. Eller også undlod de overhovedet at indgå forlig med regeringen og stemte konsekvent imod. Det er og bliver betænkeligt for det repræsentative demokratis styringsevne, at det kun er et mindretal i den lovgivende forsamling, der tager ansvaret for landets - næst efter grundloven - vigtigste lov.

Sikkerhedspolitik

Anderledes forholdt det sig på det sikkerhedspolitiske område. Som bekendt havde udformningen af dansk sikkerhedspolitik i de foregående 6 år været præget af et skisma mellem den siddende regering og det sikkerhedspolitiske flertal bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre. 22 nederlag havde regeringen lidt, det 23. udløste valget i maj. Med optagelsen af Det radikale Venstre i regeringen var dette flertal sprængt. En nyorientering måtte finde sted og i løbet af efteråret var der gennem mørklagte forhandlinger skabt basis for en enighed mellem regeringen og Socialdemokratiet på dette område.

Den 17. november manifesterede denne nye forståelse sig i Folketinget under en sikkerhedspolitisk debat. Den afsluttedes med, at alle partier undtagen Socialistisk Folkeparti stemte for følgende dagsorden: »Folketinget opfordrer regeringen til at bidrage aktivt til, at det forbedrede klima på våbenkontrol- og nedrustningsområdet udnyttes til at opnå konkrete resultater til fremme af international stabilitet og sikkerhed på et lavere rustningsniveau. Samtidig opfordrer Folketinget det særlige sikkerhedspolitiske udvalg til sammen med regeringen at forstærke sit ar-

bejde med henblik på at afgive beretninger til Folketinget om udvalgte sikkerhedspolitiske emner. De første beretninger skal afgives inden den 1. juli 1989. Til brug for sit arbejde kan udvalget inddrage redegørelser udarbejdet af SNU.«

Hermed var den traditionelle brede enighed om dansk sikkerhedspolitik blevet genskabt, for en tid i hvert fald.

Opsummerende kan det om dette halvårs politiske udvikling siges, at den viste: 1. et Socialdemokrati, der endnu ikke var kommet et eneste skridt nærmere regeringsmagten, 2. et SF der var praktisk taget uden indflydelse overhovedet, 3. et Fremskridtsparti der via et stilskitte hos dette parti og et sporskifte hos Det radikale Venstre nu var optaget i den kreds af partier, med hvilke regeringen indgik betydningsfulde forlig, 4. et borgerligt flertal der ønskede at fastholde en borgerlig ledelse af landet og 5. et genetableret bredt flertal bag sikkerhedspolitikken.

Anmeldelser

Jesper Due og Jørgen Steen Madsen: *Når der slås søm i. Organisationsforhandler og organisationskultur*. København 1988: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 360 s. hæftet. 295 kr.

Due og Madsens bog er en bedrift. Her har vi meget hurtigt en minutios kortlægning af overenskomstforhandlingerne på det offentlige område i 1986-87. Og bogen er tillige spændende. Her fremhæves en række karakteristiske træk ved og problemer i forhandlingsforløbet. Endelig er bogen velskrevet. I hvert tilfælde er der ikke megen fagjargon.

Det bedste ved bogen er næppe forfatternes egen hovedpointe. Både indledningsvist og en gang til i afslutningen fremhæver Due og Madsen betydningen af de uformelle relationer og uformelle kontakter. Det er vigtigt, at forhandlerne kan sammen, selvom de sidder på hver sin side af forhandlingsbordet. Og det er afgørende, at de kan snakke underhånden sideløbende med de officielle drøftelser. Det er især forholdet mellem finansminister Palle Simonsen og Aage Andersen på lønmodtagersiden, som Due og Madsen tillægger afgørende betydning. Gennem uformelle samtaler fik Simonsen og Andersen flere gange forhandlingerne over døde punkter. Due og Madsen fremhæver helt principielt betydningen af det uformelle som en særlig kultursociologisk indsigt.

Om det sidste er rigtigt, kan diskuteres. Uanset disciplin ved de fleste godt, at der sker noget bag kulisserne. Spørg blot forvaltnings- og organisationsforskere. Eller spørg historikerne. Tit er de næsten mere fascinerede af, hvad der sker bag scenen end på den. Den eneste undtagelse er næsten Ole Karup Pedersen. I sin disputats om P. Munch lagde han afgørende vægt på de *offentlige* udtalel-

ser og handlinger, for det var dem, der bandt politikerne. Men det har ikke rigtigt dannet skole. Og anmelderen er usikker på om det uformelle nu også var så afgørende i det konkrete begivenhedsforløb. Det dokumenteres ganske rigtigt, at Simonsen og Andersen snakkede sammen og fik tingene til at glide. Men det står læseren frit for at mene, at uden disse kontakter ville forhandlingerne blot have taget et par dage mere, uden at det ville have gjort den store forskel i resultatet.

Det hænger sammen med et specielt forhold i 1987. I fremstillingen går det nemlig igen og igen, at i 1987 ville Palle Simonsen for alt i verden have et forlig. Der skulle nemlig være valg og de konservative var bange for at tabe stemmer hos offentligt ansatte. Derved kom 1987 til at adskille sig fra både 1985 og 1989. I 1985 skulle der ikke være valg og regeringen lavede derfor et skrappt indgreb. I 1989 skal der heller ikke være valg og statsministeren kunne derfor bruge nytårstalen til at foreslå 10 procent lønnedgang i bytte for skattelettelser. Men i 1987 skulle der være valg og Palle Simonsen var flink. Meget flink. Hvis ønsket om forlig var et hovedmotiv på arbejdsgiversiden, krævede det næppe den store forhandlingstekniske snilde, herunder underhåndskontakter, at nå et resultat. Det skulle nok komme, medmindre man direkte klumrede i det. Regeringen var i give-humør.

Flinkheden rækker næppe meget ud over 1987. Det gør til gengæld noget andet, og det er bogens største fortjeneste. Den illustrerer meget stærkt koalitions karakteren af de offentlige forhandlinger. På hver side, arbejdsgivere og lønmodtagere, er der tale om højst blandede grupperinger. På lønmodtagerside sidder LO-gruppen, ETF og AC stadig sammen, selvom deres interesser er direkte modstridende med hensyn til, hvorledes forbedringer skal fordeles på højt- og lavtlønnede. Talsmanden er LO-mand. Og arbejdsgiversiden er ikke bedre: Staten og kommunerne er

sammen og deres ønsker er langt fra ens. I 1987 var kommunerne ikke i det samme givehumør som finansministeren. Men det var Palle Simonsen der førte det store ord. I vigtige faser blev kommunerne blot underrettet om resultaterne. Det illustrerer endnu et træk: Man forhandler tilsyneladende i stort omfang på andres vegne. Det sidste var iøvrigt endnu mere udtalt før 1987. Forhandlingerne på tjenestemandsområdet var udslagsgivende, også for de overenskomstansatte, men de var ikke med ved forhandlingsbordet. Koalitionerne er skrøbelige og det er fascinerende at følge, hvorledes man alligevel prøver at holde sammen. Og det rejser igen nogle mere generelle spørgsmål. Hvad skal der til for at systemet bryder sammen? Eller mere positivt: Kan apparatet i det hele taget fungere, hvis ikke en eller anden, som Simonsen i 1987, presser en linje igennem?

Her giver Due og Madsen et særdeles godt indblik bag kulisserne. Der er kun et problem: Det kunne være gjort på den halve plads. Selve fremstillingen er bred, der er godt med gentagelser og for en sikkerheds skyld er hvert afsnit forsynet med sammenfatninger. Bredden forøges yderligere af, at Due og Madsen elsker slangudtryk i en sådan grad, at de helst skal have serveret mest muligt. Forhandlingerne var sikkert livlige. For i følge overskrifterne var der »rygsvømning«, »luft i ministeren«, og »afbrudt samleje«. Og læseren bør fornøje sig med for eksempel side 220. Man får ganske vist ikke noget at vide. Forretningsudvalget i Lærernes Centralorganisation havde afvist det resultat, Martin Rømer var nået til, og forfatterne skriver ligeud, at det er svært at vide hvorfor. Mn dette inspirerer dem til et festfyrværkeri af slangudtryk – ialt 6 på denne side – hvor sportens verden og den menneskelige fordøjelse indgår en dialektisk syntese.

En del er smag og behag. I længden – bogen er lang – bliver selv de morsomste udtryk en

lille smule trættende. Og bredden kan gøre det lidt langsommeligt at komme igennem bogen. Men det skal man. For den ligner på mange måder Tage Kaarsteds i sin tid om Regeringskrisen 1957: Man kommer til at kende systemet indefra.

Hans Jørgen Nielsen

Replik til Peter Bogasons anmeldelse af bogen: »Fra vækst til omstilling«

I Økonomi & Politik nr. 1988:4 anmelder Peter Bogason bogen: »Fra vækst til omstilling«.

I anmeldelsen fremhæver han blandt andet min artikel: »Fra bureaukrati til servicevirksomhed«.

Peter Bogason blev således behørigt provokeret – og fik sin krydder i den gale hals – over min afsluttende sætning, der siger at:

»Markedet er det styringssystem, der synes at udnytte ressourcerne mere effektivt end noget andet styringssystem.«

Jeg kan udmærket forstå, at Peter Bogason var ved at komme til skade, da han læste artiklens afslutning. Jeg blev nemlig selv ret chokeret, da jeg så min egen artikel.

Sætternissen havde nemlig været på spil, og havde lavet en stærkt meningsforstyrrende fejl i den afsluttende sætning.

Til orientering for Peter Bogason – og andre, der har læst artiklen og undret sig over den usammenhængende afslutning – kommer den rigtige afslutning på artiklen her:

»Markedet er det styringssystem, der ud-

fra en borgerlig tankegang synes at udnytte ressourcerne mere effektivt end noget andet styringssystem.»

Jan Pedersen

Innovation: A Cross-disciplinary Perspective edited by Kjell Grønhaug og Geir Kaufmann, Norwegian University Press 1988.

Denne bog har ifølge redaktørerne følgende målgrupper: 1) forskere inden for innovation, 2) 2.delsstuderende inden for de områder bogen behandler og 3) ledere og politikere.

Der er tale om et »murstensværk« på ikke mindre end 515 sider plus index. Indholdet består af en generel introduktion samt 21 individuelle bidrag om innovation på individuelt, gruppe, organisation og samfunds niveau. Ni artikler har tidligere været publicerede. Den er resultatet af søgning efter materiale til et kursus i innovation ved Norges Handelshøyskole i Bergen.

Kravet til artikeludvalget har ifølge redaktørerne været tilstrækkelig bredde og dybde. Dette forklarer selvfølgelig samlingens absolutte størrelse. Når man skriver sådant, blotstiller man sig selvfølgelig for »hug«, noget jeg skal vende tilbage til.

De enkelte bidrag er generelt af høj kvalitet og bogens styrke ligger navnlig i individuel/organisatorisk kreativitet (del I) samt (del III) der i væsentlig grad opdyrker vidensperspektivet på samfunds niveau. Med det høje ambitionsniveau, der er lagt op til kunne man ønske en væsentlig stærkere indikation af nyere økonomisk virksomhedsteori. Artiklerne om strategi og proces er ikke dårlige f.eks. Grønhaug & Reve påpejning af et spændingsfelt mellem entrepreneurskab og formel planlægning er udtryk for en spændende og frugtbar fremgangsmåde. Der sav-

nes imidlertid bidrag som f.eks. David Teece arbejder omkring diversifikation og beskyttelse af viden. Nydannelser, som fokuseringen af »economics of scope« som er kommet i kølevandet af analyser af innovationer på virksomheds- og brancheplan glimrer med sit fravær. Iøvrigt savnes Sidney Winter og Richard Nelsons banebrydende arbejde med evolutionære modeller for innovationer i en branche. Om end disse bidrag blandt en del »ortodokse økonomer« betragtes med en del skepsis fortjener de at komme til orde i en antologi som både skal dække bredde og dybde. En yderligere kritik kan rejses til den meget korte introduktion. For den »jomfruelige læser« kan denne ikke skabe den fornødne baggrundsviden. Eksemplarisk i denne sammenhæng er Barney & Ouchi's »Organizational Economics«, hvor de enkelte bidrag kommenteres i detail og sættes i perspektiv.

Sammenfattende kan bogen gøre stor nytte som indførings- og kildebog for 2-delsstuderende, forskere og politikere/ledere, men allene bør den ikke stå al den tid økonomisk teori ikke er bedre behandlet.

Tore Kristensen

Erik Strøjer Madsen, Jørgen Ulff-Møller Nielsen og Kurt Pedersen: Økonomisk teori i internationalt perspektiv, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1989.

Hans Keiding og Lars Lund: Nationaløkonomi I og II, Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København 1988. 311 s. og 290 s. 248 kr. og 248 kr.

Da far var dreng

Min første kontakt med den nationaløkono-

miske videnskab i midten af 1960'erne var »Einführung in der Wirtschaftstheorie« af Erich Schneider. Noget af en forskrækkelse for årgangen af unge håbefulde polit-studerende. »Der findes ikke alternativer på engelsk – og slet ikke på dansk«, lød argumentet fra fagets lærere. »Skjult adgangsbe-grænsning!«, mumlede vi forbitret, men bøjede så nakken over ordbøgerne. Det var før nogen havde hørt om studienævn og den slags.

De amerikanske mursten

Nu er det heldigvis blevet bedre. Først kom de store – oftest amerikanske – lærebøger med den neoklasiske syntese i flerfarvede diagrammer, særlige lærer- og studenter-hæfter med supplerende spørgsmål og detal-jerede forslag til gennemgangsplaner. Man kunne køre fra mikro til makro – eller om-vendt – alt efter temperament og behov.

Herefter troede man i nogle år, at markedet for lærebøger på universitetsniveau også i Danmark var mættet. »Vi er for lille et sprog-område til mange ting – også at have egne læ-rebøger i nationaløkonomi«, tænkte bekym-rede forlæggere. De få, som forsøgte, opleve-de vistnok også, at der var noget om snak-ken. Kun bøger med specialbehandling af dansk samfundsbeskrivelse eller dansk øko-nomisk politik kunne klare sig.

Først i de senere år har dansksprogede lære-bøger i nationaløkonomi vundet fodfæste. Baggrunden er formentlig en kombination af samfundsvidenskabelige uddannelser har øget behovet. Samtidig har moderne tekst-behandling mindsket kravene til oplagsstør-relser noget.

To nye lærebøger

Emnet for denne anmeldelse er to af disse danske introduktioner til nationaløkonomi-en. De er eksempler på denne nye generation af lærebøger henvendt til grunduddannel-serne på handelshøjskoler og universiteter. Samtidig er de repræsentanter for meget for-skellige syn på, hvordan en god lærebog skal tilrettelægges.

En klassisk model

Hans Keiding og Lars Lund har allerede med titlen »Nationaløkonomi« signaleret en klassisk lærebogsform. Bogen er primært beregnet på HA-undervisning på handels-højskolerne og – understreger forfatterne i forordet – som en del af det samlede under-visningsmateriale. Heri ligger, at den be-skrivende økonomi og anvendelse af økono-misk teori bliver behandlet andetsteds. I den-ne bog er det *teorien* det gælder.

Gangen igennem bogens kapitler er umid-delbart også den traditionelle: fra mikroøko-nomi over generel ligevægt og velfærd til in-ternational økonomi, den offentlige sektor og makroøkonomi. Forfatterne pointerer dog, at skellet mellem mikro- og makroteori er under opløsning.

Mikroteori, generel ligevægtsteori, velfærd-teori og international økonomi udfylder bind I. Det meste er standardstof. Forfatter-nes egne faglige præferencer viser sig i en grundig behandling af spilteori, intertempo-ral økonomi, usikkerhed og information. To ting karakteriserer i øvrigt teksten.

For det første udviser forfatterne en prisvær-dig omhu i gennemgang og anvendelse af il-lustrationer.

For det andet gives en afsluttende kommen-

tar til hvert kapital, hvor det placeres i en teo-rihistorisk sammenhæng. Den er jeg mere tvivlende over for nytten af. Småsnak om »... Edgeworth, der har fået et stærkt come-back i de seneste år« (p. 57), siger næppe meget for en ikke-rygende nybegynder i faget. Og evige sandheder af typen »Godt nok er teoretikerne ikke ansvarlige for det, som alle mulige plattenslagere stiller op med deres værk, men de kan jo godt alligevel gardere sig en smule« (p. 192), lugter ganske meget af universitær kaffepause-bekymring. Der er andre eksempler.

Del II indledes med en selvstændig og grundig gennemgang af den offentlige sektor med vægt på dens placering som et særskilt fænomen i økonomisk teori. Herefter følger nationalregnskab og indkomstdannelsesmodeller med vægt på IS/LM-modellen. Bogen afrundes med kapitler om inflationsteori, betalingsbalanceteori, pengeteori og vækstteori.

Sammenfattende har denne lærebog både dyderne og svaghederne fra de klassiske økonomiske lærebøger. Der er en intellektuel skønhed i den rene teori, i præciseringen af forudsætninger og konklusioner. Er man vakt for den økonomiske teori, er det en fornøjelse at læse denne bog. Men samtidig er den tør. Knastør. Derfor vil der i mange praktiske undervisningssituationer blive stillet store krav til lærernes evne til levende formidling med inddragelse af alternative synsvinkler, eksempler og aktuelt stof.

Og nu skal alle more sig

Meget af dette formidlingsarbejde bliver underviseren sparet for i en anden ny lærebog om »Økonomisk teori i internationalt perspektiv«, hvis 2. udgave kom i 1988. Bogen skal opfylde behovet for en dansksproget indledning til økonomisk teori ved de højere

læreanstalter. Som det fremgår af titlen søges bogen målrettet til en dansk publikum ved at inddrage det internationale aspekt i teorigennemgangen – hvor de fleste amerikanske lærebøger overvejende behandler teorien ud fra forhold i en lukket økonomi.

Bogens disponering er den sædvanlige. Fra behandling af varemarkeder, prisdannelse og effektivitet over indkomstdannelsese teori og finanspolitik til penge og valuta. I den afsluttende del behandles nogle aktuelle områder som »inflation«, »udbudspolitik«, »konkurrenceevnepolitik«, »konjunkturteori« og »økonomisk vækst«.

Umiddelbart kan jeg godt lide bogens titel. Forfatterne prøver at »åbne« den økonomiske teori på flere måder. For det første søger de at undgå at præsentere økonomisk teori som en monolit – en færdig og afklaret teori-bygning. Alternative økonomiske skolars synspunkter inddrages både i bogens indledning og løbende gennem teksten (f.eks. i behandlingen af international handel). For det andet lægger de vægt på aktualitet i talmateriale og eksempler. Og endelig søger de også at inddrage de magtmæssige og politiske aspekter af den økonomiske virkelighed i deres teoribehandling.

Figurmaterialet er som hovedregel veltegnet – næsten »amerikansk« i stilen med tredimensionale kasser og den slags. Forfatterne har en svaghed for at illustrere fordelingsvirkninger i forbindelse med analysen af prisdannelsen på enkeltmarkeder. Nogle gange bliver det næsten for meget. Det gælder for eksempel figur 14.4, hvor virkningerne af en told opsplittes i ikke mindre end 7 kasser og trekanter, som så fordeles til og fra producenter, forbrugere og stat.

Også stilen med inddragelse af det internationale perspektiv trækkes til tider for langt og gør fremstillingen springende. For eksempel

behandles direkte internationale investeringer og multinationale selskaber i to korte afsnit i kapitlet om realkapital – inden læseren er blevet præsenteret for hovedkapitlet om international handel og fordeling. Men i langt de fleste tilfælde fungerer diskussionen af internationale aspekter som en berigelse af teorien.

Kan underviseren så nøjes med at læse op af teksten. Næppe. For nu bliver opgaven snarere at holde tråden i gennemgangen ved at udpege de tunge klumper og gennemgående ræsonnementer i økonomisk teori. For studerende på introduktionsundervisning er alle sider jo lige relevante – eller lige kedelige. Og denne lærebog kræver mere end de fleste, at de store linier trækkes op og fastholdes.

Robinsons dilemma

Hvis man strandede på en øde ø med et hold studerende – og et classesæt af hver af de bøger, som denne anmeldelse behandler, hvilket skulle man så vælge?

I det tilfælde, hvor de studerende ikke var på starten af en egentlig økonomisk kandidatuddannelse, men for eksempel læste på en uddannelse, hvor nationaløkonomi var ét blandt flere fag og hvor de ikke skulle føres videre gennem mere formaliseret økonomisk teori – så ville jeg ikke være i tvivl. »Økonomisk teori i internationalt perspektiv« ville blive brugt til at fordrive tiden, indtil det frelsende skib dukkede op i horisonten.

Hvis jeg havde at gøre med studerende ved de »tunge« økonomiuddannelser (f.eks. cand. polit./oecon.), ville valget ikke være så nemt. Givet den tradition for matematisk stringens og abstrakt teori, som stadig præger håndteringen af økonomisk videnskab på disse studier, ville Hans Keidings og Lars Lunds »Nationaløkonomi« på mange måder være en

mere ærlig og relevant introduktion til det videre studium.

Så det handler – selvfølgelig – i sidste ende om en nøje vurdering af undervisningsbehovet og det samlede studieforløb, som en introduktion til nationaløkonomi skal indgå i. Her illustrerer de to omtalte lærebøger – og også andre eksempler fra de senere år – en bredde i udbuddet, som vi ikke havde drømt om, da vi sad bøjet over »Einführung ...« for 20 år siden.

Per Kongshøj Madsen

Henrik Christoffersen og Bjarne Hastrup: Når får har for meget – en historie om historie om de nordiske folks velfærd i moderne tid. Amadeus debatbøger, 1988. 191 s.

De to økonomer, der er forfattere til denne bog, har sat sig for at fortælle nordboerne og den engelsktalende verden (bogen vil blive udgivet i USA) om den skandinaviske velfærdsmodel og kræfterne bag dens opkomst. De mener ikke, at velfærdsstaten blev skabt i 1930'erne af socialdemokratierne. De ser den i stedet som et resultat af en lang historisk proces, der går tilbage til 1780'erne. De beskriver udviklingen som et resultat af fire velfærdsbølger. Den første startede med bondereformerne i slutningen af 1700-tallet. Den anden tidsfæstes til perioden 1830-1930. Den tredje velfærdsbølge, som de kalder den socialdemokratiske, lægger de fra 1930'erne til 1980'erne dvs. nu, hvor de mener, at vi står over for at skulle skabe en ny fjerde velfærdsbølge.

Forfatterne er fulde af lovord om den specielle udvikling i Norden, som de beskriver som temmelig enestående politisk som materielt. En væsentlig forklaring på den lykkelige udvikling skulle være, at der som en rød tråd gennem de sidste par hundrede år har

været nogle grundlæggende principper i vor politiske kultur, som har styret udviklingen. disse idealer skulle have været »idealet om bredest mulig oplysning, frigørelse og ansvarliggørelse af befolkningen«. Idealets højeste udviklingstrin ser forfatterne som »den samfundsorganisation, som for alvor blev udviklet med 1930ernes krisepolitik, og som i årtierne efter anden verdenskrig har opnået så imponerende resultater«.

Den socialdemokratiske ideologibygnings, der var grundlaget for 1930ernes velfærdsbølge, har imidlertid ifølge forfatterne efterhånden mistet sin kraft og sin troværdighed. Det er blevet problematisk, om velfærdssamfundet skaber øget velfærd, og om det ikke i stedet er blevet institutionernes velfærd, der varetages. Forfatterne er i virkeligheden meget desillusionerede. »Det er lammende at opleve afdækningen af, hvorledes offentlige velfærdsinstitutioner og faglige organisationer er blevet styret ud fra hensynet til egne interesser snarere end borgernes, således som det er sket i 1980erne«, skriver de. Følgen har ifølge forfatterne været, at vi befinder os i en moralsk og politisk krise. »Der kan ikke formuleres et sammenhængende helhedsbillede, som befolkningen kan tilslutte sig«. Til erstatning for den opslidte socialdemokratiske ideologi peger de på behovet for at finde frem til nye grundlæggende ideer, som økonomisk, kulturelt, økologisk og på anden måde kan bære, og som i overensstemmelse med den politiske velfærdstradition også får marginalgrupperne med. Hermed fastholdes en række af de kulturværdier, som forfatterne mener har været dominerende i fortidens udvikling.

Bogen er med sine 200 sider en overkommelig og let læst bog, der giver en række gode og instruktive og lange linjer i de nordiske landes udvikling. Der forekommer mig også at være rigtige iagttagelser om den moderne udvikling. Men det er åbenlyst også en hur-

tigt skrevet bog. Man har næppe taget de historiske studier særlig alvorligt. Der er grundlag for en del detailkritik, som jeg af pladshensyn vil afholde mig fra at gå ind i. I stedet vil jeg holde mig til nogle hovedpunkter i bogen.

Bogen er trods sit beskedne omfang ganske ambitiøs. Det er ikke så lidt på grundlag af nogle strejftog i de sidste to hundrede års historie at ville forklare, hvad der er vor nordiske egenart, og hvad der er centralt, og hvad der er specifikt i vor nordiske kultur og udvikling. Forfatternes svar er som nævnt, at »idealet om bredest mulig oplysning, frigørelse og ansvarliggørelse af befolkningen« har styret udviklingen.

Nu er det jo en debatbog, og jeg tror ikke, at forfatterne vil påstå, at deres konklusioner hviler på noget videnskabeligt grundlag. De anvendte begreber i idealet er så vage og elastiske, at de forekommer at kunne bruges til at kunne forklare alting og ingenting. Henvisningerne til lovgivning, der skal vise, hvor herligt vidt, vi på forskellige områder på et tidligt tidspunkt har drevet det, er for ufuldstændige som bevisførelse. Og forfatterne kan heller ikke vide, hvad det er der har styret udviklingen og beslutningstagernes handlinger, for det er ikke undersøgt systematisk ud fra deres synsvinkel. Og hvorfor ved forfatterne, at det der er sket, er resultater af en bevidst politisk målsætning?

Hele sagen må altså diskuteres på et temmelig ufuldstændigt grundlag, hvor det bedste man kan gøre er at se, hvad faghistorikerne er nået frem til, som kan belyse problemet. Og her er det ganske pudsigt, at de to økonomer vælger en idealistisk forklaring på udviklingen, mens en række af faghistoriernes resultater i virkeligheden kan og vel må fortolkes således, at det først og fremmest er markedskræfterne og andre materielle forhold, der har styret udviklingen og skabt de foran-

dringer, som forfatterne kalder velfærdsforandringer. Bondereformerne ses således ikke længere af historikerne først og fremmest som resultater af en fra oven kommende human politik. (Kongen bød ... osv., som der står på frihedsstøtten og i skolebøgerne), men som en tilpasning til kræfter og krav, der kom nedefra, og som var fremkaldt af markedskræfterne og markedsøkonomiens fremtrængen i Europa. Det enevældige bureaukratis rolle blev den at moderere de stærke kræfter, der her gik i gang. Ja det fremherskende synspunkt i stavnsbåndophævelsens jubilæumsår var det, at den velfærd, der lå i bondereformerne nærmest kom til ved en balancering mellem interesser og eksisterende rettigheder, der nok var pragmatisk, men næppe så ideel, som af forfatterne antaget. I England var der ikke en tilsvarende modvægt i det stænderdelte engelske parlament.

Og hvordan skal man forholde sig til påstanden om den anden velfærdsbølge fra 1830-1930? Det er svært at se, at der skulle være så meget specifikt i den. Tværtimod kendes nye forfatninger med demokrati, folkelige bevægelser, organisering af erhvervsinteresser og fagforeninger osv. jo overalt i det mere udviklede Europa, ligesom en egentlig sociallovgivning opstår overalt. Det fælles er mere iøjnefaldende end det specielle. Den danske økonomi og det danske samfund forandredes i takt med konjunkturerne og forandringerne i Europa og senere i USA.

Andelsbevægelsens fortræffelighed trækkes her frem som sædvanlig, men sagen er, at den produktionsomlægning, som andelsbevægelsen kom til at organisere, allerede var i gang, før bevægelsen startedes. Men hvad med organisationsformen? Var den ikke et resultat af en særlig dansk eller nordisk velfærdstradition. Nej, ikke i nogen direkte forstand. Organiseringen i andelsbevægelsen skete decentralt og derved, at danske landmænd valgte fra egn til egn at kopiere den an-

delsform, som var blevet startet i Vestjylland, men tilsyneladende uden at det var særlig afgørende for dem under hvilke former omlægningen skete, når blot den skete hurtigt, således som prisforholdene opfordrede til. Først da andelssvineslagterierne blev etablerede, brugtes andelsideologien af de etablerede andelsinteresserede som et led i deres langvarige kamp mod de allerede etablerede store svineslagterier, der havde specialiseret sig i det engelske marked.

Den tredje velfærdsbølge »den samfundsorganisation, som for alvor blev udviklet med 1930ernes krisepolitik, og som i årtierne efter anden verdenskrig har opnået så imponerende resultater« omfatter under ét perioden fra 1930 til i dag. Hvad tales der her om? Ordet samfundsorganisation må angive, at der tales om hele den måde, hvorpå vi har indrettet vort politiske og samfundsmæssige system. I perioden 1930 til ca. 1950 skabtes et regulerings- og forhandlingssamfund, hvor sociallovgivningen udbyggedes i moderat omfang, men som erhvervsmæssigt frem til 1950erne var karakteriseret ved et statssubsidieret landbrug og en industri, der gik med krykker. Resultaterne her var ikke så imponerende. Den egentlige velfærd, den der ligger i økonomisk vækst og høj beskæftigelse, den var her lavere end både før og siden. Det har der imidlertid ikke været meget at gøre ved, da det var et system, der som sædvanligt fremkaldtes af forholdene og konjunkturerne uden om os. Også de ændringer af samfundet, der kom fra 1950erne, med liberalisering og afvikling af restriktioner kom udefra med Marshallplanen og liberaliseringen af udenrigshandelen i Europa. Herved lagdes grundlaget for den store økonomiske vækstbølge, der slog igennem også hos os fra slutningen af 1950erne. Det specifikke og enestående ved os var det politiske systems mangel på evne til at styre denne vækst og den offentlige sektors opgaver og funktioner, herunder ikke mindst udgifter, der for en

stor del må karakteriseres som sociale. Udviklingen forudsagdes allerede af Erik Ib Schmidt og de andre bureaukrater i budgetdepartementet i PP1 og PP2 og advarslerne fra de sagkyndige har været utallige siden. Følgerne har for Danmark været en kæmpe-mæssig udlandsgæld, en for lille produktion og økonomisk vækst og en høj arbejdsløshed. Den ironiske konklusion af den anlagte tankegang er den, at danskernes velfærd måske havde været bedre forvaltet af bureaukraterne i Budgetdepartementet (som i sin tid af deres forgængere i Rentekammeret og i Danske Kancelli) end af »den samfundsorganisation... som i årtierne efter anden verdenskrig har opnået så imponerende resultater«.

Birgit Nüchel Thomsen

Jørgen Teglers: Fredsbevægelsen – med og modspillere. Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg. 124 sider. København 1988.

Oprigtighed er en god ting også over for en bogs potentielle købere. Oprigtigheden nås på bagflippen, hvor der står: »Dette er ikke en bog om fredsbevægelsen, men derimod om de reaktioner den nye fredsbevægelse fremkaldte i begyndelsen af 80'erne.« På den måde rettes den misforståelse, som de fleste nok ville geråde i, hvis de holdt sig til titlen.

Det der altså er bogens hovedtema – reaktionerne på fredsbevægelsen i det øvrige samfund – er godt nok. Det er nemlig politologiske relevant ved at ville belyse i hvilket omfang en folkelig bevægelse har taget et spørgsmål op af betydning for samfundet som helhed. En nærliggende måde at afgøre det spørgsmål på, er ved at se på de reaktioner – både for og imod – som bevægelsen gennem sin agitation og øvrige aktivitet afstedkommer.

Nu er det vist en forholdsvis kendt sag, at der i den borgerlige regerings tid indtil valget i maj i år, fandtes et sikkerhedspolitisk flertal i Folketinget, der bl.a. med et meget stort antal dagsordner søgte at påtvinge regeringen en politik, der var en del forskellig fra denne regerings egen opfattelse af de sikkerhedspolitiske problemers rette løsning. Det er også kendt, at der findes en Fredsfond, der støtter fredsarbejdet finansielt. På dette område indeholder bogen intet nyt. Det har vel allerede dens beskedne omfang udelukket. Men selv inden for sine rammer kunne fremstillingen nok have været grundigere i sin redegørelse for årsagerne til fredsbevægelsernes opkomst og tilslutning.

Interessantere er afsnittene om modspillerne, og her tænker jeg hverken på Erhard Jacobsen eller på de borgerlige partier. Men mig bekendt bringer denne bog for første gang en oversigt over de organisationer og foreninger, der som »Landsforeningen Værn om Danmark« er dannet som et direkte modspil til fredsbevægelsen med det formål at gå ind i en kamp med denne om opinionen. Her har Teglers udført, hvad man i gammeldags historikerjargon kaldte et rydningsarbejde. Mere er der imidlertid heller ikke tale om.

I et udmærket og overskueligt leksikalt appendix får vi en række faktuelle oplysninger om oprettelsestidspunkt, formål, organisationsform, politisk tilhørsforhold og adresse. Hvad der imidlertid savnes, men som godt kunne have været tilføjet uden yderligere krav til arbejdets researchdel, var en analyse af disse organisationers struktur, aktivitetsformer og rekruttering. Når nu forfatteren har valgt at fokusere på den sikkerhedspolitiske debats aktører og disses interaktionsformer, havde det været på sin plads med en analyse af ligheder og forskelle parterne imellem.

Denne kritik er så meget mere berettiget, som Teglers selv i fremstillingens begyndelse karakteriserer brydningen mellem parterne med det både historisk og aktuelt set særdeles rammende udtryk »kulturkamp« (p. 16). Bag parternes frygt for henholdsvis oprustning og nedrustning, militarisme og defeatisme, krigen og russerne, osv. vil man formentlig kunne identificere mere generelle holdninger i synet på sociale problemer og deres mulige løsning. Det ville i den forbindelse have været interessant at få blotlagt – eller bare antydet – om der i parternes organisationsformer og aktiviteter kan konstateres sådanne forskelle, at konfrontationen mellem dem kunne tages som udtryk for to forskellige politiske kulturer.

Som det nu er forekommer fremstillingen overfladisk ikke alene fordi den er kort, men først og fremmest fordi den indlader at give læseren indtryk af, at debatten – uanset på hvilken side man måtte have engageret sig – drejer sig om et spørgsmål af betydning. Man får ikke af denne fremstilling indtryk af, at det for parterne under alle omstændigheder drejer sig om en sag, hvor der står noget på

spil. Den sikkerhedspolitiske debat er netop blevet reduceret til et spil, der for så vidt kunne dreje sig om hvad som helst. På den måde modsiger bogen sådan set sit eget hovedtema, fordi det fra en spilteoretisk synsvinkel ikke er muligt at forklare, hvorfor netop denne sag skabte et så bredt folkeligt engagement.

To ting i bogen er gode: de leksikalske og systematiserende afsnit til sidst samt de afsnit der skildrer, hvad Teglers har kaldt »en fynsk affære«. Her gives en levende og sine steder oven i kølbet spændende fremstilling af de politiske brydninger på lokalt niveau om opstillingen af to eskadriller HAWK missiler på Fyn. Denne gennemgang er eksemplarisk til forståelse af det repræsentative demokratis funktionsmåde i en konkret sag.

En bog om fredsbevægelsen mangler vi stadig, og så har Teglers vist, at der også i høj grad er behov for en undersøgelse af de modspillende organisationer og deres baggrundsgrupper.

Wilhelm Christmas-Møller