

økonomi & politik

Kent Kirk: Fred og frihed i Europa

Sven Skovmand: Den forkerte danske opfattelse af EF

Michael Leigh: De tøvende europæere: Danmark set fra Bruxelles

Peter Brückner: Europæisk politisk samarbejde (EPS)

Carsten Lehmann Sørensen: Budgetstriden i EF

Jacob A. Buksti: Danske interesseorganisationer i EF

Ove Johansen: Grønland, Danmark og EF

Finn Laursen: EF og den nye havret

Lars Mathiesen: Dansk økonomi og EF

Ovenstående artikler indeholder i bearbejdet form indlæggene ved et EF seminar på Odense Universitet i efteråret 1983.

UDENFOR TEMA:

Niels Blomgren-Hansen:

Markedsreaktioner, indkomspolitik og ledighed

Hans Linderøth: OPEC's produktions- og prispolitik

58. årgang 1984

nr. 1

Økonomi og politik

Økonomi og Politik bringer samfundsvidenskabeligt baserede artikler om nationale og internationale økonomiske, politiske og sociale forhold. Af interesse er analyser af den førte politik inden for særlige områder med henblik på belysning af baggrund, politisk forankring, gennemførelse og konsekvenser.

Økonomi og Politik har sin baggrund i

nationaløkonomi, politologi og samtidshistorie, men optager gerne artikler med anden samfundsvidenskabelig baggrund. Manuskripter indsendes til redaktøren, professor lic. oecon. Jørn Henrik Petersen, Institut for Offentlig Økonomi og Politik, Odense Universitet, Campusvej 55, 5230 Odense M.

Økonomi og Politik

har i forbindelse med udgivelsen af de to sidste årgange modtaget finansiell støtte fra:

Den Danske Bank

Forenede Kreditforeninger

Handelsbanken

Nationalbanken

Privatbanken

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

Tuborgfondet

Indholdsfortegnelse:

TEMA: DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

<i>Kent Kirk:</i>	Fred og frihed i Europa.....	2
<i>Sven Skovmand:</i>	Den forkerte danske opfattelse af EF	9
<i>Michael Leigh:</i>	De tøvende europæere: Danmark set fra Bruxelles.....	14
<i>Peter Brückner:</i>	Europæisk politisk samarbejde (EPS)	20
<i>Carsten Lehmann Sørensen:</i>	Budgetstriden i EF	29
<i>Jacob A. Buksti:</i>	Danske interesseorganisationer og EF	38
<i>Ove Johansen:</i>	Grønland, Danmark og EF	47
<i>Finn Laursen:</i>	EF og den nye havret.....	55
<i>Lars Mathiesen:</i>	Dansk økonomi og EF	66

Ovenstående artikler indeholder i bearbejdet form indlæggene ved et EF seminar på Odense Universitet i efteråret 1983.

Udenfor tema:

<i>Niels Blomgren-Hansen:</i>	Markedsreaktioner, indkomstpolitik og ledighed	73
<i>Hans Linderoth:</i>	OPEC's produktions- og prispolitik.....	88

Anmeldelser:		101
---------------------	-------	-----

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi afholder årsmøde mandag d. 25. juni kl. 10.00 på Institut for Samfunds-fag, Rosenborggade, København.
Dagsorden ifølge vedtægterne.

Fred og frihed i Europa

Europas historie har indtil 2. verdenskrig været præget af talrige krige. Der har været krige mellem Frankrig og Tyskland, 1. verdenskrig involverede os alle og 2. verdenskrig blev den hidtil værste krig for menneskeheden. Altsammen uhyggelige kendsgerninger, der tilsammen danner billedet af det Europa, vi kender indtil 2. verdenskrig.

Efter 2. verdenskrig så man, hvad det var for alvorlige våben menneskeheden havde udviklet, våben, der var i stand til at udslette hele civilbefolkninger. Krigen sluttede jo med atombomben over Hiroshima.

Men hvad var egentlig årsagen til alle disse krige? Det spørgsmål må ansvarlige politikere nødvendigvis stille sig selv, hvis de vil forhindre gentagelser. Årsagen var, at man havde en meget stærk nationalisme i de europæiske lande.

Danmark har ikke selvstændigt været årsag til at der er udløst krig i Europa, men krigene har hver gang påvirket os alligevel. Vi har ikke kunne holde os uden for de kræfter, som er kommet fri ved de nationalistiske tendenser i de forskellige europæiske lande, - det er en kendsgerning.

Det er også en kendsgerning, at de personer, der gik i gang med at danne de Europæiske Fællesskaber efter 2. verdens-

krigs afslutning, alle var statsmænd og politikere, der var dybt prægede af den europæiske udvikling. Det var blandt andre Robert Schumann og Jean Monnet, der tog initiativet til dannelse af kul- og stålunionen i 1950'erne, og hvis man vil forstå den historiske og politiske udvikling, er man også nødt til at se nærmere på de personer, der præger politikken og historien.

Tag f.eks. en person som Schumann. Han var en ung mand, der var dybt berørt af krigene mellem Frankrig og Tyskland. Han levede i Alsace-området, et område, der på nogen tidspunkter i hans liv var tysk - og på andre tidspunkter fransk. Han var katolsk politiker i Frankrig mellem 1. og 2. verdenskrig, og da tyskerne besatte Frankrig, kom han i koncentrationslejr i Tyskland. Der er ingen tvivl om, at da 2. verdenskrig var overstået, havde han en meget stærk personlig interesse i at finde årsagerne til krigene. Man skulle ikke bare afskaffe våbnene, men man skulle virkelig finde de dybereliggende årsager til at der opstod krige mellem de europæiske folk.

Det drøftede han meget med sin departementchef Jean Monnet, og de så en mulig vej til at undgå konflikterne på kul- og stålområdet, som var det vigtigste område i hele Ruhrdistriktet i Frankrig, Belgien og Luxembourg. - De berørte lande måtte begynde at drive kul- og stålminerne i fællesskab.

Schumann tog sine ideer med over til den tyske kansler Adenauer. Adenauer

*Medlem af Folketinget og
Europaparlamentet*

var på daværende tidspunkt en gammel politiker. Han havde været borgmester i Köln mellem 1. og 2. verdenskrig, men da nazisterne overtog magten i Tyskland, blev han afsat og sat udenfor al politisk indflydelse, fordi han ikke var nazist. Men der er ingen tvivl om, at Adenauer, som den demokrat han var blev dybt berørt og fuld af sorg på det tyske folks vegne over den situation Tyskland bragte sig selv i 30'erne og 40'erne.

Da besættelsesmagterne kom til Tyskland og skulle finde en tysk leder af Köln, genindsatte de Adenauer som borgmester, og han startede det, der kom til at hedde det Kristelige demokratiske Parti i Tyskland, og blev den første kansler. Han var altså en person, der var præget af udviklingen, og derfor var det meget naturligt at Schumann kom til ham med sine tanker: Een af årsagerne til krigene er, at vi har haft konkurrence på kul- og stålområdet. Vi må prøve at fjerne den konkurrence, og derved sikre os en mere fredelig udvikling.

Der er andre politikere, der har haft en stærk personlig skæbne under 2. verdenskrig, som senere var med til at skabe de Europæiske Fællesskaber.

Den belgiske udenrigsminister Spaak f.eks. måtte flygte fra Belgien, da det blev besat, og ledede den belgiske eksilregering i London. De Gasperi var sat i koncentrationslejr i Italien, da Mussolini overtog magten. Han blev premierminister efter den 2. verdenskrig og kunne også se nødvendigheden af et øget samarbejde. Endelig var der Winston Churchill, som ligeledes indså, at det var ikke et spørgsmål om at have våben og store hære. Det der var behov for var samarbejde på et mellemfolkeligt grundlag. Kun derved kunne de europæiske stater fremover undgå de evige stridigheder. Alle disse personer gik sammen.

Jeg mener, det var de rigtige konklusioner disse personer kom til, og at det var rigtigt at skabe De Europæiske Fællesskaber. Spørgsmålet er for os, om det også er rigtigt, at Danmark er med. Man skal tænke sig meget nøje om inden man forsøger sig med et klart svar på det spørgsmål. For hvad er vi som mennesker, og hvad vil vi? Ønsker vi at leve i et lukket land, og har vi ingen interesse i at påvirke udviklingen uden for vore grænser? Er vi ikke mennesker på samme måde som tyskerne, franskmændene, italienerne, hollænderne og belgierne, der ønsker at prøve at fremme en positiv udvikling for os alle sammen?

Det er en kendsgerning, at De Europæiske Fællesskaber har skabt stabilitet i Vesteuropa. Det stærke Sovjetunionen, der besatte de østeuropæiske lande og lagde en mur ned gennem Vesttyskland, har ikke på noget tidspunkt ville acceptere og anerkende EF - og gør det stadig ikke.

Det er billedet af Europa i dag. Derfor tror jeg det er vigtigt vi gør os klart, at skal vi lære noget af historien, må vi finde frem til årsagerne til de konflikter, der har været, - og så må vi prøve at fjerne disse årsager, hvis vi vil leve i et fredeligt samfund.

I 50'erne og 60'erne blev de skiftende danske regeringer gang på gang kritiseret for at være udenrigspolitisk afhængige af USA. Den politiske venstrefløj angreb de danske udenrigsministre for, at deres stillingtagen til udenrigspolitiske problemer var afhængig af den amerikanske regering. Jeg tror de så rigtigt dengang, - vi var et sårbart land. Vi var medlem af NATO; vi var ikke medlem af EF, og vi var i en situation, hvor vi næsten var nødt til at vælge side i den kolde krig, der eksisterede i 50'erne og 60'erne.

I dag er vi ikke længere i samme grad afhængige af den amerikanske regering i

andet lands lovgivning ved EF-domstolen? Havde EF været et normalt internationalt samarbejde mellem regeringer, som f.eks. FN, OECD eller det tidligere EFTA, havde jeg ikke haft mulighed for at få prøvet den britiske lovgivning ved en uafhængig, højere domstol. Det har jeg i dag. Vi forsøger nemlig at opbygge et internationalt retssamfund. EF går videre end almindelige internationale samarbejder bl.a. fordi det skal være et internationalt retssamfund, EF-domstolen skal håndhæve de rettigheder, borgerne i EF-landene er sikret via traktaterne. EF er altså mere end et samarbejde mellem regeringer. EF er også et samarbejde mellem befolkninger. Det er også et samarbejde, der kan være med til at fjerne kunstige skel mellem de europæiske folk, fjerne traditionelle nationalistiske hindringer og fordomme, og medføre en gensidig større åbenhed overfor og respekt for andre nationaliteter. En sådan menneskelig værdifuld udvikling kan Danmark ikke være tjent med at være udenfor - vi må aktivt tage del i samarbejdet. Desværre går samarbejdet for tiden ikke så godt som det burde. Problemet i EF er ikke at vi har for meget samarbejde - tværtimod. Den tid vi har været medlem af EF har vi haft for lidt samarbejde. Det skyldes formentlig, at Vesteuropa siden 1973 har været i en økonomisk krise, som har præget holdningerne i medlemslandene væsentligt. Fællesskabets interesser har måtte vige for de enkelte landes ønsker om at redde sig selv først. Det er et meget dårligt udgangspunkt for et samarbejde. Jeg tror ikke på et fællesskab, som man ikke vil investere i. Ligesom man ikke kan få en forening til at fungere, hvis ingen vil yde noget, kan man heller ikke få et samarbejde mellem lande og befolkninger til at fungere, hvis ingen vil yde noget og se på fællesskabets interesser på

lidt længere sigt, i stedet for at prøve at bygge på kortsigtede, nationale interesser.

Et eksempel på en langsigtet international interesse kunne for eksempel være miljøpolitik. Miljø kan ikke lukkes inde bag landegrænser, forurening spredes, og påvirker mange andre end den virksomhed eller det land der forurenar. Derfor må vi som mennesker have samme interesse i den miljøpolitik, der gælder i de andre medlemslande, som vi har i vor egen. Og hvis vi synes, vor egen miljøpolitik er god, må vi gøre en stor indsats for at den kan spredes til de andre lande, og dermed også være med til at forbedre befolkningens vilkår i de andre lande. Et samarbejde på miljøområdet er både naturligt og nødvendigt, og det må meget gerne strække sig ud over EF's grænser. Det vil gavne os allesammen, både den danske befolkning og de andre landes befolkninger.

For et par år siden vedtog EF et lavspændingsdirektiv, således at man ikke fra et medlemslands side kunne forlange, at et elektrisk apparat skulle forhåndsgodkendes af de nationale myndigheder inden det måtte sælges i et andet medlemsland. Hvis apparatet opfyldte en teknisk standard, der var fastsat for det, måtte det også sælges i alle medlemslandene. Viste det sig, at det ikke opfyldte kravene, skulle det trækkes tilbage på importørens eller eksportørens regning. Herhjemme blev direktivet angrebet voldsomt fra EF-modstandernes side, idet de så det som et sikkerhedsmæssigt tilbageskridt for Danmark, at man ikke kunne forlange forhåndsgodkendelse. Så vidt jeg ved, har man kun én gang været nødt til at trække et produkt tilbage på det danske marked, fordi det ikke er blevet godkendt af DEMCO.

Men reglen beskytter også danske industriinteresser og danske arbejdspladser. Sidste år oplevede vi f.eks., at danske

virksomheder, der producerede fryserer, pludselig ikke længere kunne få lov til at eksportere til det franske marked. Den franske regering forlangte forhåndsgodkendelse af produkterne, og overtrådte således lavspændingsdirektivet. Derfor havde vi mulighed for at få EF-kommissionen til at anlægge sag mod den franske regering, hvis den ikke frivilligt trak lovforslaget tilbage. - Det gjorde den så, lovforslaget blev tilbagekaldt, og de seks danske virksomheder, der var direkte berørt af det franske importstop, kunne fortsætte deres eksport til det franske marked. Eksemplet illustrerer tydeligt, hvorfor sådanne regler må fastsættes. De skal forhindre, at enkelte lande bruger miljø- eller sikkerhedsregler som påskud til at etablere protektionistiske foranstaltninger, som forhindrer et medlemsland i at sælge dets produkter på et andet medlemslands marked. Vi arbejder således mod ikke længere at tale om et dansk hjemmemarked eller et fransk hjemmemarked, men et europæisk hjemmemarked.

EF's forhold til udviklingslandene

Man hører ofte at EF er »de riges klub«, der kun tænker på sig selv og på at tjene så mange penge som muligt. Det er en klar misforståelse. EF er den gruppe lande, der yder den største og mest positive indsats overfor udviklingslandene. I 2½ år har jeg deltaget i Lomé-konventionerne, hvor en delegation fra Europaparlamentet mødes med delegationer fra de ca. 60 udviklingslande, der nu er tilsluttet Lomé-konventionen. Der diskuteres alle spørgsmål vedrørende forholdet mellem udviklingslandene og EF. Det er klart, at det går langsomt, men der kommer mange ideer frem, og der bliver også gennem-

ført mange ting. Eksempelvis kan nævnes, at EF har en ordning, der garanterer udviklingslandene en bestemt afsætning af visse af deres produkter til faste priser, uafhængigt af prisudviklingen på verdensmarkedet. Det giver en vis stabilitet i udviklingslandenes økonomiske og produktionsmæssige grundlag, og sikrer dem en vis uafhængighed af råvareudviklingen på verdensmarkedet. Det er et system, man værdsætter meget højt i udviklingslandene.

EF har også sat mange projekter i gang i udviklingslandene, men det er velkendt for alle, at det er forbundet med meget store vanskeligheder at gennemføre større projekter i udviklingslandene, så de giver det maksimale udbytte. DANIDA og FN har de samme problemer, men der er i EF en klar vilje til at udvikle forholdet og positivt støtte u-landenes udvikling, så man kan bringe dem op på et højere teknisk stade.

Der gøres altså noget, også på det område, fra EF-landenes side. Man kan være af den mening, at der ikke gøres tilstrækkeligt, men man kan ikke sige, at fordi der ikke gøres nok, skal man stoppe det hele. Da må man hellere være lidt konstruktiv og pege på, hvor der skulle gøres noget mere.

Internt i Fællesskabet er forholdet mellem EF's ministerråd og Parlamentet blevet noget af et problem. Ministerrådet kan siges at repræsentere samarbejdet mellem landenes regeringer, mens Europaparlamentet repræsenterer samarbejdet mellem landenes befolkninger, og deres meninger om, hvordan EF skal udvikle sig. Desværre er samarbejdet mellem de 2 institutioner ikke særlig godt. Jeg tror den væsentligste årsag hertil er, at politikerne i ministerrådet i virkeligheden ikke har ret stor indflydelse på hvordan tingene udvikler sig. Det er meget forskelligar-

tede og komplicerede forhold, man taler om i ministerrådet, f.eks. hele landbrugs- politikken, fiskeripolitikken m.v. Jeg tror, man er kommet i en situation, hvor ministrene i for høj grad er blevet afhængige af embedsmændene, der sidder inde med den tekniske baggrundsviden, og som skal sørge for de relevante oplysninger. Mit indtryk er, at embedsmændene bestemt ikke ønsker, at Parlamentet skal have nogen som helst indflydelse. Og det er egentlig sørgeligt, for jeg tror, at den parlamentariske dimension i EF-samarbejdet bør styrkes, og jeg tror også den vil blive det på lidt længere sigt. EF-parlamentet er først rigtig kommet til at fungere efter det direkte valg, og vi må nok se i øjnene, at det vil tage mange år, inden det vil få den helt store indflydelse på beslutningerne i EF's ministerråd. Men vi arbejder hen imod det, og vi er mange, der har ønske om at forholdet skal forbedres, at kommunikationen mellem de to institutioner skal forbedres.

Et vigtigt og meget positivt resultat af EF-samarbejdet, som ikke må undervurderes, er det personlige kendskab mellem landenes politikere, der opstår via samarbejdet.

Før EF blev dannet, var det normalt, at udenrigsministrene var på et eller to officielle besøg om året i de forskellige lande. Det var den personlige kontakt, de havde med de andre landes udenrigsministre.

I dag mødes de faktisk via EF-arbejdet hver fjortende dag. Politikere, fagministre, udenrigsministre har derfor udviklet et personligt kendskab til hinanden, hvor kommunikationen fungerer meget bedre, og hvor der er blevet en større forståelse for, hvad de hver især mener. Jeg tror ikke man kan undervurdere denne personlige kontakt når der skal samarbejdes, når man skal prøve at finde ud af, hvordan man kan gøre de forskellige ting til fælles

bedste. Det er meget positivt, at man nu er tvunget til at mødes og diskutere tingene.

De handelspolitiske perspektiver for Danmark ved samarbejdet i EF må ikke undervurderes. Der er ingen tvivl om, at det er en stor fordel for den danske handel at være med i Fællesskabet. Det gælder f.eks. på søfartsområdet. Søfarten indbringer 17 milliarder kr. om året. Dansk søfart er fuldstændig afhængig af en meget fri handel mellem landene, ikke alene i EF, men også på verdensplan. Hvis den liberale verdenshandel forsvinder, vil dansk søfarts muligheder forsvinde i samme forhold. Det viser alle statistikker og i øvrigt hele udviklingen siden 2. verdenskrig. Da den internationale handel begyndte at stige som følge af liberalisering af verdenshandelen, begyndte det samtidig at gå bedre for dansk søfart. Modsat kan man konstatere at søfartens muligheder faldt, da den økonomiske krise satte ind. Danmark har altså på søfartsområdet en helt klar interesse i at vi er med i EF, og at vi samlet i EF kan kæmpe for den liberale verdenshandel.

Ser vi på handel og industri, er det selvfølgelig en meget stor fordel, at vi nu har et hjemmemarked på 270 millioner borgere. Det kan der ikke være nogen diskussion om. Nogle EF-modstandere vil hertil sige, at det kunne vi også have, hvis vi stod udenfor EF - for det har Sverige og Norge. Ja, men hvorfor har Sverige og Norge en frihandelsaftale med EF? Det har de fordi Danmark og England gik ind i EF. Vi stillede som betingelse, at Norge og Sverige skulle have en frihandelsaftale, fordi vi ikke ville skære de nordiske bånd over, fordi vi mente, vi havde et ansvar overfor vore tidligere EFTA-lande. Derfor fik de dem. Men hvem siger at Danmark får en frihandelsaftale hvis vi forlader EF? Man vil næppe give os det uden

videre. Her må EF-modstanderne være lidt realistiske, og ikke argumentere ud fra ønsketænkning. Hvis vi ønsker at have indflydelse på udviklingen i verden, må vi arbejde ud fra realiteter.

Kulturpolitik

Under EF-kampagnen i 1972-73 fik vi EF-modstandernes ord for, at nu ville det blive slut med den danske kultur, vi ville ikke kunne bevare vor selvstændige kultur, men ville blive oversvømmet med de andre landes kultur. Hvordan er det gået? Er dansk kultur blevet mindre dansk? Udvikles dansk kultur kun inden for Danmarks grænser? Har dansk kultur ikke, gennem århundreder, været noget, der er kommet udefra, som vi har ændret til vor egen danske mentalitet? Er grundpillerne i den danske kultur skabt inden for Danmarks grænser? Nej. Grundpillerne er Israel, Athen og Italien, der også danner grundpiller i den europæiske kultur som helhed. Af disse grundpiller har vi taget strømninger, og tilpasset dem vor mentalitet, ligesom mange af de øvrige europæiske lande har gjort. Dansk kultur bygger på kristendommen fra Israel, demokratiet fra Athen og på romerretten fra Italien, og det vil den blive ved med at gøre i al fremtid. Danmark vil, uanset medlemskabet af EF, altid være et dansk samfund med en dansk mentalitet, med et dansk sprog; men åbent overfor andre lande, åbent overfor de udfordringer, der kommer fra andre lande, og som vi kan have indflydelse på.

Den forkerte danske opfattelse af EF

Ved folkeafstemningen om EF i 1972 blev EF-samarbejdet stort set kun fremstillet som et økonomisk samarbejde af de folk, der gik ind for det. De politiske sider af samarbejdet blev bagatelliseret. EF-tilhængerne mere end antydede, at de ikke var alvorligt ment.

Det kunne EF-tilhængerne slippe godt fra, fordi EF-samarbejdet i en årrække - fra 1969-1979 - havde været præget af en mand, der af al magt søgte at dreje udviklingen i en ikke-politisk retning: Frankrigs præsident, general Charles de Gaulle.

Generalens største resultat var Luxembourg-forliget af 1966, hvor han fik gennemført, at Frankrig - og andre lande, der ville følge Frankrigs eksempel - kunne nedlægge veto mod alle beslutninger, der var til skade for vigtige nationale interesser.

Dette forlig kom til at spille en afgørende rolle for debatten om EF i Danmark. Man udlagde det, som om det for os ville være muligt at sige nej til enhver udvikling, som vi ikke brød os om.

Og så var der jo ingen grund til at tage det politiske i EF så tungt.

En grotesk situation

Denne holdning førte til, at vælgerne i 1972 traf deres beslutning om EF på et

helt forkert politisk grundlag.

Men den betød også, at vi lige siden har haft svært ved at forstå EF. Fordi vi går rundt med de forkerte forestillinger fra 1972, og fordi EF-tilhængerne begik den fejl at bruge Grundlovens paragraf 20 til at få Danmark ind i EF.

Pg. 20 giver mulighed for, at visse beføjelser »i nærmere bestemt omfang« kan »overlades til mellemfolkelige myndigheder«. Og man mente, at man kunne anbringe hele Romtraktaten under begrebet »i nærmere bestemt omfang«.

Denne fortolkning var uhyre problematisk ud fra en moralsk og juridisk betragtning. Men den betyder, at Danmark ikke kan bevæge sig så meget som et komma uden for Rom-traktaten og traktaten om Kul- og Stålunionen. Gør vi det, skal vælgerne spørges påny. Og det er der ingen dansk regering, der ønsker.

Denne situation er grotesk. For EF-samarbejdet er *først og fremmest* af politisk natur. Målet er, som der står i Rom-traktatens indledning »at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk«.

En forfølgelse af dette mål må logisk set ende i et vesteuropæisk sidestykke til USA. Og ingen i de oprindelige seks EF-lande har forestillet sig, at man ikke på et eller andet tidspunkt ville gå videre end Rom-traktaten.

Danmark er derfor kommet i en håbløs situation som bremseklods for en udvikling, vi ikke forstår, og som vi til syvende og sidst ikke kan forhindre.

*Medlem af
Europa-parlamentet*

Der er egentlig kun to udveje for den situation.

Den ene er, at vi melder os ud.

Den anden er, at vi ændrer Grundloven, og for fuld fraft går ind for, at Danmark skal være en del af Europas forenede Stater.

Den forskellige historie

Hvordan kan det være, at man ser så forskelligt på tingene? At man i Danmark er imod det politiske samarbejde, og at man i f.eks. Holland og Belgien er tilhænger af det?

Er det os eller hollænderne, der er noget i vejen med?

Svaret er, at der hverken er noget i vejen med os eller med hollænderne. Vi har bare haft en forskellig historie. Og historien spiller en meget større rolle for et folks liv, end man almindeligvis regner med.

Danmark har været en selvstændig stat i 1000 år, og det har vi stort set været tilfredse med. Vi har faktisk kun i grev Gerts tid og under den tyske besættelse oplevet, at hele landet har været under fremmed styre. Og denne situation varede kun i 13 år. Det er ikke særlig meget i sammenligning med de 1000 år. Og det er slet ikke længe nok til at ændre et folks opfattelse af sig selv.

Går vi mod syd, ser det helt anderledes ud.

Vi har Tyskland, som kun har været en samlet stat siden 1871, og som aldrig har omfattet alle tyskere. Og landet har en historie, som det helst vil glemme.

Vi har Belgien og Holland, som også kun har været selvstændige, samlede stater i kort tid, og som i øvrigt er stærkt prægede af handelen med Tyskland og Frankrig.

Og vi har Italien, der ligeledes kun har

en kort historie som samlet nationalstat, og som lever i stadig frygt for et militært kup.

For ingen af disse lande er der noget skræmmende ved tanken om Europas forenede Stater. Tværtimod. De opfatter begrebet som noget løfterigt, noget med fred og udvikling.

Frankrigs særlige rolle

Det eneste af de oprindelige seks medlemslande, der har en historie, som minder om vores, er Frankrig. Men Frankrig har også tre katastrofale krige mod Tyskland at huske: krigen 1870-71, 1. verdenskrig og 2. verdenskrig. Landet er præget af frykten for Tyskland og er villig til at betale en høj pris for at blive fri for den.

Dog ikke altid lige høj. Det kan man se i de svingninger, som der har været i Frankrigs og dermed EFs politik.

Det er nemlig Frankrig, der styrer EFs kurs, måske fordi det fra starten var det land, der var sværest at få med.

Det var således den franske planlægningschef Jean Monnet og den franske udenrigsminister Robert Schuman, der i 1951 skabte Kul- og Stålfællesskabet, som i sin opbygning indeholdt alle de træk, der præger EF i dag: En stærk embedsmands-myndighed med vidtgående beføjelser, et politisk ministerråd, der først og fremmest har en godkendende rolle, og en domstol der kan sætte genstridige lande på plads. Samt et parlament, der er skabt som en forberedelse til Europas forenede Stater.

Løsningen af de tyske problemer

Frankrig fik løst flere problemer gennem oprettelsen af Kul- og Stålfællesskabet.

Man fik sikret kul-forsyningerne til stålværkerne i Lorraine. Kullene kom

nemlig fra det tyske Saar-område, som Frankrig havde fået indlemmet efter 2. verdenskrig, og hvis indbyggere som årene gik stadig stærkere ønskede at vende tilbage til Tyskland.

Med oprettelsen af Kul- og Stålfællesskabet fik Frankrig en traktatmæssig sikkerhed for, at kullene fra Saar ville blive ved med at gå til Frankrig. Og man fik en kontrol med den tyske stålindustri, som det var politisk muligt for tyskerne at godtage.

Det var også det tyske problem, der stod bag det næste franske udspil - Europahæren og det europæiske politiske samarbejde. Forslagene herom blev fremsat kort efter gennemførelsen af Kul- og Stålfællesskabet.

Amerikanerne ønskede, at vesttyskerne skulle oprustes, så den vestlige verden kunne komme til at stå stærkere over for Sovjetunionen.

For at hindre en isoleret tysk genoprustning fremsatte den franske forsvarsminister Pleven på Monnets forslag tanken om en europæisk hær, hvor der indgik soldater fra en række vesteuropæiske lande. Disse lande skulle samtidig bevare deres egne nationale hære. Kun tyskerne måtte alene have væbnede styrker i Europahæren.

Planen blev imidlertid ikke til noget. Englænderne ville ikke være med, og franskmændene blev efterhånden selv betænkelige ved deres ide. Efter at Holland, Belgien, Luxembourg, Italien og Vesttyskland alle havde sagt ja til den nye traktat, faldt den ved en afstemning i den franske nationalforsamling i 1954.

I stedet fik man en mellemløsning. Tyskerne fik deres egen hær, men der blev samtidig anbragt betydelige amerikanske og engelske styrker i landet. Officielt skete det for at hjælpe tyskerne med at forsvare sig mod russerne. Reelt skete det for

at berolige Frankrig og for at forhindre, at Tyskland blev for stærkt militært.

Dette arrangement har holdt indtil nu. Men kan det gøre det i fremtiden?

Jeg tvivler. De store demonstrationer i Tyskland mod de amerikanske raketter er ikke kun udtryk for, at tyskerne er blevet pacifister. De er også udtryk for en national utilfredshed med, at andre bestemmer i deres land.

Måske vil vi snart se tanken om en Europahær dukke op igen.

Det er gået stærkt

Europahærens sammenbrud var et hårdt slag for de franske europæere. Men de gav ikke op. Og i 1956 gav Ungarn og Suez de europæiske lande alvorlige ydmygelser. Det fik igen de seks lande til at gå sammen. I 1957 underskrev de traktaterne om EØF, »Fællesmarkedet«, og Euratom. Havde det ikke været for de Gaulle, ville man formentlig have udviklet et vidtgående politisk samarbejde allerede inden tanken om et dansk medlemsskab var blevet aktuel.

Nu måtte dette samarbejde vente, til de Gaulle var af vejen. Men så gik det også stærkt.

I 1971 fik man det valutamæssige samarbejde.

I 1972 holdtes det første topmøde, hvor regeringscheferne mødtes under former, som overhovedet ikke var omtalt i traktaterne.

I 1974 vedtoges det politiske samarbejde i en erklæring, hvori landene gav tilsgagn om at samordne deres udenrigspolitik.

I 1975 fik man den måske mest afgørende ændring - at parlamentet blev direkte valgt, og at det fik retten til at vedtage EFs budget.

I 1981 fik man formaliseret Kommissi-

onens deltagelse i det europæiske politiske samarbejde.

I 1983 holdtes topmødet i Stuttgart, hvor regeringscheferne vedtog en »højtidelig erklæring« om en europæisk union på baggrund af et oplæg fra udenrigsministrene fra Vesttyskland og Italien, Genscher og Colombo.

Hvad Kommissionen har mulighed for

Samtidig er der sket en stærk udvikling af selve det handelspolitiske samarbejde, som er blevet så vidtgående, at det har klare politiske virkninger.

Romtraktatens Europæiske økonomiske Fællesskab havde som grundlag en toldunion, og i de første år måtte man bruge alle kræfter på at få afskaffet toldsatser og indførselsforbud mellem medlemslandene.

Men efter at dette mål er nået, er det i stigende grad blevet de *tekniske handelshindringer*, man samler sit arbejde om. Og sådan som Rom-traktaten er udformet, er der næsten ingen grænser for, hvad man kan blande sig i for at sikre den frie konkurrence.

Det kan man især se inden for miljøområdet, som i vor tid er kommet til at spille en helt afgørende rolle. Kommissionen synes at betragte ethvert initiativ fra en medlemsstats side som et forsøg på at undgå konkurrence fra andre EF-lande.

Derfor har den fået vedtaget en procedure, der indebærer, at ingen lovforslag eller tilsvarende initiativer kan fremsættes, før de har været til høring i Brüssel. På den måde skræmmer man på forhånd mange regeringer fra overhovedet at foretage sig noget.

Fremsætter et medlemsland alligevel et forslag, som man er betænkelig ved, kan man standse det ved at fremsætte forslag

til et direktiv, der skaber ensartede regler.

Gennem denne fremgangsmåde har man fået et af de mest utiltalende politiske systemer, som man kan forestille sig. Man er havnet i en situation, hvor der ikke så meget arbejdes på at nå et *mål* som at nå et *gennemsnit*. Kommissionens ideal er ikke, at lovene skal være gode. Den er kun, at de skal være ens!

I denne hensigt bakkes Kommissionen op af Domstolen i Luxembourg, der er kommet til at spille en helt afgørende rolle i EFs udvikling.

Resultatet er, at landene lidt efter lidt får den samme udvikling. Det tager tid, inden det for alvor kan ses, men det kommer. Hverken Rom eller USA blev bygget på én dag.

Englands manglende betydning

Nogen vil måske spørge: Hvor er England i alt dette? Har England ikke noget at sige?

Spørgsmålet er svært at give noget endeligt svar på.

Men sikkert er det, at England aldrig vil komme til at spille en rolle, der på nogen måde kan minde om Frankrigs.

England har ganske vist en situation, der ligner Frankrigs en del. Landet har været en selvstændig stat i tusinde år, og man er gået ind i EF-samarbejdet for at kunne holde Tyskland nede. På den anden side er frygten for Tyskland langt mindre i England end i Frankrig.

England er trods alt en ø, der gennem årene har været let at forsvare. Hverken under 1. eller 2. verdenskrig kom der til at stå fjendtlige tropper på engelsk jord, som der gjorde på fransk. Derfor har englænderne aldrig haft de varme følelser over for EF, som franskmændene trods alt har. Tværtimod føler de, at de på

mange måder har mere til fælles med lande som Australien, New Zealand og Canada -lande, der står helt uden for EF.

Derfor kan man ikke sige med sikkerhed, hvad England vil stille op med EF i fremtiden. Og det er i grunden også af mindre betydning. England får næppe mulighed for at trække EF i en anden retning end den, som de øvrige lande ønsker.

Det vigtigste

Vi står altså nu i en situation, hvor man ad forskellige veje arbejder frem mod det samme mål, nemlig Vesteuropas forenede Stater. Det er en udvikling, som vi er nødt til at tage op og diskutere.

Derfor er jeg glad for, at jeg har fået lov til at fremlægge mine synspunkter på dette seminar. og jeg er glad for, at man netop er startet med de politiske perspektiver. For det er dem, der er de vigtigste.

De tøvende europæere: Danmark set fra Bruxelles

Hvert af de ti medlemslande i Det europæiske Fællesskab har i tidens løb oparbejdet et ry, der svarer til deres opførsel i Fællesskabet.

Selvfølgelig har dette ry - eller billede - en rod i virkeligheden, men det indeholder også stumper af misforståelser, eller misfortolkninger.

Når det gælder Danmarks rolle i Fællesskabet, kan man f.eks. i Bruxelles møde udtalelser, der simpelt hen tvivler på Danmarks vilje til at være med i EF.

Således er det bemærket i Bruxelles, at Danmark er det eneste af de tre lande, der kom ind i EF i 1973, hvor spørgsmålet om udtræden af EF, stadig er levende i den politiske debat.

Valget i Storbritannien juni 1983 viste, at denne mulighed betyder meget lidt for de britiske vælgere.

Men i Danmark viste en opinionsundersøgelse i september 1983 et flertal for en udtræden af EF.

Nu skal man nok ikke overdrive betydningen af en markedsundersøgelse, men et resultat som det nævnte er med til at skabe et almindeligt indtryk blandt embedsmænd og diplomater i Bruxelles, der går ud på, at Danmark endnu ikke har fuldt ud accepteret ånd og bogstav i den traktat, landet underskrev for mere end 10 år siden.

Det er derfor formålet med denne artikel at undersøge, hvad der er realiteter - i det billede af Danmark som medlem af EF, som landet har efterladt sig, som medlem af EF.

Tydeligst i det billede finder man, at Danmark ser EF vigtigst som en økonomisk organisation, mens danskerne nærmest er allergiske overfor tanken om politisk integration.

Hvad er nu baggrunden for dette billede?

Danskerne siger ofte, at de gik ind i EF ud fra den forudsætning, at EF vedblev med at være en økonomisk og handelsmæssig organisation.

Og danskerne er skeptiske overfor værdien af, at Europa-Parlamentet tager skridt i retningen af en Europæisk union.

Til trods for at forudsætningerne i Romtraktaten siger, at stemmeflerhed i Ministerrådet er nok, så er Danmark en standhaftig forsvarer for medlemslandenes veto-ret i ministerrådet, når man kan påberåbe sig, at forslaget er imod vitale, nationale interesser (det såkaldte Luxembourg-forlig). Det var også grunden til, at Danmark stemte sammen med Grækenland og Storbritannien imod forslaget om landbrugspriserne i maj 1982, selv om Danmark accepterede grundtanken i selve forslaget.

Danmarks syn på spørgsmålet om »kvalificeret flertal« i Ministerrådet adskiller sig fra de andre små EF-landes. Benelux-landene har ofte brugt den fordel, de har af formandsskabet i Rådet til

*EFs informationsafdeling,
Bruxelles*

sammen med deres partnere at holde op med at ty til national veto.

De mener, at de små lande har fordel af det kvalificerede flertal på den måde, at det gør det muligt for dem at skabe forskellige koalitioner i Rådet, der sikrer at de store lande ikke i en alt for overvældende grad udviser indflydelse på beslutningerne.

Men Danmark har indtil nu nægtet at deltage i denne form for arbejde i Rådet, og holder sig til Luxembourg-forligets veto-ret.

Men betyder Danmarks syn på disse institutionelle spørgsmål, retfærdiggørelse af synspunktet, at det er en hindring for politisk integration?

Den danske skepsis omkring den praktiske udformning af nye forpligtelser, når det gælder en Europæisk Union, er næppe en egentlig hindring til opnåelse af dette mål.

Ganske vist er der andre medlemsstater, der traditionelt er mere indstillet på at komme med principielle udtalelser, med lille forventning om deres tidlige realisering. De pragmatiske danskere synes at foretrække konkrete politikker, der i sig selv er med til at udbygge den europæiske integration, frem for at komme med principielle udtalelser.

Det er sikkert, at Ministerrådets manglende evne til at følge forudsætningerne i Romtraktaten om beslutninger ved kvalificeret stemmeflertal betyder en hindring for den videre integration. Men denne fejl kan ikke bebrejdes et enkelt medlemsland. Mindst fire medlemsstater forsvare regelmæssigt »Luxembourg-forliget«; og andre igen accepterer, at Ministerrådets arbejdsmetode må bygge på den indirekte nationale vetoret. Sådan som det økonomiske og det politiske klima er i øjeblikket, er medlemsstaterne kun villige til at

blive nedstemt på forholdsvis ubetydelige spørgsmål.

En anden hyppig opfattelse er at Danmark ofte agerer som en bremse på EFs fremskridt ved at gøre modstand, når det gælder introduktionen af nye politikker i EF.

Men hvad bygger denne bebrejdelse på? Danmark er - rigtigt nok - tilbageholdende, når det gælder udvidelsen af EFs aktiviteter til nye områder, f.eks. sociale, kulturelle eller uddannelsesmæssige spørgsmål.

I tidens løb har den danske regering været meget ambivalent i dens syn på Romtraktatens artikel 235 som grundlag for udfærdigelsen af ansvarsfordelingen i Fællesskabet. På den ene side har den arbejdet på at inkludere artikel 235 som juridisk basis i lighed med andre, når det gælder Fællesskabsaktion, fordi denne artikel forlanger enstemmig accept af medlemsstaterne. Men på den anden side har Danmark en tendens til at være overordentlig på vagt ved brug af artikel 235 som grundlag for udvidelse af Fællesskabets kompetence, især når det gælder miljøbeskyttelse.

Artiklen har følgende ordlyd: Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at opnå et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, skal Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen, og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen udfærdige passende forskrifter herom.

Artikel 235 er således en rammelov for nye politikker, som ikke har været forudsat i Romtraktaten, da den blev underskrevet i 1957, som en sikkerhed for medlemslandene ved at kræve enstemmighed i Ministerrådet.

Alt taget i betragtning må man bemær-

ke, at Danmarks stillingtagen til artikel 235 er af mere teoretisk end af praktisk betydning.

Typisk nok er det sådan, at Danmark trods sin formelle stilling i dette spørgsmål har medvirket til en lang række nye tiltag i EF af stor betydning. Eksempler er: Det europæiske Monetære System (EPS) og LOME-konventionen, og har etableret nære bånd mellem EF og udviklingslandene i Afrika, Caribien og i Stillehavet (Danmark er det EF-land der ene af alle lever op til FNs mål om 0,7 pct. af BNP i ulandsbistand til 3. verdenslandene).

I debatten om rationaliseringen af EFs finanser i 1983 på møderne i Stuttgart og Athen, bragte Danmark forslaget om »Konvergensfonden« op. Meningen med det forslag var at udjævne forskellen mellem de EF-lande, der yder, og de, der modtager fra EFs budget ved iværksættelse af nye EF politikker. Denne udgift bliver specielt rettet til Tyskland og Storbritannien.

Selv om dette forslag ikke vandt 100 pct. gehør, selv blandt de lande, der havde fået fordel af det, og som søgte handling på indtægtstigningssiden af budgettet, viste det sig, at Danmark var villig til at gå med til flere nye politikker.

Som et lille medlemsland, hvis industri er baseret på små og mellemstore virksomheder, indser Danmark generelt behovet for omfattende EF-politik, særligt når det drejer sig om høj-teknologi. Kun ved at deltage i samlede europæiske initiativer som f.eks. ESPRIT kan danske firmaer konkurrere effektivt, når det gælder intensiv forskning, udvikling og økonomi i stor målestok, med amerikanske og japanske firmaer. Derfor er danske repræsentanter meget ivrige efter den slags initiativer.

I nogle EF-kredse er det bemærket, at

Danmark, selv om det er et af de mest velstillede EF-lande, også er blandt de lande, der modtager meget høje midler pr. indbygger fra EFs fonde.

De fleste af disse midler kommer via EFs landbrugspolitik. Danmark anses derfor for at være overordentlig knyttet til *status quo*, og uvillige til at ændre grundlæggende på landbrugspolitikken.

Faktisk er danske landmænd mistænkt for at anse EF som en slags kasseapparat. Det er ganske rigtigt, at landbrugskredse i Danmark ikke råber på en reform af landbrugspolitikken. På den anden side ved danske landmænd, embedsmænd og ministre, at en rationalisering af den fælles landbrugspolitik er en fundamental betingelse for, at EF kan overleve.

Derfor har der været en positiv reaktion fra officielt hold i Danmark på Kommissionens forslag om ændringer i landbrugspolitikken, som vil fjerne åbne forhåndsgaranterede forpligtelser til at støtte overskudsproduktion. Danske repræsentanter deltog seriøst i Stuttgart- og Athenmøderne og fremkom med flere konstruktive forslag til reform.

Et af de andre synspunkter, der cirkulerer i Bruxelles, er at danskerne kan være ret så udiplomatiske, når det gælder om at håndhæve de nationale interesser.

Synspunktet går på, at danskerne, sammen med andre medlemsstater, ikke er helt indstillet på, at deltagelse i EF, et fællesskab på ni, ti eller 12 lande, nødvendigvis indebærer både at give og at tage.

En medlemsstat må lære at leve med visse afgørelser, der ikke passer den. Den må tænke på, at det til andre tider kan være den selv, der får mest ud af beslutningerne.

Et eksempel på dansk »uforsonlighed«, som der er blevet talt meget om, er landets opførsel under debatten omkring den nye fiskeripolitik i januar 1983.¹⁾

Det blev bemærket i Bruxelles, at de danske reservationer over for Kommissionens forslag til en fornyelse af fiskeripolitikken længe blev overdøvet af højrøstede protester fra Storbritannien. Da det lykkedes at forhandle en løsning frem, som Storbritannien kunne gå med til, viste det sig, at Danmark var blevet isoleret i Ministerrådet.

I løbet af den anden halvdel af 1982 blev det kendt i Bruxelles, at Danmark var mod enhver fælles fiskeripolitik, som lagde definitive begrænsninger over fangsternes størrelse for den danske fiskeflåde. Danmark ville kæmpe for at få meget store kvoter på linie med fangster i tidligere år, da fiskeriet var mindre belagt med store restriktioner.

Repræsentanter for andre lande, der kæmpede om knappe ressourcer, sagde, at danske fiskere ikke skulle belønnes for overfiskning, ligesom man følte, at den danske regering ikke kun skulle tale dansk fiskeindustri sag, men at den hellere skulle se på bredere nationale og EF interesser.

Som formand i EF rådet, var det muligt for Danmark at blokere ethvert forsøg på at få en afgørelse igennem ved absolut flertal.

Efter mange opklarende forhandlinger, med det formål at undersøge forslagets virkninger for Danmark, endte det hele med, at Danmark hårdt presset af de andre ni gik med til den foreslåede løsning.

Dette eksempel fra Fællesskabets fiskeripolitik antyder, at det billede af »uforsønlighed« af danske ministre i realiteten må opstå fra deres forsøg på at overvinde begrænsninger indbygget i det danske politiske system. Navnlig i fiskerispørgsmål var denne opgave vanskelig af forskellige grunde. Danmark er det eneste medlemsland, hvor fiskeriets bidrag til nationalindtægten nærmer sig 1 pct. Der er en

højt organiseret og politisk indflydelsesrig lobby, der forsvarer landets mange små fiskeriforetagenders interesser.

Den vedtagne fiskeripolitik betød en nedgang i Danmarks samlede kvoter af EFs ressourcer, en nødvendighed som få nationale ministre vil være bekendt at præsentere for deres industrier. Situationen blev yderligere vanskeliggjort af Grønlands forhandlinger om at udtræde af EF.

Disse særlige problemer kom oven på dem, som generelt begrænsede de danske ministres frihed i ministerrådet, på grund af den meget velorganiserede anti-EF-bevægelse i landet og den fortsatte tilbageholdenhed over for EF blandt den bredere befolkning. Deres margin for manøvre i ministerrådet er yderligere begrænset af, at den danske regering sjældent har flertal i det danske folketing.

Folketingets markedsudvalg fordrer en afgørende undersøgelse af forslagene, som skal behandles i ministerrådet. En dansk minister i Bruxelles må forhandle på basis af et mandat, der på forhånd er fastlagt af Markedsudvalget.

Dette kan medføre, at danske repræsentanter synes ufleksible og kontrære under debatterne i Rådet i Bruxelles. Det kan føre til den antagelse, at de danske ministre ikke har den fornødne politiske autoritet til fuldt at deltage i Rådets beslutningsprocesser, som involverer nødvendigheden af at »give og tage«, ikke mindst i sene nattetimer.

Større viden ude omkring om de vanskeligheder, danske ministre har med folkestemningen, konsekvenser af mindretalsregeringer og Markedsudvalgets forfatningsmæssige placering kunne hjælpe med at fordrive opfattelsen af dansk stejlhed. Danskerne burde gøre mere ud af at forklare deres kollegaer i EF, at markedsudvalget tilsigter at skaffe en yderligere

garanti af den demokratiske natur af EFs beslutningsprocesser og at begrænse enhver risiko for misbrug af magt fra ministrene. Endskønt det til tider må forhindre sene nattekompromiser i røgfylde værelser, så er markedsudvalget en konstitutionel fornyelse, som har vakt betydelig interesse i andre nationale parlamenter.

Det er nødvendigt at gøre opmærksom på, at Danmark i lighed med Storbritannien, Irland og Grækenland er forholdsvis nye medlemmer af fællesskabet. Det har endnu ikke helt overtaget de politiske traditioner og praksis i Fællesskabet i samme omfang som de oprindelige seks medlemsstater har.

Måske denne virkelighed også fører med sig, at Danmark tager mere seriøst på Rådsbeslutningerne, end visse andre medlemsstater, og dermed også er mere forsigtig med at godkende dem.

Det er en del af det danske politiske system, at når en beslutning er taget af en regering, der har mandat til at tage beslutningen, så skal denne beslutning bakkes op af loven. Men ministre fra lande, der har været medlemmer af EF i mere end 25 år, har lært at forsinkelsen mellem vedtagelsen af et rådsdirektiv og gennemførelse heraf i den nationale lovgivning sædvanligvis er lang nok til at tillade at en begyndende tvivl blandt den offentlige opinion, især blandt de grupper som er mest direkte berørt, kan overvindes. De kan derfor godkende direktiver, før end der derhjemme er skabt enighed, velvidende, at lovforslaget senere kan blive »solgt« til den offentlige opinion. Men de danske ministre har en anden politisk tradition og er mere vant til at optræde på en anden måde.

Forudsat at »mit ord står ved magt« må en dansk minister gøre indsigelse mod at godkende et forslag, som han ved, han

får vrøvl med, når han kommer hjem.

Det er også sådan, at vejen mellem den offentlige mening og det politiske system i Danmark er noget kortere end i nogle europæiske lande.

Mens der i visse andre EF-lande er mange højtstående embedsmænd og politikere, der nyder betydelig diskretion i beslutningstagelsen, som er meget uigenomsigtig selv for interessegrupper, er i Danmark selv meget tekniske beslutninger fokus for heftig offentlig debat. Gennemsigtheden af de politiske beslutninger og den intensive deltagelse af interessegrupper og selv den brede befolkning i denne proces, begrænser spillerummet for vedtagelse af uklare kompromiser i ministerrådet, som kan »sælges« hjemme som nationale »sejre«. De meget få sagsanlæg, taget af Kommissionen mod Danmark, for ikke at opfylde forpligtigelser overfor Romtraktaten, udæsker videre Danmarks image som den tøvende europæer. Hvis disse sager har fundet fodfæste i offentligheden, som f.eks. spørgsmålet om prisfastsættelse af indenrigs- og importerede alkoholiske drikke, er det måske fordi de er så sjældne.

Danskerne er anset for at være »tøvend europæere« i Bruxelles og som hovedsagelig interesseret i de økonomiske fordele af medlemskabet. Dette anses for at være for dårligt, når man ser på Danmarks relative rigdom, og den utvivlsomme politiske fordel for et lille land, det er at være medlem af EF.

Denne artikel - håber jeg - har vist, at dette syn på Danmark, som en medlemsstat kun delvis er sandt.

Hvis man tager hensyn til det danske politiske system og den folkelige modstand mod EF - så må man sige, at Danmark har tilsluttet sig EF på en positiv måde - stort set.

Men Danmarks tøven over for Fælles-

skabet har paradoksalt nok også fordel for EF. Mens embedsmænd, diplomater og journalister i Bruxelles er i krise, så fortsætter danskerne med at tro, at den politiske integration er en realitet, selv om de ikke nødvendigvis kan lide den. Det er ofte sagt, at danskerne ikke ønsker at erstatte gammeldags nationalisme med ny europæisk nationalisme.

Dette siger også noget om, at danskerne er ved at udvikle en ny europæisk identitet, selv om de ikke helt har lyst til det.

Derfor må fællesskabet se det som en tilfredsstillende, at danskerne - bortset fra alle deres reservationer - tilsyneladende synes, at europæisk integration er et levedygtigt foretagende.

1) Der kan læses mere indgående om denne i bogen: *European Integration and the Common Fisheries Policy* af Michael Leigh, (Croom elm, London 1983).

Europæisk politisk samarbejde (EPS)

Lige siden undertegnelsen af Rom-traktaten i 1957 har der været en voksende erkendelse af, at et samarbejde på det udenrigspolitiske område ville være et naturligt og ønskeligt sidestykke til det økonomiske samarbejde inden for De europæiske Fællesskaber. Bestræbelserne på at skabe et udenrigspolitisk samarbejde blev i første omgang ikke så vellykkede, som udviklingen i det økonomiske samarbejde. Først efter forskellige forgæves forsøg på at nå en aftale mellem medlemsstaterne i løbet af tresserne blev det europæiske politiske samarbejde (EPS) etableret i 1970 gennem vedtagelsen af Luxembourg-rapporten eller Davignon-rapporten.

Efter Danmarks, Irlands og Storbritanniens tiltrædelse vedtoges under det første danske formandskab den 23. juli 1973 den såkaldte Københavns-rapport, hvori de nu ni medlemslande bekræftede og præciserede den i Luxembourg-rapporten indeholdte målsætning for det udenrigspolitiske samarbejde.

Efter Grækenlands tiltrædelse vedtog de 10 EF-lande den 13. oktober 1981 under det seneste britiske formandskab den såkaldte London-rapport, der indeholder en

beskrivelse af udviklingen i EPS og nogle retningslinier for en styrkelse og effektivisering af samarbejdets maskineri.

Disse tre politiske rapporter udgør de grundlæggende dokumenter for EPS.¹⁾ Den højtidelige erklæring om Europæisk Union af 19. juni 1983 indebærer ingen ændringer i grundlaget for det udenrigspolitiske samarbejde.

I. EPS' struktur og arbejdsformer

Til forståelse af EPS er det nyttigt at fremhæve en række forskellige særtræk, som adskiller det fra det kommunautaire samarbejde under Rom-traktaten.

EPS er et mellemstatsligt samarbejde mellem suveræne stater. Der er ikke oprettet særlige institutioner. Det er ikke-juridisk bindende, men et politisk samarbejde mellem EF-landene vedr. gensidig information, konsultation og - hvor det findes påkrævet eller ønskeligt - fælles aktion i udenrigspolitiske spørgsmål.

Rom-traktaten foreskriver, at EF-ministerrådets beslutninger i visse tilfælde træffes ved kvalificeret eller simpel majoritet. Beslutninger inden for EPS træffes altid ved enstemmighed. Der er tale om en flexibel og pragmatisk samarbejdsform, hvor EF-landene koordinerer deres standpunkter i udenrigspolitiske spørgsmål, og som gradvist har udviklet sig fra sag til sag.

Det, der er det helt centrale ved EPS, og som profilerer det i forhold til andre

*Kontorchef i
Udenrigsministeriet.
Indholdet af denne artikel
repræsenterer alene forfatterens
synspunkter.*

former for udenrigspolitisk samarbejde, hvori Danmark og andre EF-lande også deltager, f.eks. NATO og Europa-rådet, er forpligtelsen for hver af de 10 medlemslande til at konsultere hinanden om alle vigtige udenrigspolitiske spørgsmål, der berører Europas interesser, før endelig stilling tages. Såfremt der ikke kan opnås enighed om en fælles holdning, er hver af medlemsstaterne frit stillet. Ingen af dem har således opgivet deres udenrigspolitiske handlefrihed.

EF-ministerrådsmøder finder altid sted enten i Bryssel eller i Luxembourg. Møder inden for EPS afholdes i princippet i formandskabets hovedstad. Inden for de senere år har der imidlertid været en stigende tendens til også at holde EPS-udenrigsministtermøder i tilslutning til EF-udenrigsministerrådsmøder, når der viser sig behov herfor. Sådanne møder afholdes selvsagt som alle andre EPS-møder på basis af enstemmighedsprincippet i overensstemmelse med de tre EPS-rapporter.

Udenrigsministrene mødes i princippet to gange under hver formandskabsperiode til formelle EPS-møder. Endvidere afholder ministrene i samme periode et uformelt møde uden tilstedeværelse af embedsmænd og uden egentlig dagsorden.²⁾ Udenrigsministrenes drøftelser forberedes af den politiske komité, der består af de 10 udenrigsministres politiske direktører. Hver politisk direktør har en særligt udpeget medarbejder fra sit udenrigsministerium, en »europæisk korrespondent«, der bistår sin direktør med forberedelsen af arbejdet i den politiske komité. De ti »europæiske korrespondenter« mødes i korrespondentgruppen, der udarbejder konklusionsreferater (»relevé de conclusions«) fra den politiske komités møder. Gruppen har endvidere til opgave at følge iværksættelsen af det politiske samarbejde og at studere problemer af

organisatorisk og almen karakter, f.eks. forberedelsen af London-rapporten.

Den politiske komité, der holder to-dages møder hver måned, er endvidere ansvarlig for styringen af arbejdsgruppernes arbejde. Arbejdsgrupperne beskæftiger sig med emner som Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE), Østeuropa, Middelhavslandene, FN, Mellemøsten, Afrika, Asien, Latinamerika, nedrustning og Den euro-arabiske Dialog. Der afholdes ca. 50 møder pr. halvår i arbejdsgrupperne. Udover disse møder, der altid finder sted i formandskabets hovedstad, er der utallige møder mellem de Ti's ambassadører i tredielande samt ved internationale organisationer (først og fremmest FN) og konferencer. Arbejdssprogene er fransk og engelsk.

Det politiske samarbejde står ikke stille mellem møderne. Gennem et særligt telex-net »Coreu« (*Correspondance Européenne*) opretholdes en løbende kommunikation mellem hovedstæderne. Der udveksles ca. 5000 Coreu-telexer om året. Herved sikres en løbende dialog mellem udenrigsministrene og deres embedsmænd. Ved London-rapporten er proceduren for hastemøder i tilfælde af internationale kriser blevet forbedret; den politiske komité -eller udenrigsministrene- træder sammen med 48 timers varsel, hvis tre medlemslande ønsker det.

Udenrigspolitiske spørgsmål drøftes også i Det europæiske Råd, der består af EF-landenes stats- eller regeringschefer bistået af deres udenrigsministre. Rådet, der træder sammen tre gange om året, fungerer således som en slags overbygning for såvel det kommunautaire som det politiske samarbejde.

De midler, som EF-landene benytter sig af i deres bestræbelser på at nå til fælles standpunkter og eventuel fælles handling

over for de forskellige begivenheder i verden, er de klassiske, diplomatiske redskaber. De fælles standpunkter manifesterer sig gennem officielle erklæringer, henvendelser til andre regeringer, gennem koordinerede forhandlinger, fælles indlæg og koordinerede afstemningspositioner i internationale organer. I nyere tid har EPS også gjort brug af mere operative instrumenter, f.eks. formandskabets kontaktmissioner til berørte regeringer i Mellemøsten-spørgsmålet samt initiativerne til økonomiske forholdsregler i anledning af invasionen i Afghanistan, Iran-krisen, situationen i Polen og Falklands-konflikten.

I mange tilfælde skønnes det ikke muligt, nødvendigt eller ønskeligt at nå til en fælles Ti'er aktion. Det betyder ikke, at de Ti's arbejde har været forgæves. De fælles analyser, der måtte være iværksat i anledning af en international situation eller af et konkret udenrigspolitisk problem, medfører ofte et sammenfald i de Ti's vurderinger. Selvom disse analyser ikke munder ud i en egentlig fælles aktion viser erfaringen, at hvert af EF-landene, når de optræder individuelt, vil tale med nogenlunde samme røst.

Som nævnt råder EPS - i modsætning til andre lignende internationale samarbejdsfora - ikke over noget internationalt sekretariat. De organisatoriske og administrative opgaver varetages af formandskabet. Udviklingen af EPS har imidlertid medført et stærkt øget pres på udenrigsministeriet i det land, der har formandshvervet. Formandskabet har ansvaret ikke blot for tilrettelæggelsen af EPS-møderne, men har som hovedregel også den udfarende kraft med hensyn til udarbejdelsen af forslag til tekster til Ti'er-erklæringer, taler og indlæg i internationale organisationer, svar på spørgsmål fra medlemmer af Europa Parlamentet og

oplæg til politiske analyser. Endvidere påhviler det som hovedregel formandskabet at sikre kontakterne til tredielande.

Allerede i Københavns-rapporten konstateredes det, at disse opgaver udgjorde en stigende belastning, og at formandskabet derfor kunne ty til andre medlemslande med henblik på bistand til varetagelsen af særlige opgaver.

I forbindelse med forberedelsen af London-rapporten overvejede man påny tidligere fremlagte tanker om at indføre en eller anden form for sekretariat inden for EPS i lyset af formandskabets stigende arbejdsbyrde bl.a. som talsmand i Europa-Parlamentet og i kontakter med tredielande. Resultatet blev imidlertid, at fordelene ved et sådant apparat - hvor beskeden det end måtte være - ikke skønnes at opveje ulemperne, eller snarere risikoen for, at et værdifuldt element ved EPS skulle blive udvisket. Det, der er særligt karakteristisk ved EPS og som værdsættes især på politisk niveau, er den direkte kontakt mellem udenrigsministrene og deres embedsmænd, herunder at grundlaget for EPS-arbejdet udarbejdes af de EPS-aktører, der har den direkte internationale berøringsflade, erfaringen samt ansvaret for udmøntningen af EPS. Den direkte og regelmæssige kontakt mellem de umiddelbart berørte aktører er formentlig også forklaringen på et andet særtræk ved EPS i modsætning til andre tilsvarende fora: Den fri dialog, især mellem ministrene, i modsætning til de forbedrede indlægs debatform. Både inden for NATO, Europarådet og ved de nordiske udenrigsministtermøder har man - inspireret af de gode erfaringer fra EPS - søgt at indføre en mere ubundet dialog bl.a. ved at reducere det internationale maskineris og de nationale embedsmænds tilstedeværelse og rolle ved visse møder. Dette skal have ført til større interesse fra udenrigs-

ministrenes side i aktiv deltagelse i arbejdet også i disse fora.

Udfaldet af overvejelserne om et »EPS-sekretariat« fandt udtryk i følgende afsnit i London-rapporten, som samtidig afspejler ledetråden i EPS' arbejdsform:

»Som resultat heraf er det blevet ønskeligt at styrke organisationen af det politiske samarbejde, sikre dets kontinuitet og yde en operationel støtte til formandskabet, uden dog at formindske den direkte kontakt, pragmatisme og økonomi, som er blandt hovedfordelene ved det nuværende arrangement«.

De Ti indskrænkede sig derfor til en vedtagelse om, at det forudgående og efterfølgende formandskab hver stiller en medarbejder til rådighed for det siddende formandskab til aflastning af dets varetagelse af administrative og organisatoriske funktioner. Disse embedsmænd forbliver ansat i deres nationale udenrigsministerier og indgår i staben på deres ambassade i formandskabshovedstaden. De står til rådighed for formandskabet og arbejder under dets ledelse. Det drejer sig i praksis oftest om noget yngre embedsmænd, der således også opnår et nyttigt direkte indblik i, hvorledes der arbejdes i de andre EF-landes udenrigsministerier.

Ved kontakter med tredielande bistår det siddende formandskab i visse tilfælde af det foregående og kommende formandskab (den såkaldte troika-formel) bl.a. for at sikre en vis kontinuitet.

Spørgsmålet om forholdet mellem EPS og EF har været bragt på bane ved flere lejligheder i nyere tid - især i den danske politiske debat.³⁾ Herom hedder det allerede i Københavns-rapporten:

»Det politiske samarbejde, som på intergouvernementalt plan behandler udenrigspolitiske problemer, er adskilt fra den kommunautære aktivitet, som er baseret på de juridiske forpligtelser, som med-

lemsstaterne har indgået i medfør af Rom-traktaten; det føjer sig hertil. Begge former for samarbejde har til formål at bidrage til udviklingen af den europæiske enhedsproces«.

Selvom der er tale om to forskellige og adskilte former for samarbejde, er der i praksis ofte behov for en tæt koordinati-on af drøftelserne i de to fora. Forhandlinger og beslutninger i det ene forum påvirker hyppigt forhandlinger i det andet. I visse tilfælde skal beslutninger truffet i EPS føres ud i livet gennem det økonomiske samarbejde. Det gælder f.eks., når man i EPS-regie drøfter de politiske aspekter af forslag om økonomisk bistand til tredielande. Som eksempler kan nævnes EF's fødevarebistand til Polen og den økonomiske bistand til Centralamerika fra EF. Det samme gælder, hvis de Ti beslutter at anvende økonomiske sanktioner som en politisk tilkendegivelse f.eks. fastfrysning af associeringssamarbejdet med Grækenland under oberst-regimet og blokering af finansprotokollerne med Tyrkiet og Israel. Omvendt kan det også konstateres, at et økonomisk samarbejde kan være banebrydende for politisk samarbejde f.eks. samarbejdet med ASEAN-landene. I visse tilfælde er et internationalt problemkompleks så sammenvævet af økonomiske og udenrigspolitiske aspekter, at en løbende snæver koordination er påkrævet. Det gælder f.eks. CSCE-processen, FN's havretskonference og Den euro-arabiske Dialog.

Den regelmæssige koordinering mellem de to samarbejdsområder påhviler i første række formandskabet. Det er derfor en ubetinget fordel, at vekselrytmen i formandshvervet inden for EPS og EF er den samme. Hertil kommer, at EF-kommis-sionens deltagelse i EPS-møder på alle niveauer er af stor værdi for den nødvendige koordination mellem de to fora. For

en ordens skyld bemærkes, at kommissionens rolle i EPS ikke blev ændret ved London-rapporten, der alene fastslår den hidtidige praksis, herunder at kommissionens observatør under EPS-møder alene kan udtale sig om spørgsmål, der vedrører EF's kompetenceområde. Kommissionen, der på embedsmandsniveau repræsenteres af generalsekretæren eller hans nærmeste medarbejdere, modtager de Coreu-telexer som er relevante for kommissionens deltagelse i EPS-møderne.

Formandskabets udenrigsminister aflægger en gang om året en beretning til Europa-Parlamentet om udviklingen inden for EPS, der udgør en bekvem samlet oversigt til brug for offentligheden. Kontakterne med Europa-Parlamentet har i øvrigt form af fire årlige samråd med parlamentets politiske udvalg, svar på spørgsmål om EPS og de taler, som formandskabet holder ved begyndelsen og slutningen af hver formandsperiode. Endvidere konstateres det i London-rapporten, at formanden for Det europæiske Råd nu vil fremsætte en erklæring til Parlamentet efter et møde i Det europæiske Råd. Tanken herom rejste oprindeligt vanskeligheder på grund af den franske præsidents forfatningsmæssige status, idet han ikke er politisk ansvarlig over for den franske parlamentariske forsamling.

II. Resultater og perspektiver

Efter indledningen af EPS i 1970 opnåedes der relativt snart enighed om fælles grundholdninger til de fleste udenrigspolitiske spørgsmål af større betydning for alle EF-landene.⁴⁾ Det gjaldt især inden for CSCE-processen, hvis resultater i høj grad har været præget af de Ti's initiativer. Men også i Mellemøstspørgsmålet har EPS tjent som drivkraft for en udvikling i progressiv retning af EF-landenes

politik. Henimod slutningen af halvfjerdserne og samtidig med den stagnerende økonomiske udvikling i Europa og i verdensøkonomien syntes EPS at miste sin dynamik. EPS tenderede snarere mod blot at reagere på udefra kommende begivenheder end at forsøge at påvirke disse gennem konkrete, fælles initiativer. Som en britisk iagttager bemærkede: »It was either too early or too late for EPC to take action«.

Efter årsskiftet 1979/80 fandt der imidlertid en bemærkelsesværdig aktivering sted inden for EPS, især efter forværringen af Øst-Vest forholdet i forbindelse med kriserne i Afghanistan og i Iran og med hensyn til konflikten i Mellemøsten. Dette var og er så meget desto mere påfaldende set på baggrund af de vanskeligheder, som har karakteriseret det kommunitære samarbejde i den samme periode i anledning af den økonomiske verdenskrise og EF's interne budget- og landbrugsproblemer.

Forklaringen skal bl.a. søges i, at der med det stigende sammenfald af interesser og grundholdninger i en lang række internationale spørgsmål blev skabt en selvforstærkende proces, hvorved EF-landene efterhånden erkendte, at en konkret fælles udmøntning af deres grundholdninger gav dem større vægt, end hvis de havde optrådt individuelt. Hertil kom et voksende behov for at identificere de særlige europæiske interesser og synspunkter, som meldte sig med stigende kraft i takt med forværringen af forholdet mellem de to supermagter.

Denne udvikling kom f.eks. klart til udtryk i EF-landenes forslag af 19. februar 1981, der havde som mål at bidrage til en løsning af Afghanistan-problemet gennem tilvejebringelsen af et neutralt og alliancefrit Afghanistan. Forslaget blev fulgt op af Det europæiske Råd, der i juni 1981

fremlagde en plan om en to-faset international konference med det mål at bringe den fremmede intervention til ophør og at etablere garantier med henblik på at forhindre lignende interventioner i fremtiden. Forslaget ligger endnu på bordet og overvejes bl.a. af Den islamiske Konference. De Ti har omvendt støttet forslag til en fredelig løsning fremlagt af islamiske og visse andre lande.

EF-landenes afbalancerede sanktionspolitik over for Iran var ikke blot udtryk for en selvstændig vesteuropæisk fordømmelse af en åbenbar krænkelse af international ret, men var samtidig en måde at vise forståelse for Irans ret til selv at bestemme landets fremtid.

Venedig-erklæringen af 13. juni 1980, der var en kulmination på flere års udvikling i de Ti's holdning til Mellemøst-problemet, afspejlede EF-landenes ønske om at bidrage til løsningen af en alvorlig konflikt i Europas nærhed. Erklæringen bygger på to hovedprincipper, retten til eksistens og sikkerhed for alle stater i området, inkl. Israel, og selvbestemmelsesretten for palæstinenserne.

Erklæringen og dens opfølgning gennem den luxembourgske og senere den hollandske udenrigsministers kontaktmissioner til alle konfliktens parter var ikke ment som noget alternativ til Camp David-processen, men som et forsøg på i det herskende dødvande at give fredsprocessen fornyet fremdrift, at virke som en art katalysator i denne proces. Det er på denne baggrund, at de Ti bl.a. støttede fire medlemslandes deltagelse (Frankrig, Holland, Italien og UK) i Sinai-fredsstyrken efter Israels tilbagetrækning fra området i april 1982. De Ti's dybe bekymring for konflikten i Libanon skal ses i lyset af den nære sammenhæng med Mellemøst-problemet.

De Ti's holdning med hensyn til udvik-

lingen i Polen var baseret på Helsinki-slutakten. Kombinationen af politiske signaler i form af selektive sanktioner over for USSR og økonomisk hjælp samt fødevarebistand til Polen afspejlede den faste, men samtidigt nuancerede holdning, som de Ti fandt påkrævet i denne komplekse og sensitive situation.

Argentinas invasion af Falklands-øerne i april 1982 fremkaldte straks en fordømmelse fra de Ti sammenkoblet med en opfordring til en diplomatisk løsning af konflikten. Kort efter indførte de Ti en række økonomiske sanktioner mod Argentina. Formålet var ikke blot at vise solidaritet med det berørte medlemsland UK, men især også at forsøge at hindre en væbnet konflikt mellem Argentina og UK.

Denne række eksempler på EPS-initiativer har på en mere markant måde demonstreret EF-landenes vilje og evne til at spille en mere europæisk rolle ud fra deres egne specielle politiske forudsætninger og muligheder for at agere. Dette indebærer ikke et ønske om en egentlig ændret placering i Øst-Vest forholdet men vidner snarere om en erkendelse af, at de Ti kan og bør virke med andre, især politiske midler for den vestlige målsætning, de har fælles med USA.⁵⁾ Fra amerikansk side har man i den senere tid vist øget forståelse for de europæiske synspunkter. Præsident Reagans fredsplan af 1. september 1982 var i høj grad inspireret af de Ti's synspunkter. Også den amerikanske CSCE-politik er blevet udformet under indtryk af de Ti's holdning. Men den transatlantiske uenighed f.eks. i anledning af sagen vedr. gasledningen fra USSR illustrerer på en gang vigtige nuance-forskelle mellem USA's og de Ti's tilgang til internationale problemer og behovet for en udbygning af den transatlantiske dialog.

Som en følge af den stigende markering af en mere uafhængig europæisk identitet har tredielande efterhånden indstillet sig på at betragte EF og EPS som en enhed og forventer, at de Ti optræder samlet i internationale spørgsmål. Dette ligger et vist pres på EF-landene til at levere en fælles holdning - en forventning, der ikke altid kan indfries.

Interessen for EPS er især fremherskende i andre vesteuropæiske lande, specielt i Norge, der har fået en særlig kontaktordning med EF-landene.⁶⁾ I en rapport om Europarådets fremtidige rolle, udarbejdet af den østrigske udenrigsminister i egenskab af formand for ministerkomiteen, peges der på konkrete forslag til en intensivering af kontakterne mellem EPS og Europarådet. De Ti har reageret positivt såvel på dette forslag som på oplæg fra andre lande som f.eks. Japan, der også har ønsket en tættere kontakt.

Jævnside med de øgede kontakter kan der registreres et voksende sammenfald mellem de Ti's synspunkter og allierede eller ligesindede landes holdninger i internationale spørgsmål.

De Ti hilser den voksende interesse for EPS velkommen, men erkender naturligvis, at ingen af de store internationale problemer kan løses uden om supermagterne. De Ti har ingen ambitioner om - og heller ingen muligheder for - at blive en tredje supermagt. Til gengæld søger de - og har også haft et vist held hermed - at fremføre deres selvstændige synspunkter i en debat, der hidtil har været monopoliseret af de to supermagter.

De Ti's udsigter til at øve indflydelse er selvsagt størst i forholdet til den vestlige partner USA. Bestræbelserne på at opnå en gensidig forståelse for synspunkterne på hver side af Atlanten har været præget af visse vanskeligheder ved at finde en egnet kommunikationsform mellem EPS

og USA. Disse vanskeligheder synes nu på vej til at blive overvundet - og har i takt hermed også ført til en større transatlantisk forståelse.

Under det seneste danske formandskab i 1982 blev der for første gang afholdt et såkaldt troikamøde mellem på den ene side en højtstående embedsmand fra State Department og på den anden side formandskabets politiske direktør ledsaget af de politiske direktører fra det foregående og det efterfølgende formandskab. Senere er tilsvarende møder blevet afholdt.

EPS kan spille en rolle ikke blot gennem en sådan direkte påvirkning af USA, men også ved den vægt, de fælleseuropæiske synspunkter får under de vigtige konsultationer inden for NATO om Øst-Vest forholdet.

Det må formentlig forventes, at den europæiske røst vil blive forstærket under alliansens politiske konsultationer. EPS befatter sig i stigende grad med de politiske - og økonomiske - aspekter af sikkerhedsproblemerne. Visse af EF-landene ville formentlig hilse det velkommen, om de sikkerhedspolitiske drøftelser inden for EPS kunne udvides. Andre har modsat sig en sådan udvikling. Det gælder ikke blot Danmark. Også Irland er som følge af sin neutralitetspolitik modstander af, at de sikkerhedspolitiske EPS-drøftelser bevæger sig over i militær- og forsvarspolitiske drøftelser.

En udvidelse af det sikkerhedspolitiske debatfelt vil også skabe stigende vanskeligheder for allierede partnere, der ikke deltager i EPS, især for Norge.

Ønsket om at udbygge de sikkerhedspolitiske drøftelser hos visse EF-lande er for ganske nylig blevet bekræftet ved oplysningen om, at der i efteråret 1984 forventes indkaldt til et forsvarsministermøde i Vestunionen for første gang i dennes historie. Western European Union

(WEU) blev oprettet som en europæisk forsvarspagt i 1948 og består - efter udvidelsen med Forbundsrepublikken Tyskland i 1956 - af de seks oprindelige EF-lande og UK. Det er næppe nogen tilfældighed at vække netop WEU af den dvaltilstand, unionen har befundet sig i stort set siden oprettelsen. De EF-lande, der ikke er medlemmer af WEU - Danmark, Grækenland og Irland - er nemlig samtidig de lande, der hidtil har været mest betænkelige ved en udbygning af de sikkerhedspolitiske drøftelser i EPS-regie.

Såfremt det måtte vise sig, at de europæiske sikkerhedspolitiske drøftelser får bedre vækstbetingelser i et forum som WEU, vil det stille et land som Danmark over for noget af et dilemma. Dersom man fra dansk side blot accepterer denne udvikling - og måske hilser den med tilfredshed - vil man til gengæld risikere med tiden at miste muligheden for at øve indflydelse på den europæiske sikkerhedspolitiske debat.

Om ikke andet vil en sådan udvikling måske kunne føre til, at de danske politiske partier i stedet for overvejende at drøfte EPS' arbejdsformer - som under den seneste folketingsdebat i januar 1982 -snarere befatter sig med spørgsmålet om Danmarks reelle sikkerhedspolitiske interesser, om hvem vi har interessfællesskab med og om hvor disse interesser bedst forhandles.

En reaktion må vel bl.a. bero på de almindelige forestillinger man fra dansk side må gøre sig om den vestlige forsvarsalliances fremtid i lyset af ønskerne om udviklingen inden for EPS. I den forbindelse kan der peges på visse helt generelle parametre, som formentlig kan have en vis betydning.

Hvis fremtidens NATO er en multilateral alliance bestående af ligeværdige partnere vil sameksistensen af EPS og ameri-

kanske ambitioner om fortsat at spille en altdominerende rolle være vanskelig at forestille sig, måske ligefrem en selvmodsigelse. EPS vil i hvert fald være et fremmedelement i en hierarkisk opbygget alliance med USA i spidsen.

Omvendt, hvis NATO snarere ønskes udviklet i retning af en to-polet amerikansk-europæisk alliance, er EPS et naturligt og måske endda nødvendigt element.

I den forbindelse vil det være et centralt spørgsmål, om NATO skal forblive en snæver forsvarsalliance, der koncentrerer sig om militær- og forsvarspolitiske aspekter af sikkerhed, eller om NATO-drøftelserne bør justeres i retning af et bredere sikkerhedspolitisk koncept.⁷⁾

At den kommende europæiske sikkerhedspolitiske debat overvejende finder sted i WEU, gør ikke EPS overflødig; men i det omfang WEU's medlemmer på forhånd fasttømmer sikkerhedspolitiske synspunkter af interesse for Europa vil det være vanskeligt for Danmark at øve indflydelse på deres udformning.

Fodnoter:

- 1) En dansk oversættelse af de tre dokumenter er optrykt i *Teksterne til Det politiske Samarbejde (EPS)* udgivet af EF-kommissionens Københavnskontor i april 1982.
- 2) De såkaldte Gymnich-møder, opkaldt efter Gymnich Slottet i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor det første møde af denne type blev afholdt i 1974.
- 3) En forklaring på, at den danske politiske debat snarere har drejet sig om EPS' arbejdsformer end om dets indhold findes i lektor Christian Thunes artikel »Denmark - the European Pragmatist« i værket *National Foreign Policies and European Political Cooperation* published for the Royal Institute of International Affairs by George Allen and Unwin, 1983. Se endvidere Peter Brückner »Socialdemokratiets udenrigspolitik« i *Ny Politik* nr. 6 af juni 1982, samt folketingsdebatten om EPS jfr. *Folketingets forhandlinger* p. 807 ff.
- 4) Se udenrigsministeriets *Fact Sheets* om EPS, senest udgivet i anledning af det tredje danske formandskab i 1982, hvori der gøres rede for de Ti's grundholdninger i de væsentligste internationale spørgsmål.
- 5) *Politiken* af 10.3.1984 refererer fhv. statsminister Anker Jørgensen for flg. udtalelse under mødet i Socialistisk Internationale i Luxembourg den 9. marts 1984:
»Til forskel fra stormagterne har de fleste politiske partier i Europa anlagt en selvstændig vurdering, der ikke er farvet af hverken overdreven kommunistforskrækkelse eller doktrinær leninisme. Når Europa og EF-landene har indtaget en anderledes holdning, er det udtryk for, at det demokratiske system er blevet styrket, især sammenlignet med vor historie i dette århundrede.«
- 6) Der er i Norge udkommet et fyldigt kommenteret oplysningsmateriale om EPS. Der kan bl.a. henvises til *Europa eller USA - Må Norge vælge i 80-årene?* af Bent Bull og Sverre Jervell, Universitetsforlaget 1982; *Norges sikkerhed og europæisk udenrigspolitik i 1980-årene*, Rapport fra Europa-bevægelsen i Norge, juni 1980 og *Det europæiske politiske samarbeid* af Grethe Værnø, hefte udgivet som led i Atlanterhavskomiteens serier, 1982.
- 7) Se Nikolaj Petersen, »Kontinenter i drift? Vesteuropa og NATO-samarbejdet i 1980'erne« i *Politica* nr. 3, 1982.

Budgetstriden i EF

»EF's hidtil værste krise«, »EF's skæbne-time«, »EF truet af sammenbrud«, »EF på falittens rand«, lyder et udpluk af disse måneders avisoverskrifter. De dramatiske og skæbnesvangre toner nåede et foreløbigt højdepunkt ved forhandlingssammenbruddet på Athen-topmødet i december 1983. Medens flere og flere problemer omkring budgettet tårner sig op, blotlægges EF's mangel på ledelse og idé.

Budgetstriden i EF er mere end et bogholderimæssigt problem, der kunne løses ved en passende dosis moderne management og gammeldags sparsommelighed. Det er et helt igennem politisk rivegilde om, hvem der skal betale hvor meget til hvem. Det er samtidig en konflikt om EF's fremtidige udseende og den europæiske integrationsproces' fortsatte udvikling, en konflikt, som har stået på i årevis og vel bedst kan karakteriseres som en stadig brydning mellem forskelligartede nationale interesser. Konfliktens nye ingrediens er, at evnen og viljen til at bygge bro over de kendte interesse modsætninger i 1983-84 synes at undergå en forandring til det værre.

I det udvidede EF's første tiår har ikke mindst pressen tegnet et billede af EF's udvikling som krise på krise.¹⁾ I nogle tilfælde lykkedes det EF-landene at finde et acceptabelt kompromis, som alle kunne

leve med: genforhandlingen af Storbritanniens EF-medlemskab, Regionalfondens, Lomé-konventionerne, lånefaciliteter og en fælles fiskeripolitik som seneste eksempel. I andre tilfælde viste interesse modsætningerne sig uoverstigelige, og enten opdelte man sig efter interesser som i det valutariske samarbejde, hvor kun syv EF-lande er med i vekselkurssamarbejdet (EMS), eller man camouflerede de manglende resultater med rapporter, hensigts-erklæringer og tomme handlingsprogrammer omhandlende eksempelvis energipolitik, transportpolitik og ikke mindst den økonomiske politik.²⁾

Når manglen på handlekraft var mest åbenbar som efter den første oliekrise i 1973-74 blev de store ord fundet frem i lovprisningen af enighed om at afholde regelmæssige topmøder mellem stats- og regeringscheferne i Det europæiske Råd og afholde direkte valg til Europa-Parlamentet hvert femte år. I kølvandet på den anden oliekrise 1979-80 blev traditionen holdt i hævd gennem højtidelige erklæringer om en europæisk union.³⁾

Mindst to forhold synes imidlertid at adskille budgetstriden fra tidligere kriser. For det første har forhandlingerne i 1983 afsløret, at det forudgående tiårs fransk-tyske alliance er om ikke brudt, så alvorligt svækket. Hvis ikke det fransk-tyske samarbejde snarest retableres, løber EF-samarbejdet en risiko for en gradvis opsplitning på grund af manglende lederskab. For det andet indeholder EF's budgetstrid flere forskellige elementer, der af

nogle EF-lande opfattes som uløseligt forbundne, af andre bevidst sammenblandes ud fra bestemte hensigter. Hvis problemknuden får lov at vokse, risikerer man at trække budgetstriden i langdrag og efterhånden få en moderne europæisk version af den noksom berømte gordiske ditto.

I det følgende opridses de forskellige elementer i budgetstriden, de modstående interesser og mulige løsninger. Artiklen behandler bevidst konflikt-elementerne så adskilt som muligt, idet der sondres mellem udgiftsprioriteringen, likviditetsproblemet og byrdefordelingen.⁴⁾

Udgiftsprioriteringen

Et klassisk problem i nationaløkonomi er prioriteringen mellem smør og kanoner, mellem næringsmidler og ødelæggelsesmidler. EF står ikke i helt samme situation,

idet prioriteringen indtil videre står mellem fødevarer og egnsudvikling, beskæftigelsesfremme, u-landsbistand m.v. Størrelsesforholdet mellem de faktisk afholdte udgifter på disse områder betragtes som et relevant udtryk for udgiftsprioriteringen.

Oversigten over EF-budgettet siden 1980 angiver betalingsbevillingerne i andele for at fremhæve prioriteringselementet. Uanset mindre procentforskydninger over en periode på fem år lades der meget lidt tvivl om prioriteringsproblemet's karakter: den fælles landbrugspolitik er EF-budgettets altdominerende udgiftspost, der år efter år sluger omkring $\frac{2}{3}$ af de samlede betalinger. EF-landene er enige om, at denne prioritering er skæv, men er aldeles uenige om, hvordan den skal ændres.

Grundprincippet i EF's landbrugspoli-

Tabel 1. EF-budgettet 1980-84 (ordinære budgets betalingsbevillinger)

	1980	1981	1982	1983	1984
Landbrug m.v.(ABC)	73.4	69.3	66.0	68.6	68.2
Regionalpolitik(D)	4.5	9.2	13.4	6.9	5.7
Socialpolitik(E)	4.8	3.5	4.7	6.8	6.5
Energi, industri, transport, forskning(F)	2.4	1.6	2.0	2.6	6.9
Refusioner m.v.(G)	5.2	5.4	5.1	5.2	4.4
Udviklingshjælp(H)	4.9	5.7	3.8	4.5	3.5
Kommissionens adm.(I)	3.8	3.5	3.3	3.5	3.2
Øvrige EF-inst.(II-V)	2.0	1.8	1.7	1.8	1.7
Total i pct.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total i ecu (mia.)	16.2	19.3	22.0	21.6	25.4
Tillægsbudget i ecu (mia.)	0.4	+ 0.8		3.5	
Total i ecu (mia.)	16.6	18.5	22.0	25.1	25.4
Total i kroner (mia.)	115.4	144.3	175.8	201.9	207.2

Indtægter i 1981 (pct.): Moms: 54; told: 32; afgifter m.v.: 14.

EKSF-budgettets betalingsudgifter: 268 mill. ecu i 1982 (0,31 pct.).

Europæiske Udviklingsfond: 4½ mia. ecu over 5-årig periode.

EKSF-lån: 689 mill. ecu i 1982.

EURATOM-lån: 362 mill. ecu i 1982.

Europæiske Investeringsbank: 3.453 mill. ecu i 1982.

Nyt fællesskabsinstrument (NCI): 791 mil. ecu i 1982.

Betalingsbalance-lån: 6 mia. ecu, men ingen lån i 1982.

EMS-kreditfaciliteter (ultimativt siden marts 1979:

Kortfristet valutastøtte = 14 mia. ecu

Mellemløst valutastøtte = 11 mia. ecu

tik er garanterede mindstepriser, som aftales EF-landene imellem hvert forår med virkning for det kommende høstår, og dermed bliver betalingerne til landmændene automatiske eller obligatoriske og skal afholdes uanset beløbets størrelse. EF-budgettets landbrugsudgifter er derfor først og fremmest et skøn over de forventede udbetalinger i budgetåret. Er skønnet for højt, som det sidst skete i 1981, kan penge tilbagebetales eller bruges til andre opgaver, og alle er glade. Er skønnet for lavt, som det er sket i 1983, opstår der så mange problemer, at nogle EF-lande ligefrem kræver landbrugspolitikken reformeret.

Som det ses af budgetopstillingen er udgiftsposter som administration - især aflønning af de ca. 18.000 ansatte - refusioner, tilbagebetalinger og henlæggelser vanskelige at ændre, selv om de ikke budgetteknisk er klassificerede som obligatoriske udgifter. F.eks. har medlemslandene arbejdet med at opkræve told og afgifter ved import fra tredielande og modtager herfor 10 pct. i refusion af de indbetalte midler.

Tilbage bliver omkring $\frac{1}{4}$ af budgettet til andre fælles politikker som regionalpolitik, erhvervsfremmende projekter via socialfonden, bistand til ikke-associerede u-lande, fødevarebistand samt en brokasse for forskning, energi, industri og transport, hvorigennem en række tiltag og projekter finansieres, men en fælles EF-politik er kun delvist formuleret. Nogle EF-lande ser gerne disse og andre politikker væsentligt opprioriteret i tillæg til landbrugspolitikken, medens andre EF-lande opfatter en sådan opprioritering som et alternativ til landbrugspolitikken.

EF's ordinære budget må næsten hvert eneste år suppleres af tillægsbudgetter, som det skete i 1983. Derudover findes der helt separate budgetter og stribevis af lå-

nekasser. Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) har fortsat eget budget delvist finansieret af en afgift på kul- og stålproduktionen (0.31 pct.). Lomékonventionens bistand til 64 u-lande og 16 oversøiske områder er samlet i en europæisk udviklingsfond, hvortil medlemslandene bidrager efter en aftalt fordelingsnøgle.

EF's låneaktiviteter har udviklet sig stærkt fra under 1 mia ecu i 1973 til 5 mia ecu (40 mia kroner) i 1982. Fælles for disse lånekasser er, at EF som sådan - repræsenteret ved Kommissionen eller Investeringsbanken - optager lån på det internationale kapitalmarked til laveste rente, og derefter formidles lånene til især Italien, Frankrig, Storbritannien, Grækenland og Irland (tilsammen ca. 85 pct.). Forskellig herfra er EMS-kreditfaciliteterne, som i princippet er øremærkede beløb i syv EF-landes centralbanker med henblik på eventuelle valutariske støtteforanstaltninger, hvis vekselkurssamarbejdet skulle løbe ind i vanskeligheder.

Budgetstriden i EF vedrører således alene udgiftsprioriteringen på det ordinære budget, som ganske vist afspejler hovedparten af EF's finansielle transaktioner, men langt fra dem alle. Mere problematisk er, at budgettet overhovedet ikke afspejler den såkaldt negative integration, d.v.s. nedbrydning af hindringer og barrierer for en fri udveksling over landegrænser af varer, tjenesteydelser og kapital. Her tænkes især på frihandelen med industrielle varer EF-landene imellem, mellem EF og EFTA og i mindre omfang mellem EF og Middelhavslandene og Lomé-landene, med hvem der er indgået handelsaftaler sigtende mod frihandel.

Likviditetsproblemet

Det ordinære EF-budget udarbejdes af

Kommissionen og vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter to behandlinger. Rådet fastlægger de obligatoriske udgifter (landbrugspolitikken), medens Parlamentet får overladt en vis såkaldt aktionsmargen vedrørende regional- og socialfondene m.v. svarende til nogle få milliarder kroner.

Når Europa-Parlamentets formand efter anden behandling erklærer budgettet for vedtaget, er udgiftssiden og dermed de forskellige posters indbyrdes prioritering fastlagt. Det er herefter op til Kommissionen at tilvejebringe de fornødne indtægter. Oprindeligt blev regningen fordelt blandt medlemslandene svarende til BNP-andele, men i løbet af 1970'erne er EF overgået til »egne indtægter«.

Omkring $\frac{1}{3}$ hidrører fra told, omkring 15 pct. fra afgifter på importerede fødevarer, sukker m.v., medens resten tilvejebringes ved et moms-beregnet bidrag for alle medlemslande undtagen Grækenland, hvis bidrag beregnes som BNP-andel. Der er hverken fælles beregningsgrundlag eller fælles moms-satser i EF-landene, men det er aftalt at udregne moms-bidraget, som om der er en fælles moms. Til finansiering af 1981-budgettet var den oprindelige beregning 0.89 pct. af denne fiktive fælles moms, men som følge af landbrugsudgifternes skrumpning kunne Kommissionen nøjes med at opkræve 0.79 pct. for at få indtægtssiden til at balancere med udgifterne, sådan som Kommissionen er traktatligt forpligtet til.

Budgetstriden blev i løbet af 1983 aktualiseret og accenturet af det forhold, at EF's udbetalinger var ved at overskride loftet for »egne indtægter«. Dette loft er traktatlig fastsat til 1.0 pct. af momsen og kan kun hæves gennem en traktatændring, der fordrer fuldkommen enighed blandt de ti EF-landes regeringer og nationale parlamenter. Skulle der opstå et

regulært underskud ved finansårets udgang, må Kommissionen lade hatten gå rundt blandt medlemslandene, der ingenlunde er betalingspligtige. For at undgå situationen i 1983 fik Kommissionen vedtaget et tillægsbudget og fik EF-landenes accept til at udskyde eksportstøtte til landmændene, reducere forskellige ydelser og foretage en række bogholderimæssige omposteringer.

Eftersom budgettet vedtages det foregående år, er 1984-budgettet blevet forhandlet under indtryk af likviditetsproblemet i 1983. Dette har som konsekvens haft, at 1984-budgettet som det første EF-budget nogensinde er blevet sammensat efter devisen »tæring efter næring«, således at udgifterne er fastlagt i overensstemmelse med indtægtsgrundlaget og ikke omvendt. Med slet skjult begejstring har de britiske og tyske finansministre bemærket, at også EF åbenbart har måttet indrette udgifterne efter de givne indtægter.

Betalingsfordelingen

Problemet er af Storbritannien formuleret generelt således, at relativt fattige lande i EF ikke må komme i den situation at skulle bidrage netto til relativt rige EF-lande.

Netto-betalinger defineres som differencen mellem EF-budgettets udbetalinger til hvert medlemsland og hvert medlemslands indbetalinger i form af told, afgifter og moms-bidrag. Adskillige EF-lande har anfægtet problemstillingen, idet EF jo har »egne indtægter«, medens Storbritannien hævder, at »egne indtægter« blot er en anden form for kontingentbetaling end den traditionelle baseret på BNP-andele.

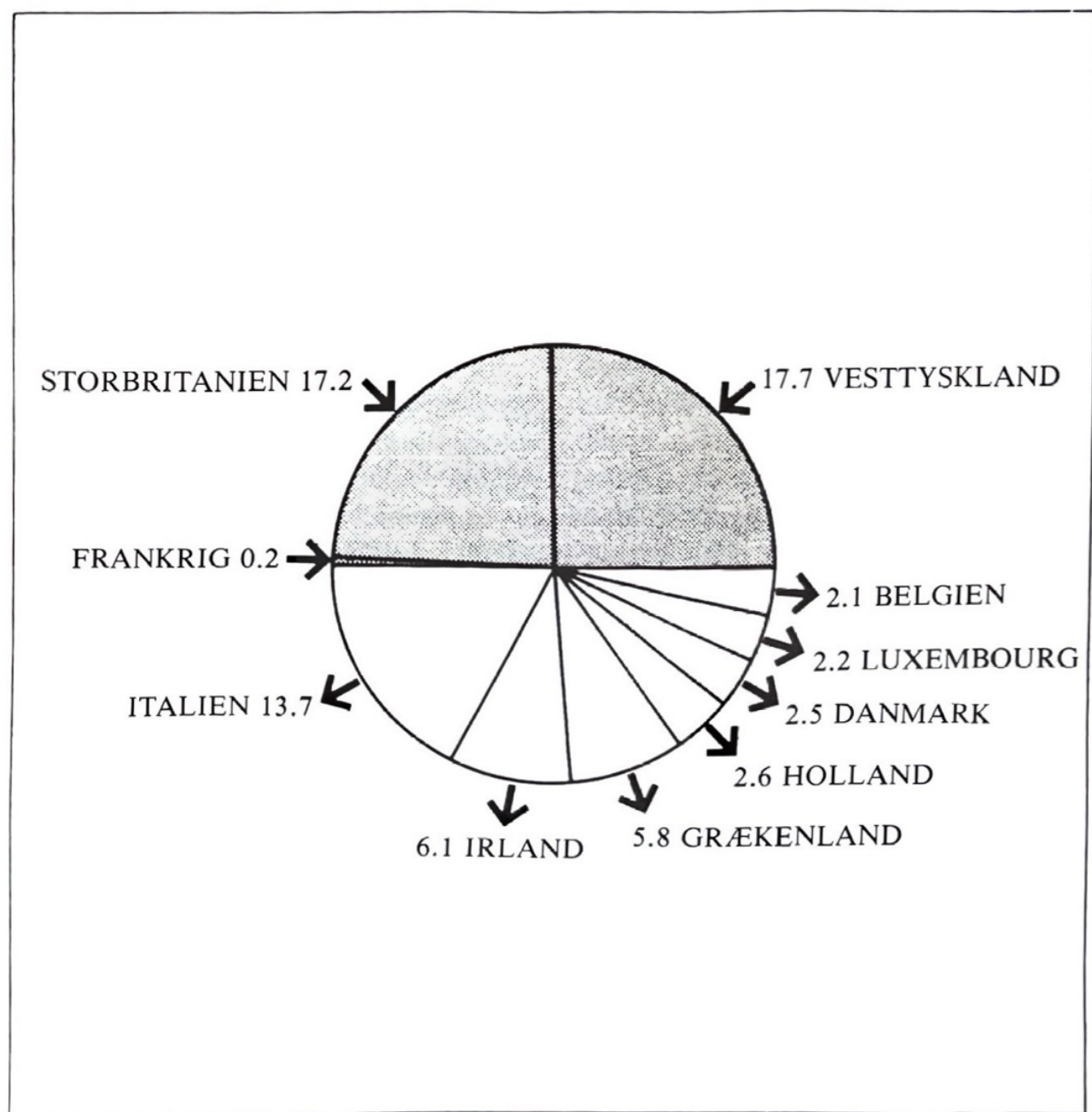
Det særlige britiske problem opstår derved, at blandt EF-landene under EF's

BNP-gennemsnit - Grækenland, Irland, Italien og Storbritannien i nævnte rækkefølge - er kun Storbritannien netto-bidragyder, medens de tre andre lande modtager mere fra budgettet, end de indbetaler. Dette gælder imidlertid også de relativt rige lande over BNP-gennemsnittet med undtagelse af Vesttyskland, der er EF's største og rigeste land med hensyn til befolkning og indtjening pr. indbygger. Fordelingen i 1982 er illustreret i figurens lagkagestykker med netto-modtagerne i

nederste halvdel og netto-bidragyderne i øverste halvdel inklusive Frankrig, der traditionelt har haft en lille netto-fordel. Storbritanniens krav om en ændret betalingsfordeling blev rejst første gang under de såkaldte genforhandlinger af det britiske EF-medlemskab i 1974-75. En aftalt korrektionsmekanisme forblev imidlertid uden virkning, fordi oliefund i Nordsøen gjorde Storbritannien til et land med betalingsbalanceoverskud.

I 1979 nyformulerede Margaret That-

Figur 1. Netto ind- og udbetalinger i 1982 (mia. kr.)



cher den britiske politik som et ultimativt krav om at få »my money« tilbagebetalt. I maj 1980 accepterede Storbritannien en $\frac{2}{3}$ tilbagebetaling i 1980 og 81 som en del af en større pakkeløsning, hvori indgik forpligtelser til at udarbejde nye fælles politikker, reformere landbrugspolitikken, forbedre strukturpolitikken og finde en mere langsigtet løsning på det britiske problem. Mange rapporter blev produceret, mange møder blev holdt, men resultaterne lod vente på sig.

Midt under Falklands-krigen i maj 1982 blev man omsider enige om en kompensation for året 1982 gældende for Storbritannien og Vesttyskland som den anden netto-bidragyder. Selv om den tyske rabat var lille, var der alligevel tale om en anerkendelse af det britiske problem som et generelt betalings- og fordelingsproblem EF-landene imellem.

På Stuttgart-topmødet i juni 1983 opnåedes påny enighed om tilbagebetalinger til Storbritannien og Vesttyskland, men betinget af enighed på Athen-topmødet i december om en mere langsigtet korrektionsmekanisme, en forbedret strukturpolitik ved samordning af fondenes og lånekassernes aktiviteter, en reform af landbrugspolitikken og udarbejdelse af nye fælles politikker. Kompensationsbeløbet for 1983 til Storbritannien er imidlertid aftalt og vil sammen med de hidtidige tilbagebetalinger, der i de første par år blev større end ventet, komme til at ligge meget nær en $\frac{2}{3}$ tilbagebetaling af det britiske netto-bidrag for årene 1980-83 under ét.

Ugen efter Athen-topmødets sammenbrud besluttede Europa-Parlamentet ved anden og sidste behandling af 84-budgettet, at kompensationsbeløbene til Storbritannien og Vesttyskland overføres fra det operative budget og lægges i reserve, indtil budgetstriden engang i 1984 finder

en foreløbig afslutning. Storbritannien betragter dette skridt som ulovligt og en provokation, der kan udløse et modsvar i form af britiske betalingsstandsninger til EF.

Fra Stuttgart til Athen

Stuttgart-topmødets oplæg til en pakkeløsning synes næsten kopieret efter pakkeløsningen i maj 1980, idet betalingsfordelingen eller det britiske problem sammenkobles med udgiftsprioriteringen og likviditetsproblemet, alt sammen nydeligt indpakket i velkendt integrationsretorik. I 1980-81 blev pakkeløsningen ikke omsat i håndgribelige resultater, og Stuttgart-topmødets oplæg kan meget vel lide samme skæbne.

I et forsøg på at fastholde sammenkoblingen bestemte Stuttgart-topmødet, at ministrenes forhandlinger skulle foregå i særlige rådssamlinger med deltagelse af både udenrigs- og finans-ministre samt andre ministre, især landbrugsministre. Seks sådanne jumbo-samlinger blev afholdt i tiden mellem de to topmøder, og den umiddelbare effekt var en forlængelse af rådsmøderne fra 1-2 dages varighed op til 3 og sågar 4 dage. Sekunderet af over 100 embedsmænd fik 30 ministre markeret deres standpunkter i konference-lignende samlinger snarere end forhandlet om mulige kompromisløsninger.

Også særlige forberedende arbejdsgrupper var i arbejde, og Kommissionen fodrede forhandlingsapparatet med papirer, rapporter og egentlige forslag, som ikke just virkede befordrende på kompromisviljen. Det var således karakteristisk, at i betalingsfordelings-forhandlingerne vandt et dansk forslag om en såkaldt »konvergens-fond« så meget gehør, at forslaget kom meget tæt på en mulig kompromisløsning. Havde fonden eksi-

steret i 1982 og 83, ville den havde ydet Storbritannien næsten samme kompensation, som faktisk blev aftalt, uden iøvrigt at ændre afgørende ved betalingsfordelingen.

Derimod spredte Kommissionen forvirring og irritation med et forslag om, at EF-budgettets udgifter til eksportstøtte for landbrugsvarer, administrative omkostninger og fødevarebistand er til EF-landenes fælles bedste og følgelig skal fordeles ligeligt blandt dem. Hermed ville Belgien, Holland og Italien på mirakuløs vis blive netto-bidragydere, medens tyske og britiske netto-bidrag ville blive kraftigt reduceret.

Athen-topmødet i december 1983 var det bedst forberedte topmøde nogensinde i EF's historie, hvis forberedelserne opgøres i antal møder og rapporter, men da de ti stats- og regeringschefer sekunderet af udenrigsministre og embedsmænd åbnede pakken med budgetstridens forskellige elementer udeblev realitetsforhandlingerne, fordi, som kansler Kohl bagefter forklarede, »sådan én som jeg har ikke tid til at læse 73 rapporter fra 26 forskellige ministerrådsmøder«. ⁵⁾ Da hverken det græske formandskab eller Kommissionen kunne indtræde i mægler-rollen, tørnede de britiske og franske synspunkter frontalt sammen, og den tyske kansler evnede end ikke blot at antyde konturerne af en løsningsmodel for de videre forhandlinger i 1984 og måske 85. ⁶⁾

En mere klædelig, omend næppe sandfærdig forklaring på Athentopmødets sammenbrud kunne være et fromt håb hos den tyske kansler og andre om, at budgetstriden delvis vil blive løst som følge af den forventede udvikling i udgifterne til EF's landbrugsstøtte, idet EF-budgettets udgifter stiger efter en god høst og falder efter en dårlig - hvor utroligt det end lyder!

I 1981 forsvandt presset for at få gennemført pakkelsen lige så stille i takt med mindskede landbrugsudgifter. En dårlig høst betyder lavere produktion, færre udgifter til oplagring og mindre eksportstøtte som følge af stigende priser på verdensmarkedet. Det er ikke usandsynligt, at vi i 1984 vil opleve en delvis gentagelse efter det våde forår og den tørre sommer i 1983 i både Europa og Amerika. Verserende forslag om bedre udgiftskontrol, udgiftsloft, kvoteringer, producentafgifter og skat på fedtstof har kun ringe sympati blandt landmænd og landbrugsministre, ligesom forslag om at nedsætte landbrugspolitikken udgifter gennem prisnedsættelser er blevet blankt afvist som en uartighed over for EF's 8 millioner landbrugere.

Fra 10 til 12 EF-lande

Kommissionens forslag i maj 1983 om at hæve moms-loftet med 0.4 pct. pr. gang, første gang fra 1.0 til 1.4 pct., blev prompte og pure afvist af den tyske finansminister og den tyske kansler som helt uacceptabelt, men det var samme kansler Kohl, der på Stuttgart-topmødet sammenkoblede betalingsproblemet med prioriterings- og likviditetsproblemerne. Dermed har han i princippet forpligtet sig til at hæve moms-loftet, når dette bliver uundgåeligt, medmindre han i et makkerskab med Margaret Thatcher vil iværksætte et generalangreb på landbrugspolitikken, som den har eksisteret i en snes år.

Den uundgåelige forøgelse af moms-loftet ventes almindeligvis at indtræffe med Spaniens og Portugals optagelse i medlemslandenes kreds, idet de som relativt fattige EF-lande vil kunne kræve deres berettigede netto-fordele. De har nu i fem år forhandlet om medlemskab af det EF, der for mange spaniolere og portugis-

sere under diktatur blev et symbol på frihed, retfærdighed og fremskridt. Efter de langstrakte forhandlinger og Athen-topmødets sammenbrud er de to ansøgerlande ved at miste tålmodigheden med et EF, hvis symbolværdi efterhånden blegner.

Storbritannien ser gerne en udvidelse af landekredsen og mener, at pengene kan findes ved at reformere landbrugspolitikken og måske en mindre momsforhøjelse, når disse landes medlemskab engang er blevet en realitet. Heroverfor står Frankrig, der truer med at blokere for udvidelsen, hvis ikke et større indtægtsgrundlag forinden er tilvejebragt. Ingen fransk regering vil nogensinde tillade spanske landmænd at opnå fordele ved et EF-medlemskab på bekostning af franske landmænd. Også de øvrige otte EF-lande kan tilslutte sig en forøgelse af moms-loftet forud for udvidelsen til 12 medlemslande.

Dermed er den centrale beslutningstager i EF atter engang den tyske kansler, og denne gang en politiker, der nærmest er berømt for at udskyde, opsætte og fortrænge ubehagelige beslutninger. Hans finansminister er en stærk tilhænger af det britiske og til dels hollandske krav om en radikal skærpelse af kontrollen med landbrugspolitikken udgiftsside. På den anden side vil hans landbrugsminister som de fleste landbrugsministre end ikke høre tale om prisnedsættelser. Nødløsninger som kvoteringer, importkontrol og producentafgifter virker direkte stødende på liberale tyske ministre og andre modstandere af overbureaukratiseret planøkonomi og protektionisme. Også USA har ladet advarende ord falde i denne sammenhæng.

Derfor synes der kun at være én løsning for den tyske kansler, nemlig at lytte til hans udenrigsministers råd om at be-

tale sig ud af problemerne. Ikke med en forøgelse på 0,4 pct. svarende til 4 mia. DM, men en forøgelse stor nok til, at landbrugspolitikken nogenlunde lades i fred, til at give briterne op mod $\frac{2}{3}$ kompensation, som de nu på fjerde år har vænnet sig til, til at åbne for Spaniens og Portugals optagelse og til at give plads på EF-budgettet til især franske ønsker om nye tiltag og projekter inden for høj teknologiske områder som telekommunikation, informatik og bioteknologi. Præsident Mitterand har endog mere end antyd det fransk vilje til at skabe nye samarbejdsformer uden for EF's rammer, hvis ikke der snart sker en udvikling i EF-regie.

Budgetstriden i EF som en politisk kamp er altså ikke mindst spørgsmålet om, hvor langt den tyske kansler er villig til at presse sin finansminister til at presse tyske skatteydere til at betale til en fortsættelse af landbrugspolitikken, fortsatte kompensationer til briterne, nye kompensationer til franskmændene til gengæld for EF's udvidelse og nye fælles politikker. Finansministerens modkrav vil sandsynligvis være en så lille forøgelse af moms-loftet, at EF ligesom medlemslandene også fremover må sætte tæring efter næring.

Måske var det dette spørgsmål, der spøjte i kanslerens baghoved, da han i slutningen af maj 1983 på CDU's kongres i Köln afviste Kommissionens forslag om at hæve moms-loftet med 40 pct. Men, tilføjede han, »vi må heller ikke glemme fordelene ved fællesmarkedets fortsatte eksistens: 48 pct. af vores eksport gik i 1982 til vore EF-partnere - og det svarer til 13 pct. af vores nationalprodukt«.7)

Fodnoter:

- 1) Carsten Lehmann Sørensen, »10 år med EF«, *Økonomi & Politik*, nr. 3, 1982, pp. 16-24.
- 2) Loukas Tsoukalis (Ed), *The European Community. Past, Present and Future*, Basil Blackwell, London, 1983.
- 3) »Højtidelig erklæring om Den europæiske Union«, *EF-Bulletin*, 6 - 1983, pp. 24-29.
- 4) Revideret version af artikel i *Sparekassen*, december 1983, pp. 22-26, »EF parat til endnu et politisk rivegilde«, ligger til grund for de følgende afsnit. Detaljerede redegørelser for budgetforholdene findes hos flg.: Christian Rée Schou, *EF-budgettet og europæisk integration*, Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1981; Jørgen Ørstrøm Møller, *Member States and the Community Budget*, Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1982.
- 5) »Einer wie ich«, bekannte er, »hat nicht die Zeit, 73 Papiere von 26 verschiedenen europäischen Ministerräten zu lesen«. *Der Spiegel*, nr. 50/1983, p. 28.
- 6) »Three days that shook the EEC«, *The Economist*, December 10, 198?.
- 7) *Agence Europe*, 27. maj 1983.

Danske interesseorganisationer og EF

I. Indledning

Interesseorganisationerne har gennem de senere år tiltrukket sig stigende opmærksomhed i forbindelse med såvel formuleringen som implementeringen af den offentlige politik. De er ikke blot pressionsgrupper, der står uden for de politiske magtcentre, men tværtimod tætintegreret i samtlige den politiske beslutningsproces' faser. Hvis organisationerne presser på for at kunne deltage i beslutningsprocessen, presser de normalt ikke mod en mur, men snarere mod en åben dør!

Undersøgelser har vist, at selve den offentlige politik karakter og indhold er af afgørende betydning for, hvem der deltager i beslutningsprocessen og hvordan (se bl.a. Buksti, 1983a). Organisationsdeltagelsen varierer derfor fra politikområde til politikområde, og over tid. Den offentlige politik er i stadig udvikling, hvilket kræver en løbende tilpasning af organisationerne hertil, strukturmæssigt, aktivitetsmæssigt, og ressourcemæssigt. I jo højere grad organisationerne er i stand til at tilpasse sig denne udvikling - eller at kontrollere den, i jo højere grad er de i stand til at deltage i beslutningsprocessen og øve indflydelse på de politiske beslutninger.

Danmarks medlemskab af EF, samt EF-samarbejds og EF-politikkens ud-

vikling, har derfor på en lang række områder haft betydning for danske interesseorganisationers udvikling strukturmæssigt, aktivitetsmæssigt og ressourcemæssigt. Samtidig har de danske interesseorganisationers placering i det danske politiske system haft betydning for deres optræden og strategi i forhold til de forskellige EF-organer på EF-niveau.

I det følgende skal der på denne baggrund gives et indblik i interessorganisationernes rolle i forhold til EF, dels som følge af det nationale niveaus dominerende placering i EF-samarbejdet, og dels som følge af segmenteringen og fragmenteringen af EF's beslutningsprocesser. Der ses i denne forbindelse især på de danske interesseorganisationers reaktion på EF-medlemskabet og aktiviteter i forhold til EF-politikken. Dette aspekt illustreres kort ved landbrugsorganisationernes optræden i relation til udviklingen i problemerne omkring EF's fælles landbrugspolitik.

II. Interesseorganisationerne og den europæiske integration: Teori og praksis

For interesseorganisationer i almindelighed må interessen med hensyn til deres politiske aktivitet naturligt knytte sig til resultatet af denne aktivitet, og de må derfor antages at vælge den indflydelsesvej, der fører sikrest og simplest til målet. Dette betyder dog ikke nødvendigvis, at de vil koncentrere hele deres styrke om en

*Lektor ved
Århus Universitet*

enkelt indflydelseskanal. Der findes en hel vifte af muligheder, de fra tid til anden kan benytte sig af. Men deres aktiviteter vil samle sig omkring de steder, hvor de politiske beslutninger forberedes og tages. Flyttes beslutningscentrene, vil det føre til ændringer i organisationernes aktiviteter afhængig af de pågældende beslutningers vigtighed for organisationernes interesseområde.

Interesseorganisationerne indtager bl.a. af denne årsag en meget central plads i de såkaldte neo-funktionalistiske integrationsteorier, der især blev ført frem i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne (Haas 1958, 1964, Lindberg & Scheingold 1971). Disse teorier, der i væsentlig grad tog udgangspunkt i EF's dannelse og første udvikling, forudså en dynamisk udvikling med en stadig fremadskridende integrationsproces. Integration på et område ville medføre en »spill-over«-effekt, så integrationen ville brede sig til andre områder. I denne proces antoges interesseorganisationerne at koncentrere flere og flere ressourcer på EF-plan i forhold til EF-organerne. Der ville blive dannet interesseorganisationer på EF-plan, og disse organisationer antoges at ville indgå som allierede med EF-Kommissionen mod Ministerrådet. Interesseorganisationernes loyalitet ville blive flyttet fra det nationale plan til det transnationale EF-plan. Sådan gik det imidlertid kun i begrænset udstrækning, og det er da også blevet fremhævet, at alliancen mellem EF-Kommissionen og Euroorganisationerne ikke nødvendigvis ville føre til en styrkelse af EF-planen på bekostning af det nationale plan, men at denne alliancen derimod blot ville betyde en teknokratisering og bureaukratisering af EF-politikken (Capraso 1974). Problemerne søges »afpolitiseret« gennem en teknificering, der kan vanskeliggøre de

politiske kontrolmekanismer.

Imidlertid er udviklingen i selve EF-samarbejdet ikke gået i retning af en stadig stærkere integration. Derimod har EF gennem de seneste ti år bevæget sig fra den ene krise til den anden dels på grund af den almindelige økonomiske krises påvirkning af medlemsstaternes situation og dels på grund af de stadigt stigende og på det seneste helt akutte problemer omkring EF's budget. Det nationale plans betydning i EF-samarbejdet er blevet mere og mere tydeligt. Forskellige nationale interesser har gang på gang blokeret EF's beslutningsprocesser, og der er ikke sket nogen overførsel af magtbeføjelser fra Ministerrådet til Kommissionen og kun i begrænset udstrækning til Parlamentet. Ministerrådet er fortsat det centrale beslutningstagende organ, hvilket indebærer, at de nationale regeringer og dermed de nationale bureaukratier og parlamenter fortsat er centrale aktører i EF-politikken (Taylor 1982).

De neo-funktionalistiske teorier er derfor ikke brugbare til analyser af interesseorganisationernes rolle i forhold til EF-politikken. Sådanne analyser må tage udgangspunkt i de nationale regeringers centrale rolle og i de forskellige nationale aktørers hjemlige forudsætninger. Man har talt om inter-governmentalisme og om en »domestic politics«-approach (Wallace et al. 1977, Bulmer 1983). Netop fordi der ikke er sket en afgørende overflytning af beslutningsbeføjelser til EF-organerne, er der heller ikke sket en afgørende ændring i organisationernes indflydelsesstrategi. Men jo mere politik, der besluttet på EF-plan, jo mere interesseorganisationsaktivitet i den form, man kender det fra det nationale plan, vil der foregå på EF-plan. Det er f.eks. tilfældet på landbrugspolitikens område.

Beslutningerne træffes altså i Minister-

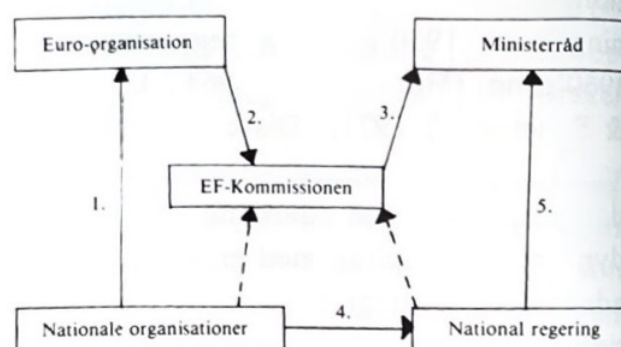
rådet, og indflydelse må finde sted gennem påvirkning af de nationale ministre gennem anvendelse af de traditionelle kanaler for indflydelse på det nationale plan. Men eftersom beslutningerne forbedres af EF-Kommissionen, må organisationerne også arbejde på EF-plan, idet det for en hvilken som helst interesseorganisation er vigtigt at kunne påvirke de politiske beslutninger i forberedelsesfasen så tidligt som muligt. Derfor satser de nationale interesseorganisationer ressourcer på aktiviteter på EF-plan dels i samarbejde med andre EF-landes tilsvarende organisationer og dels selvstændigt. Men aktiviteten på EF-plan kan have to formål: dels kan man søge indflydelse og dels kan man søge informationer til anvendelse idet nationale samspil med politiske og administrative myndigheder.

Interesseorganisationerne har altså to veje til at øve indflydelse på EF-politikken, og disse veje kan fra situation til situation have forskellig prioritet afhængig af de pågældende organisationers position i den nationale politiske beslutningsproces, der gennemslagskraft heri, og de nationale systemers evne til at løse problemer af interesse for de pågældende organisationer (Averyt 1977; Buksti 1980a, 1983 b).

Disse indflydelsesveje kan skitseres som vist i figur 1.

Det er imidlertid ikke uden problemer at anvende dette skema i en konkret analyse af interesseorganisationernes indflydelse på EF-politikken. Det afgørende er i denne forbindelse atter det nationale niveau, og her især forholdet mellem de nationale organisationer og den nationale regering. Spørgsmålet er, om man faktisk vil være i stand til at påvise en indflydelse fra organisationernes side på regeringens politik. Det vil man i en række tilfælde, men hvad skal man gøre i de situationer,

hvor de nationale interesser i forhold til EF's politik er så klare, at regering og organisationer på forhånd er enige? Såvel regering som organisationer optræder i så fald som repræsentanter for disse nationale interesser i forhold til henholdsvis andre landes regeringer i Ministerrådet og i forhold til andre landes interesseorganisationer i f.eks. Euro-organisationernes kompetente organer, hvor den interne diskussion i sådanne situationer kan komme til at minde om Ministerrådets.



Figur 1. Interesseorganisationernes væsentligste indflydelsesveje i EF's beslutningsproces.

De nationale interesser - bredt forstået - er stærke elementer såvel for regeringerne som for organisationerne, samtidig med at der er tale om et dynamisk samspil mellem medlemslandenes situation og udviklingen i EF-politikken. EF-politikken påvirkes af medlemsstaternes problemer, men medlemsstaternes problemer påvirkes også af EF-politikken. De nationale forudsætninger vil være af afgørende betydning for de nationale aktørers optræden på EF-plan, men EF-politikken vil også have en betydning for samspillet mellem aktørerne på det nationale plan, f.eks. til løsning af nationale problemer. Derfor kan interesseorganisationernes rolle i forhold til EF ikke studeres løst fra disse organisationers nationale position og interesse-mæssige forudsætninger (Averyt 1978, Buksti 1980a).

Samtidig med at det nationale plans betydning i EF samarbejdet er blevet tydeliggjort gennem de senere års stigende problemer, har flere analyser af EF's beslutningsprocesser kunnet dokumentere, at der ligesom tilfældet er i de nationale beslutningsprocessere, er der på EF-plan tale om en stærkt fragmenteret og segmenteret beslutningsproces, d.v.s. at de forskellige politikområder udvikler sig efter deres egen dynamik, og at der til bestemt politikker knytter sig ganske bestemte politiske aktører, det være sig på EF-plan som på nationalt plan (Wallace et al. 1977, Rosenthal 1975). Beslutningsprocessen er specialiseret, og det fremmer specialiserede interesseorganisationers muligheder for at spille med. Landbrugspolitikken er igen et godt eksempel. Her passer EF-segmentet til de tilsvarende landbrugspolitiske segmenter i medlemslandene. Det er derimod i mindre grad tilfældet for det arbejdsmarkedspolitiske område, hvor EF's segmentering ikke på samme måde passer til det danske segment, hvilket skyldes den høje grad af selvregulering på det danske arbejdsmarked.

III. Danske interesseorganisationer og EF: Tilpasning og aktivitet

Ændringerne i den politiske beslutningsproces som følge af EF-medlemskabet førte til reaktioner fra de fleste betydende danske interessorganisationers side - kraftigere, jo mere de pågældende organisationer påvirkedes af EF-medlemskabet og EF-politikken.

Eftersom hovedhjørnestenen i EF-samarbejdet først og fremmest er den fælles landbrugspolitik, måtte EF-tilslutningen nødvendigvis føre til omfattende ændringer i landbrugsorganisationernes måde at

arbejde på. Landbrugspolitiske beslutninger, der tidligere var blevet truffet i København, flyttedes til Bruxelles, og som følge heraf måtte de danske landbrugsorganisationer indstille sine aktiviteter herpå.

Landbrugsorganisationerne, med undtagelse af husmandsforeningerne, var de første organiserede grupper i Danmark, der entydigt gik ind for dansk medlemskab af fællesmarkedet i forventning om, at en placering i dette marked ville indebære store økonomiske fordele for dansk landbrug - forventninger, der i det store og hele må siges at være blevet indfriet, efter medlemskabet er blevet en realitet. Hvad man måske overså i kampens hede var, at EF-medlemskabet ikke nødvendigvis løste alle landbrugets problemer og at nogle problemer måske ligefrem kunne blive øget efter medlemskabet.

Med EF-medlemskabet overførtes de væsentligste landbrugspolitiske beslutninger - i hvert fald dem, der vedrører landbrugets indtjening - til EF-institutionerne, og den landbrugspolitiske beslutningsproces i Danmark samt organisationernes placering heri ændredes fundamentalt. Landbrugsministeriet styrkedes kraftigt og organisationernes formelle indflydelse blev henlagt til et rådgivende udvalg i forbindelse med administrationen af EF's markedsordninger her i landet. Dette betød imidlertid ikke nødvendigvis en forringelse af landbrugets politiske indflydelse og politiske indflydelsesmuligheder, idet landbrugets økonomiske betydning i samfundet øgedes efter EF-medlemskabet, og specielt på grund af de store og stigende betalingsbalanceunderskud kunne ingen regering undlade at tage hensyn til landbrugets eksportindtjening og dermed positive bidrag til betalingsbalancen (Buksti 1980b, 1983b).

Dansk landbrug indstillede tidligt sit

organisationsapparat på EF medlemskabet. Allerede i midten af 1960'erne samlede man sin EF indsats i et særligt Fællesmarkedssekretariat, og i 1972 oprettede man et særligt kontor i Bruxelles til at følge udviklingen dels i EF-organerne og dels i den fælles landbrugsorganisation COPA, som man blev tilsluttet allerede inden EF-medlemskabet var en realitet.

Landbrugsorganisationerne har en meget vidtforgrenet aktivitet på EF-plan og i denne forbindelse har det særlige Bruxelles kontor en meget central rolle. Det varetager kontakten til COPA, EF-organerne, den danske faste repræsentation, og ikke mindst til Kommissionens embedsmænd. Der gennemføres en omfattende lobby-virksomhed, hvor det dels drejer sig om at påvirke beslutningsprocessen og udformningen af de forskellige forslag, og dels om at tilvejebringe informationer til brug i det hjemlige samspil med landbrugsministeriet og regering og folketing. Det hjemlige plan er fortsat af helt afgørende betydning på grund af Ministerrådets rolle, men EF-planen har en betydelig vægt på grund af den fælles landbrugspolitik's placering.

I modsætning til landbruget var industriens holdning til EF noget diffus op til medlemskabet. Industrien var på en række områder præget af interesse modsætninger mellem de forskellige dele af industrien - nogle ville få fordele og andre problemer. Derudover var interesseområdet for industriens vedkommende ikke så klart defineret i forhold til EF - dels var der tale om overlapning mellem Industrirådets område og Dansk Arbejdsgiverforenings område, og dels var der kun i begrænset udstrækning tale om en egentlig fælles politik i forhold til industrien. De fleste spørgsmål knyttede sig til det fælles marked og toldunionen.

For Industrirådet og Dansk Arbejds-

giverforening betød medlemskabet, at man tilsluttede sig den centrale industriorganisation i EF, UNICE. Det gjorde man ikke ud fra nogen særlig tillid til dens effektivitet til fremme af dansk industris interesser, men simpelthen for at udnytte alle eksisterende indflydelsesveje. Mens COPA på landbrugsområdet har en række funktioner, der minder om nationale organisationers politikfunktioner, er UNICE et typisk informations- og konsultationsorgan i forhold til EF-organerne. Tyngdepunktet på det industrimæssige område ligger organisationsmæssigt i de europæiske brancheorganisationer som f.eks. inden for transportsektoren, tekstilbranchen og skibsværftindustrien. I flere af disse gælder ikke som i de store »paraply-organisationer« et enstemmighedsprincip, men beslutninger kan træffes ved almindeligt flertal, hvilket kan gøre medlemskab problematisk for danske brancheorganisationer. UNICE derimod beskæftiger sig mere med de helt generelle industripolitiske spørgsmål og spørgsmål i relation til arbejdsmarkedet.

Som landbrugsorganisationerne har Industrirådet og Dansk Arbejdsgiverforening oprettet et fælles kontor i Bruxelles til sikring af kontrol med arbejdet i UNICE og for at følge arbejdet i Kommissionen. Hovedvægten for Industrirådet og Dansk Arbejdsgiverforening i henhold til EF-politikken ligger imidlertid fortsat på det nationale plan. Arbejdsgiverforeningen er således sammen med LO nært knyttet til det hjemlige administrative koordinationsystem gennem reel deltagelse i Specialudvalget vedr. Sociale Spørgsmål og Arbejdsmarkedsforhold. Industriens kontakter til de hjemlige myndigheder er iøvrigt gode. Derimod har hverken Industrirådet eller Dansk Arbejdsgiverforening gennemført særlige organisatoriske

ændringer i den interne struktur som følge af EF-medlemskabet. EF-sager håndteres efter deres indhold på linie med andre lignende sager. Der er dog nedsat en række interne koordinerende udvalg vedrørende EF, ligesom der er sket en udvidelse af informationen til medlemmerne vedrørende EF-sager.

Endelig var fagbevægelsen før medlemskabet temmelig skeptisk, og EF-debatten kan stadig skabe afgørende modsætninger inden for dansk fagbevægelse, hvilket gentagne gange er blevet markeret på f.eks. SID's kongresser. Dansk fagbevægelse har ikke desto mindre været ganske aktiv i sit arbejde på europæisk plan og i forhold til EF. Man var således særdeles aktiv i forbindelse med dannelse af Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation, EFS (eller Euro-LO). Fra især engelsk, tysk og dansk side mente man, at den nødvendige koordinering af den europæiske faglige indsats måtte ske på bredere basis end hidtil. Derfor blev fagbevægelsen i en række lande uden for EF også taget med, det gælder f.eks. de øvrige nordiske lande. Herved blev basis bredere, men samtidig sikredes en overvægt af »nordeuropæiske« fagbevægelser, således at det ikke blev den »latinske« fagbevægelsestradition, der blev dominerende.

Gennem EFS har dansk fagbevægelse været med til at tage en lang række initiativer over for EF-myndighederne, først og fremmest knyttet til beskæftigelsessituationen. Man har også gennem EFS kunnet lave nationale manifestationer for herigennem at påvirke de nationale regeringer og derigennem Ministerrådet. Men som for industriens vedkommende har man været »handicappet« af, at der faktisk ikke har været så forfærdelig megen faktisk politik på EF-plan at arbejde med. Derfor kan billedet forekomme noget flimrende, og ikke nær så klart som for landbrugs-

organisationernes vedkommende.

Ser man på danske interesseorganisationers tilpasning til EF medlemskabet mere bredt, kan tilpasningen illustreres som vist i tabel 1.

Disse tal stammer fra en undersøgelse af samtlige danske interesseorganisationer foretaget i 1976 (Buksti 1980a). Heraf fremgår det, at af de - på daværende tidspunkt - ialt 1946 landsdækkende danske interesseorganisationer havde 268 kontakt til offentlige myndigheder i EF-spørgsmål, dvs. ca. 15 pct. Af disse 268 organisationer var 50 pct. tilsluttet en euro-organisation, 27 pct. havde kontakt med EF-organer direkte. I 49 pct. var der gennemført organisatoriske ændringer som følge af EF-medlemskabet og 75 pct. af disse 268 organisationer mente, at medlemskabet af EF har haft betydning for dem. Det er påfaldende, at reaktionen har været stærk netop på landbrugsområdet, hvor der jo er en fælles politik. Men også fagbevægelsen har haft en meget kraftig reaktion. Desuden har industri, handel og arbejdsgivere en betydelig reaktion. Derimod er det påfaldende, at funktionær- og tjenstemandsorganisationerne og især de ikke-økonomiske organisationer kun i begrænset udstrækning har reageret på EF-medlemskabet.

Dette reaktionsmønster synes at hænge sammen med selve EF-politikkens karakter. Der er først og fremmest tale om økonomisk betonedede spørgsmål, og derfor inddrages naturligvis først og fremmest de økonomisk orienterede organisationer.

Undersøgelser viser iøvrigt, at danske interesseorganisationer har været forholdt sig forsigtige i deres aktiviteter på EF-plan (Buksti 1980a). I den henseende synes de pænt i overensstemmelse med den officielle forsigtige politik. De delta-ger for at få fordele, men eftersom de er stærkt placeret i den politiske proces på

Tabel 1. Danske organisationer og EF. 1976.

	Antal organi- sationer med kontakt til offentlige myndigheder i EF-politik	Andel tilsluttet en Euro- organisation	Andel med direkte kontakt til EF-organer	Ændringer i organisations- strukturer efter EF- medlems- skabet	EF-medlems- skab har haft betydning for organisa- tionen
	N	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.
Arbejderorganisationer	18	67	50	44	89
Funktionær- og tjenestem.org. . .	40	43	28	45	78
Arbejdsgiverorganisationer	18	28	28	28	44
Landbrug, fiskeri m.v.	47	58	38	66	87
Industri og håndværk	35	57	11	46	60
Handel og service m.v.	64	56	16	50	83
Andre økonomiske org.	12	66	42	75	91
Ikke-økonomiske organisationer	34	23	29	35	62
I alt	268	50	27	49	75

det hjemlige plan, er de ikke ovenud begejstret for en forskydning af magten til EF-organerne. Det kunne f.eks. ses i de danske industri- og arbejdsgiverorganisationers ret afvisende holdning i forhold til Tindemanns rapporten. Altså, forholdsvis stærke korporative beslutningsstrukturer på det nationale plan vil virke bremsende på organisationernes lyst til at støtte en alt for kraftig ændring af magtforholdene inden for EF-samarbejdet. Igen forekommer landbrugsorganisationerne at være dem, der er villig til at gå længst på dette område. Men de står jo også overfor en fælles EF-politik, som kræver en meget aktiv indsats på EF-plan.

4. EF i krise - organisationerne under øget pres

Organisationernes deltagelse i og indflydelse på EF-politikken såvel på nationalt plan som EF-plan har i høj grad været begunstiget af den klare segmentering af de væsentligste områder af EF-politikken. De specialiserede områder har krævet specialiserede deltagere. Men denne segmentering er gennem de senere år blevet

udsat for et stigende pres, og de specialiserede politikområder er ikke i stand til i samme udstrækning som tidligere at træffe egne beslutninger uafhængigt af situationen iøvrigt. De budgetmæssige hensyn er i stigende grad blevet af betydning, hvilket indebærer, at en række overordnede hensyn er kommet stærkere ind i beslutningsprocessen. Også her gør de nationale interesser sig gældende, men ikke nødvendigvis på samme måde som tilfældet er inden for de enkelte politikområder. Man kan derfor opleve den situation, at de enkelte segmenter søger at opnå enighed næsten for enhver pris, idet det er den eneste måde, hvorpå de kan trænge gennem en beslutningsproces, der i stigende grad præges af konflikter og uenighed i Ministerrådet på baggrund af de særlige nationale forhold og det budgetmæssige pres.

Det har helt tydeligt været tilfældet på landbrugspolitikens område.

På grund af landbrugspolitikens store budgetmæssige betydning har landbrugspolitikken ligget i frontlinien i EF's budgetproblematik. Denne problematik er iøvrigt blevet vanskeliggjort af den øko-

nomiske kriser påvirkning af de enkelte medlemslandes økonomier. De enkelte lande er blevet sig mere bevidst, hvormed de betaler til EF's budget og hvor meget de får - det engelske problem er i denne henseende ikke nødvendigvis atypisk.

Det er næsten livsnødvendigt for EF at få gennemført reduktioner i landbrugsudgifterne, idet EF ellers går fallit. Men spørgsmålet er, hvordan balancen skal opnås - i hvilken udstrækning skal der være reduktioner og i hvilken udstrækning skal indtægterne øges. De enkelte lande påvirkes forskelligt og har forskellige budgetmæssige og landbrugspolitiske interesser. Derfor er det i stigende grad vanskeligt at nå til enighed i Ministerrådet (Buksti 1983b).

For landbrugsorganisationerne indbyrdes er problemet næsten det samme. Reduktionerne i landbrugspolitikens udgifter og reformerne af den fælles landbrugspolitik iøvrigt vil på grund af landbrugets forskellige sammensætning i de enkelte lande virke forskelligt fra land til land. Det er derfor vanskeligere for landbrugsorganisationerne at nå til en fælles holdning i COPA. Det har heller ikke tidligere været let. Men interne problemer har kunnet løses ved blot at kræve højere priser - her kunne der opnås enighed. Men denne strategi går ikke længere. COPA kan ikke undlade at tage stilling til ændringerne af den fælles landbrugspolitik. Hvis man gør det, sætter man sig helt uden for indflydelse og man mister sin troværdighed, hvilket til syvende og sidst kan føre til COPA's sammenbrud. Men eftersom dette er perspektivet, synes det ydre pres også at kunne skabe en udvikling i de forskellige landes landbrugsorganisationer i retning af en fælles holdning, og det siger sig selv, at det vil kunne være af afgørende betydning også for mulighe-

derne for at nå løsninger i EF's ministerråd.

Det ydre pres på EF-systemet må altså føre til ændringer i organisationernes aktiviteter og indflydelsesmuligheder i forhold til EF-politikken. Der vil stadig være tale om et arbejde på to planer. Men enighed mellem de enkelte landes organisationer bliver mere og mere afgørende - i en situation, hvor det iøvrigt er vanskeligt at opnå en sådan enighed. Opnå en enighed er den imidlertid ikke så meget af betydning på EF-planet i forhold til f.eks. EF-kommissionen og EF-parlamentet. Den er mere afgørende for koordinerende nationale aktiviteter i de enkelte lande til påvirkning af Ministerrådets stillingtagen. Det er her organisationernes rolle i fremtiden skal stå sin prøve.

Referencer:

- Averyt, W.F., Jr., 1977. *Agropolitics in the European Community. Interest Groups and the Common Agricultural Policy*. New York: Praeger Publishers.
- Averyt, W.F., Jr., 1978. »Eurogroups, Clientele, and the European Community«, *International Organization*, vol. 29, no. 4, 4 pp. 949-972.
- Buksti, J.A., 1980a. »Corporate Structures in Danish EC Policy: Patterns of Organizational Participation and Adaptation«, *Journal of Common Market Studies*, vol. XIX, no. 2, pp. 140-159.
- Buksti, J.A., 1980b. »Udviklingen i landbrugets organisationsforhold 1972-79«, pp. 283-308 i J.A. Buksti (red.), *Organisationer under forandring*. Århus: Forlaget Politica.
- Buksti, J.A., 1983a. »Organisationer og offentlig politik«, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, nr. 2, 1983, pp. 191-212.
- Buksti, J.A., 1983b. »Bread-and-Butter Agreement and High Politics Disagreement. Some reflections on the Contextual Impact on Agricultural Interests in EC Policy-Making«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 6 (NS), no. 4, pp. 261-280.
- Bulmer, S., 1983. »Domestic Politics and European Community Policy-Making«, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXI, no. 4, pp. 349-364.
- Caporaso, J., 1974. *The Structure and Function of European Integration*. Pacific Palisades: Goodyear Publ.
- Haas, E., 1958. *The Unity of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, E., 1964. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, L. & Scheingold, S. (eds.), 1971. *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Rosenthal, G., 1975. *The Men Behind The Decisions*. Lexington: D.C. Heath.
- Taylor, P., 1982. »Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: patterns and perspectives«, *International Organization*, vol. 36, no. 4, pp. 741-766.
- Wallace, H., Wallace, W. & Webb, C., 1977. *Policy-Making in the European Communities*. London: John Wiley and Sons.

Grønland, Danmark og EF

1. Et ændret konfliktmønster?

I hele den periode, hvor Danmark har været medlem af De Europæiske Fællesskaber, har Grønlands tilknytning til EF været et konfliktområde. Sætter man sig imidlertid for at bestemme tyngdepunktet for denne konflikt, vil man over tidsforløbet se en forskydning i brudfladerne. Mens de politisk set mest betændte emner i relation til EF i årene 1971-77 var koncentreret i de dansk-grønlandske relationer, har det i tiden derefter typisk været tale om en til tider kraftig uenighed mellem repræsentanterne for de valgte grønlandske organer på den ene side og på den anden EF-kommissionen og EFs enkelte medlemsstater; især efter den grønlandske folkeafstemning om EF-medlemskabet i februar 1982 er det blevet stadig mere tydeligt, hvordan det danske regeringsapparat videregiver og støtter de grønlandske ønsker og krav, når disse tårner sammen med EF-forhandlingspartnernes under udmeldelsesforhandlingerne.

Det følgende vil være en bestræbelse på at sammenfatte nogle af de væsentligste forklaringer på, hvorfor Grønland fik status som medlem af EF, hvad baggrunden har været for det grønlandske ønske om at forlade EF, og hvad en sådan ud-

meldelse af EF må forventes at indebære for Grønlands udviklingsmuligheder.

2. Grønlandsk-dansk konflikt: EF-tilslutningen

2.1. Beslutningen om en samlet indmeldelse

Først på et relativt sent tidspunkt i den danske EF-tilslutningsproces blev grønlandsk medlemskab genstand for politisering i Grønland.

Det danske folketing havde i maj 1971 vedtaget at lægge spørgsmålet om dansk indmeldelse i EF ud til folkeafstemning. Blandt den »nye« generation af grønlandske politikere, der netop i de år vandt fodfæste i landsrådet og i folketinget opstod en opposition mod den holdning, der hidtil havde været gennemgående hos de grønlandske politikere: at båndene mellem Grønland og Danmark ikke kunne implicere andet end, at Grønland også fulgte Danmark ved en indtræden i EF, under forudsætning af at der på specielle områder blev taget hensyn til de særlige grønlandske problemer.

Som allerede antydnet var baggrunden for den uenighed om EF-tilslutningen, der derefter viste sig, nybruddet i grønlandsk politik; den »nye« generation fik ikke opfyldt ønskerne om en separat grønlandsk folkeafstemning om EF-tilslutningen. Dels var der ikke tilslutning dertil hos de dominerende danske EF-positive partier, dels kunne der henvises til en række forfatningsretlige og lovgivningsmæssige

vanskeligheder ved at afholde en sådan og ved at Grønland eventuelt skulle stå med et andet tilhørsforhold til EF end det øvrige Danmark.

Resultatet af denne debat blev, at folkeafstemningen skulle holdes samme dag i Danmark og Grønland, at stemmerne skulle indgå i én pulje, og at det samlede resultat også skulle have gyldighed for Grønland.

2.2. Den grønlandske folkeafstemning 1972.

Processen frem til EF-folkeafstemningen i oktober 1972 fortjente næppe så stor opmærksomhed, hvis ikke det var for de mere langtrækkende effekter, forløbet af den fik:

1. den var helt givet med til at fremkalde det store nej-flertal ved 1972-afstemningen;

2. den blev basis for dannelse af parti-forberedende organisationer, skabelse af en mere kritisk bevidsthed og den senere partiopbygning, og

3. den blev en del af baggrunden for det senere udtrykte grønlandske ønske om hjemmestyre (se afsnit 2.4.).

Resultatet af afstemningen i Grønland 2. oktober 1972 blev, at 70,3 pct. af de afgivne stemmer fremviste et nej til medlemskab af EF (ved en valgdeltagelse, der med 57,5 pct. rangerede middelhøjt i grønlandsk vælgeradfærdstradition). Som bekendt gav afstemningen i Danmark en meget stor majoritet for indtræden i EF, hvorfor Grønland fra 1.1. 1973 blev medlem sammen med Danmark, og -som det blev til i den politiske debat, der fulgte - »imod det grønlandske folks udtrykte vilje«.

2.3. Grønlands særstilling som EF-medlem.

Tiltrædelsesforhandlingerne havde gi-

vet Grønland en række af de allervigtigste af de særordninger, som politikerne i årene 1967-71 havde valgt at definere som særligt vitale for det grønlandske samfund, og som man havde fået de danske forhandlere til at prioritere højt.

De to førstnævnte særordninger fik permanent status:

1. Det hidtidige grønlandske krav om en vis tilknytning til det grønlandske samfund for at kunne udøve visse former for erhverv, formuleret i et dansk krav om 6 måneders forudgående bopæl i Grønland som forudsætning for tilladelse til erhvervsudøvelse, kunne opretholdes trods den frie etableringsret.

2. En ret for Grønland til at stå uden for EFs markedsordning for fisk. Herved kom fiskeriet i Grønland ikke ind under mindsteprissystemet, men kunne bibeholde den hidtidige praksis med fastsættelse af indhandlingspriser gennem årlige forhandlinger med Kongelige grønlandske Handel.

Endelig opnåede Grønland en særordning for de 10 første medlemsår, nemlig en eksklusiv ret til fiskeri inden for en 12-sø miles zone; denne er siden forlænget, så den stadig har gyldighed.

Til trods for, at man således forsøgte at tage Grønlands specielle forhold i betragtning, vil jeg karakterisere bestræbelserne på at integrere Grønland i EF-systemet i form af fuldt medlemskab som en »umulig tilpasning«. I hele sin opbygning er EF en række højt industrialiserede landes toldunion for færdigvarer, kombineret med et sæt af markedsordninger (incl. prisstøtte og produktionsregulering) for landbrugsvarer. I 1972 som nu måtte de grønlandske interesser være koncentrerede omkring afsætningen af fiskeprodukter og en så billig fødevarerforsyning som muligt.

2.4. EF i den grønlandske hjemmestyredebat.

Som tidligere nævnt lagdes en af spirerne til hjemmestyretankerne af den måde, EF-indmeldelsen gennemførtes på.

Da hjemmestyrekommissionen blev nedsat, fik den til opgave at overveje så godt som alle aspekter af det grønlandske samfundsliv, og følgelig måtte spørgsmålet om EF-medlemskabets konsekvenser for det grønlandske samfund dukke op gang på gang.

Hjemmestyreordningen blev baseret på en fortsættelse af rigsfællesskabet, men med en betydelig ændret opgave - og byrdefordeling. I forhold til EF skulle den danske regering fortsat fastlægge retningslinierne for rigsenhedens relationer til EF - med konsultationer til hjemmestyret, når spørgsmål af særlig interesse for Grønland var på dagsordenen; i visse sammenhænge tillodes det Grønland selv at forhandle internationalt, men bestemmelsen var næppe indrettet på forholdet til EF.

Hjemmestyrebetænkningen fastlægger ikke nogen procedure for en eventuel grønlandsk EF-udmeldelse (en ting man fra dansk regeringshold måtte have mange betænkeligheder overfor); men for at få en enstemmig grønlandsk opslutning om hjemmestyre konstruktionen, lod den danske regering forstå, at man ikke ville modsætte sig en revision af Grønlands formelle forhold til EF, at man ikke ville modsætte sig, at der i Grønland blev afholdt en folkeafstemning om EF-medlemskabet, og at man ville respektere udfaldet af en sådan.

2.5. På vej mod en grønlandsk-dansk afklaring.

Med det ovenfor skitserede in mente kan man altså sige, at der under hjemmestyre-drøftelserne sker en afkla-

ring mellem dansk og grønlandsk kompetence i EF-spørgsmålet, men at denne ikke har noget formelt grundlag, snarere hviler på en politisk forpligtelse fra dansk side. De socialdemokratiske ledede regeringer fornyede da også løbende deres givne tilsagn om at ville respektere grønlændernes egen afgørelse i spørgsmålet om EF-medlemskab eller ej. Herefter kan det spørgsmål betragtes som ført over på den interne grønlandske arena, hvor delingslinien mellem de to dominerende partier Atassut og Siumut nøje modsvarede forskellen for/imod fortsat grønlandsk medlemskab af EF.

3. Konflikten EF/Grønland: Fiskeripolitikken

3.1. Fiskerierhvervets betydning for Grønland.

Det volder vanskeligheder at give et præcist mål på Grønlands fiskeriafhængighed. Hæmmet af manglen på en bruttonationalprodukt-opgørelse må man anvende eksporttal som en første metode for tilnærmelse. Ugunstige klimaforhold har skadet det grønlandske fiskeri betydeligt de seneste år, hvorfor de næppe bør tages som repræsentative. Eksporttallene fra 1980 giver nok det rimeligste indtryk af fiskerierhvervets betydning for det grønlandske samfund:

Sammensætningen af den grønlandske eksport 1980:

	Mio. kr.	Pct.
Fisk- og fiskeprodukter	774	64,5
Malm	372	31,1
Andet	53	4,4
I alt	1199	100,0

Betydningen af fiskeriet understreges yderligere ved at se på beskæftigelsesfor-

holdene i Grønland. Her beskæftiges over 25 pct. af arbejdsstyrken ved fiskeri, fiskeforarbejdning og fangst, mens malm-brydningen i Marmorilik har resulteret i under 200 arbejdspladser for grønlænderne.

Fiskerierhvervet fremstår således som det absolut vigtigste i det grønlandske samfund, og er tilmed et område, hvor modernisering og kapacitetsudvidelse søges fremmet.

3.2. »Den store rokade« 1976-77.

Det er tænkeligt, at EF ved udvidelse af særordninger og regionalpolitiske foranstaltninger kunne være blevet attraktivt for Grønland (de påviste strukturelle modsætninger til trods), hvis ikke udviklingen i fiskeriet i Nordatlanten havde taget det forløb, det gjorde, netop som EF havde en egentlig fælles fiskeripolitik under opbygning.

Den engelsk-islandske »torskekrig« fik som sit væsentligste langtrækkende resultat, at Island proklamerede en fiskerigrænse på 200 sømil og gav sig til at føre en særdeles restriktiv politik over for andre nationers fiskeri inden for denne zone. Såvel EF-lande som 3.-lande (Færøerne, Norge og Canada) udelukkedes herved fra det fiskeri, de traditionelt havde drevet på bankerne dér.

Pr. 1. januar 1977 erklæredes også generelt en 200-sømiles fiskerigrænse omkring EF-medlemsstaterne. For Grønland betød det en ganske ændret situation. Havområderne mellem de 12 og de 200 sømil blev nu til »EF-hav«, hvilket indebar, at EF-Kommissionen fastlagde fangstkvoterne heri, fordelte disse til medlemsstaterne og forhandlede med 3.-landene om disses fiskerettigheder her. Situationen var ikke forudset, da tilslutningsforhandlingerne førtes, og et potentielt konfliktfelt mellem Grønland og EF var skabt.

Med den nævnte islandske politik kom konflikten nærmere. De udelukkede tyske, engelske og danske fiskere krævede adgang til fiskeri inden for den grønlandske 200-sømiles grænse; samtidig opstod ideen om at bytte fiskerettigheder i samme område bort i aftaler med 3.-lande, så EF-fiskerne også kunne kompenseres på den måde.

Ved Haag-aftalerne i 1977 fik man opstillet nogle retningslinier for fiskeriet inden for blandt andet dette grønlandske »EF-hav«. Først skulle de grønlandske fiskere have ret til at fiske, hvad de havde kapacitet til. Hvad kvoterne derudover kunne bære, blev det kommissionens opgave at fordele blandt EF-fiskerinationerne eller bruge som »bytteobjekt« i forhandlinger med interesserede 3.-lande.

Det måtte være uundgåeligt, at grønlænderne anså hele denne udvikling for uønsket og imod fundamentale grønlandske interesser i at udvikle en fiskeribaseret økonomi. To forhold gjorde sig hurtigt gældende. Grønland måtte se sig udsat for en konkurrence på fisk og rejer, fanget i grønlandske farvande af tyske og norske trawlere. Og man så graverende eksempler på et rovfiskeri, der måtte opfattes som en trussel mod bestandene.

Foruden dette måtte spørgsmålet melde sig om denne fastlagte strukturs forenelighed med de grønlandske, fiskeribaserede udviklingsplaner. Hvordan ville reaktionerne blive, når grønlænderne selv fik udbygget fiskeflåden til at kunne opfiske hele fangstkvoten af først den ene, så de øvrige sorter? Det kan nævnes, at kommissionen allerede har presset de grønlandske myndigheder til at sætte torskekvoten ved Vestgrønland i vejret ud over den af havbiologerne anbefalede størrelse, hvilket taler sit klare sprog om en grønlandsk afmagt i denne rolle som EF-medlem: ikke at kunne stå fast på de be-

varingspolitiske tiltag, der på længere sigt skal opretholde det erhvervsmæssige grundlag.

4. Det nye konfliktmønster

4.1. De grønlandske ønsker om folkeafstemning og OLT-status.

Siumut-partiet synes i høj grad at have været sig bevidst, at EF-spørgsmålet kunne benyttes til at markere sig over for det store oppositionsparti Atassut. Men man må nok ikke overse, at spørgsmålet om EF-tilhørsforholdet stak dybere og også var funderet i konkrete grønlandske interesser. Da Siumut i 1980 derfor politiserede spørgsmålet om en folkeafstemning, kunne man være ganske sikker på at finde klangbund i befolkningen. »Fjernstyringen fra Bruxelles« følte snærende, især det aspekt heraf, som gjaldt fiskeriet i »EF-havet«. Pr. 1.4.1980 havde hjemmestyret overtaget fiskerireguleringen inden for 12-miles zonen, men for fiskeriet på de store banker uden for denne gjaldt EFs reguleringspolitiske praksis. Kravet om at (gen)give de valgte grønlandske organer kompetencen over fiskerireguleringen inden for de 200 sømil kunne efter »den store rocade« kun opfyldes, hvis Grønlands EF-medlemskab ophævedes. Under den økonomisk prægede diskussion, der fulgte, greb Siumut tanken om at lade Rom-traktatens OLT-status gælde for Grønlands handelssamkvem med EF efter medlemskabets ophør. For Grønland ville en sådan status indebære:

1. toldfrihed for eksport af fisk og fiskeprodukter til EF-toldunionen,

2. kompetencen til fiskeriregulering ville komme til at ligge hos rigshedens kompetente organer; en snæver konsultationspraksis mellem landsstyret og den danske regering kunne så forventes at udvikle sig,

3. EFs fælles landbrugsprissystem ville ikke omfatte Grønland, hvilket ville tillade en billigere fødevareimport,

4. Grønland ville ikke være omgivet af EFs toldmure for import af varer fra 3.-lande.

Under hele den kampagne, der gik forud for den grønlandske folkeafstemning i februar 1982, var det helt uafklaret, om de øvrige EF-lande ville give Grønland en sådan OLT-status, hvilket at mange blev udlagt som en metode til at påvirke udfaldet af folkeafstemningen. Jeg har andesteds beskæftiget mig med forklaring af dette, hvorfor jeg her alene vil gengive folkeafstemningens resultat. Ved en så høj valgdeltagelse som 74,9 pct., gik 12.615 (52,0 pct.) ind for ophævelse af Grønlands EF-medlemskab, mens 11.180 (46,1 pct.) ønskede fortsat medlemskab. Flertallet for udmeldelse var således beskedent; men det var vigtigt, at afgørelsen respekteredes som resultat af en demokratisk proces af det overvældende flertal af danske politikere. Herefter pålagde det danske folketing regeringen at optage forhandlinger i Bruxelles om en ændret status for Grønland i forhold til EF.

4.2. Reaktionerne i EF.

Allerede under kampagnen op til folkeafstemningen i 1982 havde man i Danmark og i Grønland modtaget signaler, der afspejlede modvilje mod de grønlandske udmeldelsesønsker. Efter at afstemningsresultatet forelå viste disse signaler deres styrke, hvis baggrund er særdeles sammensat, men som jeg vil forsøge at sammenfatte ved hjælp af nogle delforklaringer.

Først er præcedens-effekten af en grønlandsk udmeldelse blevet fremdraget; ville andre regioner, autonome områder etc. gribe det grønlandske eksempel og anvende det som argument for øget selvstyre?

Dernæst måtte et sådant ønske møde modvilje hos de integrationsivrige i EF. Det måtte forekomme som et ganske stort prestigetab, at en del af en nation efter 10 års medlemskab ønskede udmeldelse, for ikke at tale om, at en udmeldelse også var en handling mod et af Romtraktatens grundlæggende principper: en integration, der kontinuert skred fremad og kom til at omfatte stadig flere områder i det europæiske rum.

Endelig var og er stærke nationale interesser på spil i spørgsmålet om fiskeri i de grønlandske farvande. Fiskeriorganisationer og politikere med tilknytning hertil ser ud til at have vurderet, at det ville blive langt vanskeligere at opretholde fangstrettigheder inden for Grønlands 200-miles-zone i det tilfælde disse skulle forhandles med (og administreres af) et Grønland stående uden for kredsen af EF-medlemmer.

Det er endnu ikke udforsket, hvilke faser beslutningsprocessen konkret har udviklet sig gennem; men den obstruktionstaktik, man fra mange sider havde frygtet ført over for det grønlandske udmeldelsesønske, synes afværget. De danske regeringer har presset sagen fremad i ministerrådsregie, og man synes at have haft held til at overbevise mere modvillige om at omkostningerne for EF ved at hindre grønlandsk udtræden ville overstige fordelene herved. Det kan her have spillet en rolle, at grønlandske politikere fra tid til anden har markedsført ideen om en ensidig grønlandsk udmeldelse, ifald man skulle møde en kompakt europæisk modstand.

4.3. Forhandlingsstatus ultimo 1983.

Efter at det således forekommer som om betydende kredse i EF-kommissionen, EF-parlamentet og i de nationale regeringer har indtaget en mere positiv holdning

til Grønlands udmeldelse, er det blevet klart, at forhandlingerne nu er koncentreret om spørgsmålet: hvilke indrømmelser skal Grønland give for at få sin OLT-status.

Den grønlandske udgangsposition var, at spørgsmålet om OLT-status skulle forhandles adskilt fra drøftelser af fremtidige fiskerettigheder. Her synes det engelsk-vesttyske synspunkt imidlertid at have sat sig igennem: de to spørgsmål ser nu ud til at være kædet fast sammen i en sådan grad, at en »pakkeløsning« er det sandsynligste udfald. Men det grønlandske ønske om en udmeldelse med virkning fra 1.1.1985 kan næppe - det hidtidige forhandlingstempo taget i betragtning - bringes til opfyldelse.

5. Kan Grønland klare sig uden EF-medlemskabet?

Det er med god ret man kan karakterisere et forsøg på at besvare overskriftens spørgsmål som halsløs gerning, så længe man ikke har på det rene, om Grønland får en OLT-aftale, og - hvis en sådan bliver en realitet - hvilket konkret indhold den vil få. Dog kan man nå et stykke ad vejen i bestemmelsen af de grønlandske udviklingsmuligheder også uden at præcisere kendskab til OLT-ordningen for Grønland, idet problemerne og de sammenhænge hvori de indgår, som ovenfor eksemplificeret udviser ganske mange elementer af konstans.

Som udgangspunkt må det fremhæves, at en OLT-aftale (lige så lidt som for eksempel Færøordningen) ikke pr. automatik indeholder EF-medlemskabets tilskuds- og lånemuligheder fra Socialfonden, Regionalfonden og Landbrugsfonden; måske vil mulighederne for låntagning i Den Europæiske Investeringsbank

kunne opretholdes, men for nuværende er dette ganske uafklaret.

Så meget står altså fast, at medmindre OLT-aftalen bliver gjort helt ekstraordinær favorabel for Grønland, vil der for det grønlandske samfund blive tale om et betydeligt bortfald af midler, der hidtil har været anvendt til såvel drift (uddannelsesområdet) som anlæg (infrastruktur - udbygning).

Dette billede kan belyses yderligere. Således har flere på hinanden følgende danske regeringer erklæret, at såfremt Grønland meldte sig ud af EF, med tab af tilskud til følge, ville der ikke blive tale om, at øgede danske statstilskud kunne kompensere for de bortfaldne EF-midler. De seneste års danske bestræbelser på at mindste underskuddet på statsbudgettet gør disse erklæringer fra dansk side så meget mere troværdige.

Siden det første landstingsvalg i 1979 har Siumut haft den afgørende indflydelse på udformningen af den grønlandske erhvervsudviklingspolitik. Hermed er 3 principper sat i højsædet:

1. erhvervsudøvelsen baseres i hovedsagen på »de levende ressourcer« i en balanceret udnyttelse, så erhvervsgrundlaget også bevares på længere sigt.

2. produktionens centralisering søges modvirket; og

3. anvendelsen af grønlandsk arbejdskraft i videst mulig udstrækning.

Denne erhvervspolitik har i praksis betydet en stærk satsning på fiskeriet i udviklingen af erhvervsgrundlaget, og den ledsagende vækst i fiskeflådens kapacitet har gjort problematikken Grønland-EF endnu mere kompleks.

Som et seriøst forslag til at kompensere for bortfaldet af EF-tilskud til Grønland har været nævnt muligheden for salg af fiskelicenser til fiskere fra EF-landene. Forslaget må betegnes som realistisk i den

forstand, at fangsten af adskillige fiskearter stadig vil være lønsom med indregning af licensafgift i produktionsomkostningerne. Sideløbende har det argument været ført frem, at licenser til fiskeri i grønlandske farvande vil være attraktive på grund af fraværet af forurening i havområderne og dermed i produktet. Der må nok tages væsentlige forbehold over for dette argument. Ganske vist er kvalitetskravene til fødemidler generelt set blevet mere centralt placeret, men på såvel det nordamerikanske som de europæiske markeder er prisen endnu den altdominerende konkurrenceparameter for fiskeprodukter.

Det er også vigtigt at fremhæve, at licenssystemet rummer et kontrolproblem, der næppe adskiller sig væsentligt fra de senere års: ikke-grønlandske fiskere får adgang til fiskeri i grønlandske farvande inden for en bestemt kvotering, som det - også på grund af bevaringsmålsætningerne for fiskebestandene - er væsentligt at få overholdt. Et beslægtet problem, som også har relation til ønsket om en bevaringspolitik, går på følgende. I Grønland udbygges fiskeflåden til fiskeri på bankerne. Det kan derfor forudses, at det grønlandske landstyre vil kunne komme i en valgsituation, hvor man - for at kunne tilgodese både det nationale grønlandske og licensfiskeriet må udvide de totale fangstmængder ud over det af havbiologerne anbefalede punkt for en langtidsbalance.

Endelig kendes som tidligere nævnt ikke indholdet af OLT-ordningen. Kun synes det klart, at der fra engelsk og (især) vesttysk side i forhandlingerne vil blive udøvet et betydeligt pres for at sikre for EF-fiskerne gunstige betingelser for deres fremtidige fiskeri i grønlandske farvande. Dette betyder, at Grønland næppe vil være i stand til at komme igennem med en aftale, der sikrer fuld toldfrihed i eks-

porten af fisk og fiskeprodukter ind i EF, samtidig med at man kan fastsætte høje licensafgifter. Der må altså ikke stilles urealistisk store forventninger til denne indtægtskilde for Grønland.

Det er dokumenteret, at en grønlandsk udtræden af EF også vil betyde besparelser for grønlænderne. Man vil så ikke behøve at opkræve tolden på importen fra tredjelande, og kan desuden drage fordel af at verdensmarkedets prisniveau for landbrugsvarer gennemgående er lavere end EF-systemets. Men dette vil langt fra kunne inddække de grønlandske tab, end-sige bidrage til finansieringen af de i Grønland forudsatte investeringer.

Muligheden for at »strække« investeringerne over et længere tidsforløb har været fremført. Betragter man investeringsbehovet nærmere, må man erkende, at også denne måde at klare tilskudsbortfaldet på er problemfyldt. Befolkningens vækst karakteriseres af, at store årgange nu har behov for boliger, uddannelse og arbejdspladser; tager man i betragtning, at der allerede for indeværende er alvorlige problemer, og lægger man dertil eksistensen af behov for ny- og reinvestering i infrastruktur og produktionsanlæg, må man erkende den »klemme«, Grønland her befinder sig i.

For mig at se har Grønland reelt to hovedmuligheder for at komme ud af problemerne, begge langsigtede.

Først må nævnes den mulighed, der ligger i at forøge produkternes forædlingsgrad. I dag eksporteres hovedparten af den grønlandske fiskefangst i lidet forarbejdet, frossen stand. Det vil absolut være værd at satse på for det grønlandske samfund at sikre den profit og de beskæftigelsesmuligheder, der ligger i en sådan ændring af produktion og afsætning. Igen demonstreres det dog tydeligt, at der ingen »lette« løsninger er: en sådan om-

stilling vil forudsætte en forudgående investering, hvis størrelse der ikke eksisterer beregninger over; men man kan roligt regne med, at kapitalkravene bliver betydelige.

Endelig skal råstofspørgsmålet nævnes. I det seneste par år har mulighederne for olieudvindinger i Jameson Land i Østgrønland været i fokus. Og selv om grønlænderne i hele koncessionspolitikken har kunnet trække på norske og danske erfaringer, vil man ikke omgående se de grønlandske kasser bugne. På længere sigt er perspektivet måske også skræmmende. Skal olieproduktion under de klimatiske og transportmæssige omstændigheder være lønsom, kommer den nemt til at antage et omfang som kan »blæse det grønlandske samfund omkuld«, og umuliggøre den udviklingsstrategi, i hvert fald Siu-mut har lagt sig på. Og netop med baggrund i ønsket om at besidde nogle af de vigtigste værktøjer i en sådan strategi opstod et af de mest afgørende krav i nyere grønlandsk politik: udmeldelsen af EF.

Litteratur

Einar Lund Jensen, *Grønland og EF*. Vedbæk: Forlaget Kragestedet, 1977.

Carsten Lehmann Sørensen, »Det grønlandske EF-medlemskab«, i *Politica*, 12. årg., nr. 4 (1980), pp. 97-118.

Ove Johansen, »Udviklingen af et grønlandsk hjemmestyre«, i *Politica*, 12. årg., nr. 4, pp. 1-28.

Birthe Hjort Christiansen og Finn Bønnelykke (red.), *Grønland på vej*. Udgivet af Folkebevægelsen mod EF. Allingåbro: Notat, 1981.

Grønland og Europa. Oversigt over Grønlands status i EF. Pjece udgivet af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 1981 (to-sproget).

Grønland, EF og dokumenterne. Pjece udgivet af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 1981.

Hjalte Rasmussen (ed.), *Greenland in the Process of Leaving the European Communities*. København: Forlaget Europa, 1983.

Ove Johansen og Carsten Lehmann Sørensen, »Grønlands vej ud af EF«, i Christian Thune og Nikolaj Petersen (red.), *Dansk udenrigspolitisk årbog 1982*. København, 1983, pp. 130-149.

Frederik Harhoff, »Hjemmestyre og EF«, i *Retfærd*, nr. 16, Århus, 1980, pp. 74-99.

EF og den nye havret

Formålet med denne artikel er at analysere EFs forhold til udnyttelsen af havets ressourcer. Har EF været i stand til at føre en fælles politik inden for FNs 3. havretskonference (UNCLOS III)? I hvilken udstrækning findes der en intern EF-politik i forhold til udnyttelsen af havets ressourcer? Og, i den udstrækning der findes en fælles politik, hvad forklarer dens tilblivelse?

Integrationslogik contra statslige og subnationale interesser

I den udstrækning der findes en fælles politik på området, kan den måske forklares ud fra eksisterende teorier om international integration. Der tænkes her især på de såkaldte neofunktionalistiske teorier, der især er udviklet af amerikanske politologer som Ernst B. Haas, Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold m.fl.¹⁾ Disse teorier fremhæver forskellige faktorer og processer, der arbejder i retning af at øge integrationen mellem EF-landene. Ved øget integration forstår Lindberg og Scheingold, at samarbejdet udvides til at omfatte flere områder, og/eller de fælles institutioners beslutningskapacitet øges.²⁾ Der kan således være tale om øget integration både i bredden og dybden.

For Lindberg og Scheingold er den væ-

sentligste måde, hvorpå integration finder sted, af politisk karakter, nemlig en koalitionsdannelsesproces. De koalitioner, der vil virke integrationsfremmende vil normalt bestå af overnationale aktører, især EF-Kommissionen, nationale aktører, især ministre, og subnationale aktører, især interesseorganisationsrepræsentanter. De mekanismer, der fremmer koalitionsdannelsen er både af økonomisk, sociologisk og politisk karakter. Følgende fire nævnes:

(1) *Funktionel spillover*, der fremkommer ved, at forskellige samfundsfunktioner hænger sammen. Ofte kan man ikke gøre en ting i fællesskab uden også at måtte gøre noget andet. Kan man f.eks. have en fælles landbrugspolitik eller en toldunion uden også at have en fælles fiskeripolitik?

(2) *Politiske kompromisser og studehandler*, der er resultater af forhandlinger, hvor man forsøger at tilpasse og afbalancere modstående interesser. Maratonforhandlinger, sammenkædningsstrategier og pakkedninger er udtryk for denne mekanisme.

(3) *Aktørsocialisering*, der er et resultat af de mange kontakter mellem de forskellige aktører på forskellige niveauer. Gennem disse kontakter er der tale om en påvirkning, der kan føre til ændrede holdninger, synspunkter, perspektiver o.s.v. Nogle af aktørerne forventes gradvist at få et mere europæisk syn på problemerne.

(4) *Feedback*, der er en mekanisme, der vedrører beslutningers påvirkning af for-

skellige samfundsgrupper og dermed disses krav, og forventninger om nye fælles beslutninger samt støtte til EF.³⁾

Men neofunktionalismen må måske suppleres med en statsinteressemodel. De statslige interesser kan være så forskellige, at integrationsprocessen vanskeliggøres eller hindres. Stater har visse mål qua stater, hævder nogle af den internationale politiks teoretikere. Stater søger først og fremmest at overleve.⁴⁾ Men de har også nogle økonomiske mål, der er uafhængige af interesseorganisationers aktiviteter. Forsyningssikkerhed for vigtige råstoffer og varer er et sådant statsligt mål. Så det gamle begreb, *den nationale interesse*, hævdes at forblive relevant for vor forståelse af international politik⁵⁾.

Det, der definerer den nationale interesse i forhold til havets ressourcer, er især nogle geografiske forhold, som f.eks. kystlængde, bredde af kontinentalsokkel, m.m. samt nogle økonomiske forhold, som f.eks. fiskeriindustriens udvikling. Ser vi på EF-landenes havegeografi, vil vi konstatere, at de nationale situationer er ret så forskellige. Vi må derfor forvente, at »diversitetens logik« sætter grænser for integrationslogikkens udfoldelse.

Ved siden af disse statslige mål kan der også være grænser, der sættes af *indrepolitiske forhold*. Parlamentarier kan tvinge regeringer til at tage standpunkter, som de ikke mener er i den nationale interesse, men som de accepterer for at overleve. Partier tager bl.a. standpunkter med henblik på at vinde bestemte gruppers stemmer. Herved kan mindre samfundsgrupper til tider komme til at spille en uforholdsmæssig rolle set i forhold til helheden.⁷⁾

Disse tre modeller eller analytiske rammer, neofunktionalisme, statsinteresse og indrepolitik, kan måske alle hjælpe os med at forstå og forklare aspekter af EFs

politik på det havretlige område. Men nogle af de faktorer, der fremhæves, vil måske vise sig at være vigtigere end andre.

EF-landenes udgangspositioner

FNs 3. havretskonference mødtes første gang til en proceduremæssig samling i december 1973, men det var først på 2. samling i Caracas i sommeren 1974, at forhandlingerne så småt kom igang⁸⁾.

Fra begyndelsen stod det klart, at de ni daværende EF-lande så ret så forskelligt på de havretlige problemer. Kommissionen havde foreslået Rådet, at EF-landene skulle indtage en fælles holdning på konferencen. Det blev foreslået, at landene skulle gå ind for et 12-sømile territorialfarvand og en tilstødende zone på op til 200 sømil, hvori kyststaten skulle have visse rettigheder. Denne zone skulle have en økonomisk karakter, d.v.s. der ville kun blive ret til udnyttelse af ressourcer i zonen, hvorimod der fortsat skulle være ret til fri sejlads. Området uden for den nationale jurisdiktion skulle falde under en international myndighed, der skulle skabes. Den nye havbundsmyndighed skulle være med til at regulere dybhavsminedriften, men den skulle ikke selv deltage direkte i udnyttelse af dybhavsmine-raler. Endeligt fremhævedes vigtigheden af regionalt samarbejde på fiskeriområdet.⁹⁾

Kommissionen argumenterede for, at mange af problemerne på havretskonferencens dagsorden faldt under eller havde en vis indflydelse på fælles EF-politik, inklusive fiskeri-, social-, regional-, handels-, industri-, energi-, transport-, miljø- og forskningspolitik, samt samarbejde med udviklingslande. På de områder hvor der fandtes en fælles intern EF-politik, skulle medlemslandene føre en fælles ude-

nrigspolitik. Desuden blev det foreslået, at Kommissionen selv skulle fremlægge denne fælles EF-politik på konferencen.

Kommissionens forsøg på at blive talsmand for et fællesskab, der talte med én stemme, lykkedes ikke. De ni medlemslande besluttede gennem Komiteen af faste repræsentanter (COREPER), at de fleste af problemerne på konferencens dagsorden ikke var fællesskabsanliggender. Sådanne var begrænset til fiskeri og i en vis udstrækning miljøbeskyttelse. På disse to områder skulle den sædvanlige EF-procedure, med Kommissions-initiativ og aktiv Kommissions-deltagelse, følges. På områder, der havde en vis indvirkning på fælles EF-politik, skulle der finde en koordination sted under Kommissionens tilstedeværelse. Endelig kunne de Ni inden for det såkaldte Europæiske Politiske Samarbejde (EPS), der ikke inkluderede Kommissionen på daværende tidspunkt, diskutere egentlige politiske aspekter. Denne 3-niveausprocedure blev vedtaget af Rådet den 4. juni 1974. Men da konferencen begyndte den 20. juni, havde EF ingen fælles politik, ikke engang på fiskeriområdet, hvor der ifølge Romtraktaten klart skulle findes en fælles politik.¹⁰⁾ Otte af de ni medlemslande fremlagde nationale synspunkter på konferencen. Kun Luxembourg, en lille kystløs stat, tog ikke aktiv del i generaldebatten.

Bag de fremlagte nationale synspunkter skimtes klart nationale geografiske samt økonomiske og erhvervsmæssige forskelle. Vesttyskland og Benelux-landene, der betragter sig som geografisk set handicappede i forhold til havressourcer, tøvede med at acceptere bredere kyststatsjurisdiktion over kystnære ressourcer som olie, naturgas og fisk. Mere udprægede kyststater som Irland, England, Frankrig og Danmark havde lettere ved at gå ind for en udvidelse af kyststatens jurisdikti-

on, i hvert fald over kontinentalsokkelressourcer. England og Danmark havde specielle problemer i forhold til fiskeriet.¹¹⁾

På fiskeriområdet var det af betydning om landene havde udviklet et fjernfiskeri eller ej. For Irland, der udelukkende havde kystfiskeri, var det ikke vanskeligt at acceptere tanken om en 200 sømils økonomisk zone. Men både England og Vesttyskland ville få problemer med adgang til fiskeriområder i Nordatlanten ved en sådan løsning. England havde dog også et betydeligt kystfiskeri, hvad Tyskland stort set manglede. Den danske situation var særlig kompliceret ved, at Færøerne havde fjernfiskeri, hvad Grønland ikke havde. Og for det sydlige Danmark var der forskelle mellem de indre farvande, hvor nabostaternes fiskere traditionelt har fisket tæt på hinandens kyster, og fiskeriet i Nordsøen, hvor meget ville afhænge af EFs interne fiskeripolitik. Indførelse af nationale fiskerizoner i Nordsøen ville, hvis afgrænsningen kom til at følge kontinentalsokkelgrænserne, have store omkostninger for det danske fiskeri. Med få undtagelser var EF-landene derfor meget forsigtige med udtalelser om fiskeripolitik på Caracas-konferencen.

Ser vi dernæst på skibsfartsområdet, fremhævede de fleste EF-lande vigtigheden af at bevare den frie sejlads. Med hensyn til kontrol med forurening af havene fra skibe ønskede disse lande princippet om flagstatens primære ansvar opretholdt. Man frygtede, at kyststater skulle kunne genere skibsfarten ved at indføre og håndhæve nationale bestemmelser i deres territorialfarvande eller udenfor.

Hvad angik politik på dybhavsmine-driftsområdet, var det af betydning, om landene eller nogle af deres virksomheder forberedte dybhavsmine-drift. Dette var tilfældet i England, Vesttyskland, Hol-

land, Belgien og Frankrig. Siden har Italien sluttet sig til denne gruppe. Disse lande ønskede stort set ret fri adgang til dybhavsminedrift. Med undtagelse af Holland ønskede de en ret svag international myndighed til regulering af dybhavsminedrift. Danmark og især Irland, der ikke havde virksomheder, der forberedte dybhavsminedrift, ønskede derimod en stærk international myndighed, der selv skulle kunne deltage i dybhavsminedrift.

Det siger sig selv, at Italien havde særlige interesser i at sikre den fri passageret for internationale stræder. Og Danmark ønskede at bevare de særlige regler, der gælder for passage af de danske stræder.

Et område, hvor EF-landene gjorde sig til talsmænd for modstående principper, var spørgsmålet om afgrænsninger af kontinentalsokler og økonomiske zoner. Danmark og Italien talte for anvendelse af midterlinjeprincippet. Irland og Frankrig talte for anvendelse af retfærdighedsprincipper («equitable principles«).

På trods af de modstridende interesser begyndte en vis koordinering blandt EF-landene dog på Caracas-samlingen. Men det forslag, man nåede frem til på fiskeriområdet, fik ikke Englands støtte, og det forslag, man nåede frem til på dybhavsminedriftsområdet, fik ikke Irlands støtte. De områder, hvor der var størst enighed, vedrørte den frie sejlads, ordninger for det åbne hav og internationale stræder samt konfliktløsningsprocedurer.¹²⁾

Det blå Europa bliver til

Da Rådet vedtog procedure for EF-koordineringen på UNCLOS III i 1974, var fiskeriet blevet fremhævet som det vigtigste område, hvor Rom-traktatens procedure skulle følges. Traktaten ser fiskeriet som en del af landbruget, et område, hvor der skal være en fælles politik.

Men udarbejdelse af en fælles fiskeripolitik blandt de oprindelige seks EF-lande havde været en langsom proces. Det var først i 1970, at de to første forordninger blev vedtaget. De etablerede henholdsvis en fælles strukturpolitik og en fælles markedsordning for fiskeriprodukter.¹³⁾

De grundlæggende principper for 1970-ordningen var lige adgangsbetingelser for alle EF-landenes fiskere til alle EF-landenes fiskeområder og et frit marked for fiskeprodukter inden for EF. Året før på Haag topmødet havde de Seks besluttet at åbne forhandlinger vedrørende udvidelse med England, Danmark, Irland og Norge. Udsigten til udvidelse med lande med vigtige fiskeindustrier gjorde pludselig fiskerispørgsmålet meget mere vigtigt for de Seks, end det hidtil havde været. Dette var en medvirkende årsag til, at de Seks besluttede at vedtage en fælles politik før udvidelsen.

Bredden af de fiskevande, hvori der skulle være lige adgang, forblev et nationalt spørgsmål. Området inkluderede i princippet territorialfarvandet (sædvanligvis 3 sømil) samt eventuelle fiskerizoner udenfor. London-fiskerikonventionen af 1964 havde accepteret en eksklusiv fiske- rize på 6 sømil (inklusive territorialfarvandet) samt et tilstødende 6-sømile bælte, hvori kyststaten havde jurisdiktion til at regulere fiskeriet. EFs 1970-ordning vedrørte således endnu kun et forholdsvis snævert område. Dertil kom en overgangsordning for områder, hvor den lokale befolkning var stærkt afhængig af kystnært fiskeri. For sådanne områder blev 3-mile zonen reserveret eksklusivt for den lokale befolkning for indtil 5 år.¹⁴⁾

Fiskeriordningen af 1970 skulle vise sig at blive et af problemerne i udvidelsesforhandlingerne. De Seks søgte at bevare så meget som muligt af den ordning, de havde vedtaget. Ansøgerlandene søgte at

ændre ordningen på forskellig vis og få favorable overgangsordninger. Resultatet, der findes i Tiltrædelsestraktatens artikler 98-103, etablerede en 10-årig overgangsperiode, hvor medlemslandene kunne reservere fiskeriet for deres egne fiskere i en 6-sømile zone. For områder, hvor den lokale befolkning var særlig afhængig af fiskeri, blev en 12-sømile zone tilføjet. Mange kredse i ansøgerlandene fandt dog disse ordninger for utilstrækkelige, og de bidrog til det norske »nej« til medlemskab i 1972¹⁵.

Dette var altså baggrunden for den koordination, der begyndte på Caracas-samlingen. Det lykkedes her de otte EF-lande minus England at nå frem til et fiskeriforslag, der gik ud på øgede kyststatsrettigheder i en zone stødende til et 12-sømile territorialfarvand. Zonen blev ikke kaldt en »eksklusiv økonomisk zone«, der nu var standardterminologi for de fleste lande på havretskonferencen. Heller ikke zonen bredde blev specificeret, selv om de fleste lande nu talte om en 200-sømile zone. De otte EF-lande søgte også at afbalancere deres forslag ved at foreslå, at historiske fiskerettigheder skulle tages i betragtning. Det samme skulle særligt afhængige områders interesser. Vigtigheden af regionalt samarbejde blev fremhævet. Og af særlig vigtighed for EF blev det sagt, at resultatet af havretsforhandlingerne ikke måtte hindre muligheden for særlige ordninger for medlemmer af toldunioner.¹⁶⁾

Udviklingen på fiskeriområdet gik dog nu hurtigere end havretsforhandlingerne. Island havde etableret en 50-sømile fiskerizone i 1972. Som i 1958, da Island gik fra 4 til 12 sømil, provokerede det en torskekrig med England. Da UNCLOS III efter samlingen i Geneve i 1975 udsendte den første forhandlingstekst, der inkluderede ideen om en 200-sømile økonomisk

zone, indførte Island en 200-sømile fiskerizone den 15. oktober 1975. Men endnu vigtigere, USA vedtog tidligt i 1976 at indføre en 200-sømile fiskerizone fra 1977.¹⁷⁾ Canada og Norge tog lignende beslutninger. Der var herefter stor fare for øget pres på Nordsøen og andre EF-fiskeriområder.

Der var således opstået en tvangssituation for EF-landene. Selv den engelske regering kunne nu se, at der ikke var nogen vej uden om 200-sømile ideen. I maj besluttede England sig for fælles EF-aktion. Dette var en vigtig beslutning. En væsentlig grund til at vælge EF-aktion var at gøre det muligt at sammenkæde fremtidige forhandlinger med 3. lande med toldspørgsmål. Det blev desuden anset for lettere for EF som sådan at forhandle reduktion af eller stop for sovjetisk og anden østeuropæisk fiskeri i EF-vande. Forhandlingsmagt over for 3. lande og »spill-over« fra toldunionen var altså afgørende faktorer.

Det sidste land blandt de Ni, der accepterede 200-sømile løsningen var Vesttyskland. Da UNCLOS IIIs 5. samling sluttede uden endelig aftale i august 1976, skiftede også Vesttyskland politik.¹⁸⁾

Vejen var herefter banet for det Haag-kompromis, der skulle blive basis for den fremtidige fælles fiskeripolitik. Den fælles EF-aktion blev vedtaget af Rådet den 3. november 1976. EF-landene skulle indføre 200-sømile fiskerizoner i Atlanten og Nordsøen pr. 1. januar 1977. Kommissionen blev givet mandat til at forhandle fiskeriaftaler med 3. lande. Aftalen inkluderede også løfter til Irland om, at EF ville hjælpe finansielt og på anden vis med at udvikle og forøge det irske fiskeri.¹⁹⁾

Det vigtigste problem, der endnu lå forude var spørgsmålet om fordeling af ressourcerne i det fælles EF-hav. Den endelige løsning på det problem blev først ved-

taget i januar 1983. Herom senere.

Men fiskeriet var ikke det eneste område, hvor et Blåt Europa gradvist opstod. Vi bør også omtale områderne skibsfart og miljø.

Alle EF-landene minus Irland og Luxembourg deltog i den såkaldte 17-lande gruppe af skibsfartsnationer på havretskonferencen. Denne gruppe søgte at udarbejde fælles forslag vedrørende kontrol med havforurening fra skibe. Gruppen ønskede at modarbejde tendensen til øget kyststatskompetence på området. I stedet arbejdede man for uniforme internationale regler og fortsat flagstatskontrol.²⁰⁾

Gruppen nåede ikke at fremlægge fælles forslag på Caracas-samlingen, men nogle medlemmer af gruppen enedes om et forslag på Geneve-samlingen i 1975. Forslaget, der søgte at bevare det traditionelle flagstatsprincip, men som samtidig gav havnestaten en vis subsidær rolle, blev støttet af 5 EF-lande, nemlig Belgien, Danmark, Vesttyskland, Holland og England.²¹⁾

Mange af de foreslåede bestemmelser fra den reducerede maritime gruppe blev optaget i den første forhandlingstekst i 1975. De ændringer, der siden har fundet sted heri, vedrørte især kyststatens myndighed. Ikke mindst *Amoco Cadiz*-ulykken i 1978, der medførte betydelig forurening af Bretagnes kyst, fremskyndede forandringer i forhandlingsteksten på UNCLOS. Kyststatens jurisdiktion er blevet øget til under særlige omstændigheder at inkludere intervention og anlæggelse af retssag.²²⁾

Amoco Cadiz-ulykken blev også af betydning for EFs interne politik på havforureningsområdet. Skønt miljøprogrammerne, der blev vedtaget i 1973 og 1976, havde nævnt havforurening, var det først i 1978 efter ulykken, at egentlige anbefalinger og direktiver blev vedtaget, især på

fransk initiativ. De vedtagne foranstaltninger er dog noget begrænsede. Der er ikke tale om egentlige forordninger med selvudøvende kraft.²³⁾

EF har efterhånden også fået elementer af en egentlig skibsfartspolitik. Romtraktatens artikel 84 stk. 2 bestemmer, at Rådet ved enstemmighed kan beslutte at indføre bestemmelser på havtransportområdet. Der var dog ikke sket noget i så henseende, da EF blev udvidet i 1973.²⁴⁾

Det var først i 1977, at art. 84 (2) blev anvendt. Forinden havde EF-Domstolen i 1974 bestemt, at Romtraktatens generelle principper gælder for søfarten. Men eksterne udfordringer var nødvendige, før EF tog hul på en egentlig skibsfartspolitik. Det var konkurrencen fra de østeuropæiske lande på det internationale fragtmarked, der fik EF-landene til at indføre en konsultationsprocedure i 1977. COMECON-landene ekspanderede deres handelsflåder og tilbød lave rater. EF-landene måtte overveje modforholdsforanstaltninger. I 1978 blev et system til indsamling af information etableret.²⁵⁾

Men der var en anden ekstern udfordring. Udviklingslandene kæmpede også for en større andel af den internationale skibsfart. Det lykkedes dem i 1974 at få FNs Konference for Handel og Udvikling (UNCTAD) til at vedtage en adfærdskode for liniefart, der ville fordele transporterne med 40% til eksportlandet, 40% til importlandet og 20% til tredjelandes skibsfart. EF-landene havde oprindeligt ret så forskellige holdninger til denne kode. Frankrig, Vesttyskland og Belgien, der kunne håbe på større andele af transporterne herved, stemte for den. Italien og Holland undlod at stemme. Men de to store skibsfartslande England og Danmark stemte imod. EF-Kommissionen besluttede derfor, at det var nødvendigt at starte konsultationer med henblik på at

nå frem til en fælles holdning til koden. Efter fire års vanskelige forhandlinger enedes man i 1979 om, at EF-landene skulle tiltræde koden med visse forbehold. Vigtigst i så henseende var at handelen mellem OECD-landene blev undtaget.

I øvrigt må det siges, at EF-landenes holdninger på havretskonferencen også nærmede sig hinanden på andre områder. Dette skyldtes i stor udstrækning forhandlingernes dynamik. Hvis en pakkeløsning skulle opnås, måtte alle lande udvise fleksibilitet. Når således konferencens flertal bevægede sig frem mod enighed om et parallelt system for dybhavsminedrift, der skulle gøre det muligt for både private virksomheder og stater samt den internationale havbundsmyndighed at udføre dybhavsminedrift, så var det naturligt for EF-landene at følge med.²⁶⁾

EF-landene havde et særligt problem i forhold til en fremtidig havretskonvention. På de områder, hvor kompetence er overført til EF-institutionerne, som f.eks. på fiskeriområdet, kan EF-landene ikke selv påtage sig forpligtelser. Disse hører hjemme hos EF som sådan. Derfor kæmper EF-landene på konferencen for at få indføjet en bestemmelse i konventionen, der skulle gøre det muligt for organisationer som EF at tiltræde denne.²⁷⁾ Denne kamp lykkedes, idet den havretskonvention, som konferencen vedtog i 1982, indeholder et annex, som gør det muligt for internationale organisationer, hvortil stater har overført kompetence på konventionsområdet, at tiltræde konventionen. Det forudsættes, at et flertal af organisationens medlemslande tiltræder konventionen, og at organisationen specificerer områderne, hvor kompetenceoverførsel har fundet sted.²⁸⁾

Nationale parametre

Et blå Europa er altså så småt opstået.

Men visse områder er ikke blevet berørt af EFs harmonisering, og de nationale interesser har sat mange grænser for integrationen. Koordineringen inden for havretskonferencen inkluderede ikke sikkerhedsspørgsmål eller afgrænsningsspørgsmål.²⁹⁾

Et område, hvor de statslige interesser satte meget snævre grænser, var kontinentalsoklens olie og naturgas. Romtraktaten nævner ikke kontinentalsoklen, men et memorandum fra EF-Kommissionen i 1970 konkluderede, at Rom-traktatens generelle principper finder anvendelse ved udnyttelse af kontinentalsoklens ressourcer. Disse generelle principper inkluderer toldunionen, arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed, ikke-diskrimination på basis af nationalitet, m.m. I praksis er det meget tvivlsomt, om disse principper altid er blevet overholdt af medlemslandene. Og en ting er i hvert fald klar: der findes ingen fælles kontinentalsokkel i dag på samme måde, som der findes et fælles fiskerihav i EF.³⁰⁾ Energiprisen forstærkede de nationale krav om forsyningssikkerhed på energiområdet. Og selv om en fælles EF-indsats på området måske kunne have styrket forsyningssikkerheden, var der ikke tilstrækkelig tillid mellem medlemslandene til, at man virkeligt valgte den fælles indsats.³¹⁾

Når vi taler nationale parametre og indrepolitik, bør fiskeriområdet også omtales igen. Ganske vist har EF nu fået en fælles fiskeripolitik, inklusive fastsættelse af totale fangstmængder (TACs) og fordeling heraf på nationale kvoter. Men som bekendt tog det lang tid.

Den side af den fælles fiskeripolitik, der gik lettest og hurtigst, var forhandling af fiskeriaftaler med tredjelande som USA, Canada, Færøerne, Norge, Sverige, Spanien, Senegal og Guinea Bissau. For-

handlingerne med Island og de østeuropæiske lande førte dog ikke til resultater. Disse lande fisker således ikke i EF-havet i dag.³²⁾

Internt var det en kamp om andele. Kommissionens første forslag fandt ikke støtte blandt medlemslandene. Kommissionen kunne gå med til en national zone på 12 sømil inden for de 200 sømil, men englænderne og irerne krævede en bredere national zone på 50 sømil eller noget lignende. Især franskmændene ønskede derimod fortsat at kunne fiske i visse kystnære britiske områder. Kommissionen søgte at købe engelsk og irsk accept af den interne ordning ved at tilbyde større kvoter og en licensordning, der bl.a. kunne holde større skibe fra andre lande ude fra kystområderne. Dette fik irerne til at svinge på et uformelt ministermøde i Berlin i januar 1978. Men englænderne holdt ud. Blev EF-havet delt op i nationale zoner ville ca. 60% blive engelsk. De 25-30% af TACs, som Kommissionen tilbød England, blev derfor fundet utilstrækkelig.³³⁾

Fiskerispørgsmålet var blevet politiseret i England under genforhandlingerne med EF i 1974-75. Da de 18 vigtigste fiskerihavnebyer i England har 22 parlamentssæder, hvoraf mange er marginale, var der sat snævre grænser for, hvad den engelske regering kunne acceptere.³⁴⁾

Der kom dog efterhånden skred i forhandlingerne, bl.a. efter at den nye konservative regering trådte til i England i maj 1979. Den nye fiskeriminister Peter Walker var mere pragmatisk end den tidligere John Silkin. Efterhånden nåede man frem til tilfredsstillende kvoteforslag, og det franske adgangsproblem inden for det britiske 6-12-sømile bælte blev også løst. Nu stod Danmark pludselig tilbage som det eneste land, der havde problemer med Kommissionens forslag. I efteråret 1982 stod Danmark således alene

over for de ni andre EF-lande. Kommissionens forslag kunne ikke gå igennem markedsudvalget. Først efter at Danmark fik lidt flere torsk og makrel m.m., kunne den endelige fiskeripolitik vedtages den 25. januar 1983. Selv om Kommissionen ikke sætter procenter på kvoterne, så er disse blevet anslået som følger: Belgien 2%, Danmark 24,5%, Frankrig og Vesttyskland hver 13%, Irland 4,5%, Holland 7% og England 36%. Disse kvoter afviger ikke betydeligt fra gennemsnittene i 1973-78 referenceperioden. Kun Irland øgede sin andel betydeligt - som lovet i forhandlingerne, og Vesttyskland led det største tab.³⁵⁾ Der er tilsyneladende politiske grænser for, hvor megen omfordeling af en ressource, der kan finde sted inden for EF.

Endelig skal det til sidst nævnes, at de nationale grænser nu viser sig i forhold til den endelige vedtagelse af havretstraktaten. Kun 5 af de 10 EF-lande, nemlig Frankrig, Holland, Irland, Danmark og Grækenland, har undertegnet den. Der mangler således endnu et land, før det nødvendige flertal opnås, for at EF som sådan kan tiltræde konventionen. Det er mineindustriens indflydelse, der forklarer de øvrige EF-landes tøven.³⁶⁾

Konklusioner

Det må klart konstateres, at der er sket en integration inden for EF på det havressourcemæssige område. Vigtigst er udviklingen på fiskeriområdet, hvor der i dag findes en egentlig fælles politik, der går på bevaring og fordeling af en ressource, og hvor Kommissionen nu spiller en meget væsentlig rolle. Der har her været tale om en styrkelse af EFs overnationale karakter, altså en integration i dybden.

Samtidigt er der sket en integration i bredden, især på skibsfarts- og havmiljø-

områderne. På disse områder står Kommissionen endnu svag i forhold til medlemsstaterne. Der er mest tale om informationsindsamling og fælles diskussioner af problemerne, og der er udstedt anbefalinger og direktiver. Den mere konkrete realisering af de udstukne mål ligger endnu hos nationalstaterne.

Set fra en teoretisk synsvinkel er udviklingen på det havretlige område interessant derved, at den sætter spørgsmålstegn ved den efterhånden gængse opfattelse hos samfundsvidenskabelige forskere, at integrationsprocessen i Europa er gået i stå, og at de neofunktionalistiske teorier var forkerte. Faktisk må man konstatere, at nogle af de mekanismer, som neofunktionalismen pegede på, har været operative i forbindelse med Det blå Europas tilblivelse.

Der har været spillover virkninger fra landbrugspolitikken, toldunionen og udvidelsen i 1973. Forskellige sammenkædningsstrategier har været anvendt under forhandlingerne. Fiskerispørgsmålet blev på et tidspunkt kædet sammen med det britiske budgetspørgsmål. I forhandlinger med tredjelande kunne kvoters størrelse kædes sammen med toldspørgsmål. Egentlige politiske studehandler blev det også til, som da man lovede irerne finansiel hjælp og forøget andel af fiskeriet for støtte til den foreslåede fælles politik. Kommissionen spillede netop her under Finn Gundelachs ledelse den aktive koalitionsbyggende rolle, som neofunktionalisterne fremhæver som væsentlig. Gundelach var i Dublin den 28. oktober 1976, et par dage før det afgørende Haag-forlig, og siden fortsatte denne aktive rolle. Gundelachs afløser som fiskerikommissær havde dog mindre politisk flair og forståelse for problemerne. Dette har sikkert været en medvirkende årsag til, at forhandlingerne om det endelige forlig trak

ud helt til 1983. I forbindelse med Danmarks overtalelse til at acceptere ordningen i januar 1983 var det Kommissionens præsident og formandskabet, der spillede den aktive koalitionsdannende rolle.

Men neofunktionalismen har problemer med at forklare hele udviklingen. Eksterne udfordringer og trusler har været en meget vigtig faktor. Da de fleste nordatlantiske stater indførte 200-sømile fiskerizoner, blev EF-landene mere eller mindre tvunget til at gøre det samme. Faren for at de østeuropæiske fabriksskibe nu skulle oversvømme EF-landenes vande var for stor. For at undgå en sådan udvikling var forhandlingsmagt af betydning. Den kunne EF give.

Skibsfartskonkurrencen fra COMECON-landene var også en vigtig determinant for den begyndende harmonisering af EF-landenes skibsfartspolitik. En lignende rolle blev spillet af udviklingslandene i forbindelse med UNCTAD-koden. En frygt for amerikansk dominans på dybhavsminedriftsområdet var også medvirkende til samtaler på dette område. Ser vi endelig på havforureningsområdet, kom den ydre trussel især fra supertankere fra bekvemmelighedsflagslande. Alt i alt ligger der her en del politiske faktorer, som neofunktionalismens mere økonomiske mekanismer - i hvert fald spillover aspektet - har lidt svært ved at få fat i.

Statsinteressemodellen, som indledningsvis blev foreslået til at forklare integrationens grænser, kan paradoksalt nok forklare meget af den integration, der har fundet sted. Modellen udelukker nemlig ikke internationalt samarbejde. Den antyder nogle statslige cost-benefit betragtninger. Hvis fordelene ved internationalt samarbejde overstiger ulemperne, er der altså et incitament til samarbejde. Mange nye internationale regimer kan netop forklares på denne måde. Kun forudsætter

samarbejde under den såkaldte prisoners' dilemma situation, at staterne kommunikerer tilstrækkeligt og har tillid til hinanden, for at de optimale fælles løsninger skal opnås.³⁷⁾ Som hævdet ovenfor, var denne tillid ikke tilstede på energiområdet.

Men områder, hvor en fællesinteresse blev perciperet, var foruden fiskeri, sejladss og miljø desuden internationale stræder, konfliktløsning, ordningen for det åbne hav samt den frie adgang til havforskning. Derimod manglede perceptionen af fællesinteresser med hensyn til afgrænsning af kontinentalsokler mellem nabostater, et område med flere uløste uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne.

Den sidste model, der blev foreslået til forklaring af EFs havretspolitik, indrepolitik, har også en vis forklaringsevne. Ikke mindst de problemer, som både England og Danmark mødte i forsøget på at nå frem til en fælles intern EF-fiskerordning, må forklares ved indrepolitik. I begge lande har fiskerne en betydelig politisk indflydelse, som satte snævre grænser for, hvad regeringerne kunne gå med til.

Nationale og subnationale interesser satte altså grænser. Men integrationslogikken var stærk nok til, at et Blåt Europa er opstået. Det kommunitære samarbejd er kommet til at omfatte nye områder, og de fælles institutioners beslutningskapacitet er blevet øget, i hvert fald på fiskeriområdet.

Noter

1. For en oversigt, se bl.a. Charles Pentland, *International Theory and European Integration* (London: Faber and Faber, 1973) og R.J. Harrison, *Europe in Question: Theories of Regional International Integration* (London: Allen & Unwin, 1974).
2. Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1970).
3. *Ibid.*, pp. 117-120.
4. Se f.eks. Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, 5th ed. (New York: Knopf, 1973).
5. Se især Stephen Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton: Princeton University Press, 1978).
6. Se også Stanley Hoffmann, »Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe«, *Daedalus* Vol. 95 (1966), pp. 862-915.
7. E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (Hensdale: The Dryden Press, 1975). Se også Donald J. Puchala, »Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities, *World Politics* Vol. 27 (1974-75), pp. 496-520, samt flere bidrag i James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (New York: Free Press, 1967).
8. For en introduktion til havrettens problemer kan henvises til Jesper Grolin og Finn Laursen, *Ret eller magt på havet: FN's havretskonference. Baggrund og konsekvenser* (København: FN-forbundet, 1982).
9. EF Kommissionen, *Dritte Seerechtskonferenz*, Mitteilung der Kommission an den Rat, SEK (74) 862 endg., Bruxelles 20. marts, 1974.
10. Tullio Treves, »La Comunità Economica Europea e la Conferenza sul Diritto del Mare«, *Revista di Diritto Internazionale* Vol. 59 (1976), pp. 445-467.
11. For indlægene, se Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records* (New York: United Nations, 1975), Vol. I.
12. Se Karl Hermann Knoke, »III Seerechtskonferenz - Session Caracas, *Aussenpolitik* Nr. 4 (1974), pp. 418-428, samt Alfred van der Essen, »La Belgique et le droit de la mer«, *Revue belge de droit international* Vol. 11 (1975), pp. 103-119.
13. Yves van der Mensbrugghe, »The Common Market Fisheries Policy and the Law of the Sea«, *Netherlands Yearbook of International Law* Vol. 6 (1975), 199-228.
14. Se også Rosemarie Allen, »Fishing for a Common Policy«, *Journal of Common Market Studies* Vol. 19 (December 1980), pp. 123-139.
15. Angelika Volle and William Wallace, »How Common a Fisheries Policy«, *World Today* Vol. 33 (Februar 1977), pp. 62-72.

16. Doc. A/CONF. 62/C. 2/L. 40 i Third United Nations Conference on the Law of the Sea, *Official Records* Vol. III, pp. 217-220.
17. Om amerikansk havretspolitik kan henvises til Finn Laursen, *Superpower at Sea: U.S. Ocean Policy* (New York: Praeger, 1983).
18. Volle and Wallace: »How Common a Fisheries Policy«, pp. 66-67.
19. *EF Bulletin*, Nr. 10 (1976), pkt. 1501-1505.
20. Johannes Buhl, »The Group of Seventeen«, *Revue Iranienne des relations internationales*, Nr. 11-12 (Printemps 1978), pp. 307-320.
21. Doc. A/CONF. 62/C.3/L. 24, i *Official Records*, Vol. IV, pp. 210-212.
22. Laurent Lucchini, »A propos de l'Amoco-Cadiz: La lutte contre la pollution des mers«, *Annuaire français de droit international* Vol. 24 (1978), pp. 721-754.
23. Henri-G-Nagelmackers, »Aftermath of the Amoco-Cadiz: Why must the European Community Act?«, *Marine Policy* Vol. 4 (Januar 1980), pp. 3-18.
24. Daniele Rizzi, »The EEC Treaty and the Merchant Fleets of the Member States«, *Marine Policy* Vol. 2 (Oct. 1978), pp. 268-274.
25. Anna E. Bredimas, »The Common Shipping Policy of the EEC«, *Common Market Law Review* Vol. 18 (Februar 1981), pp. 9-32.
26. Om dybhavsminedriftsforhandlingerne kan henvises til Jesper Grolin, »The Deep Seabed: a North-South Perspective«, i Finn Laursen (ed.), *Toward a New International Marine Order* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1982), pp. 119-149.
27. Albert W. Koers, »Participation of the European Economic Community in a New Law of the Sea Convention«, *American Journal of International Law* Vol 73 (1979), pp. 426-443.
28. Doc. A/CONF. 62/122, 7. October 1982, annex IX.
29. Tullio Treves, »The EEC and the Law of the Sea Conference - How close to one voice« i Finn Laursen (ed.), *Toward a New International Marine Order*, pp. 97-109.
30. Alain Wenger, »La C.E.E. e le plateau continental«, *Revue du Marché Commun* 14 (Mai 1971), pp. 184-191, og J.C. Woodcliffe, »North Sea Oil and Gas - the European Community Connection«, *Common Market Law Review* Vol. 12 (1975), pp. 7-26.
31. Se også Andrew Ewans, »The Development of a Community Policy on Oil«, *Common Market Law Review* Vol. 17 (1980), pp. 371-394.
32. Nicolas Nitsch, »Les accords de pêche entre la Communauté et les Etats tiers«, *Revue du Marché Commun* No. 240 (1980), pp. 452-474.
33. Evelyne Peyroux, »Les difficultés actuelles de la politique commune des pêches«, *Revue trimestrielle de droit européen* Vol. 15 (1979), pp. 269-289.
34. Allen, »Fishing for a Common Policy«, 136.
35. Michael Leigh, *European Integration and the Common Fisheries Policy* (London: Croom Helm, 1983), pp. 88-99.
36. Se f.eks. Donald Cameron Watt, »To sign or not to sign: The debate in Britain on the Law of the Sea Convention«, *International Journal* Vol. 38 (1983), pp. 493-506, og Rüdiger Wolfrum, »Die Bundesrepublik Deutschland vor der Frage der Seerechtskonvention«, *Europa-Archiv* Vol. 38 (10.2.1983), pp. 83-92.
37. Se især Arthur A. Stein, »Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World«, *International Organization* Vol. 36 (Spring 1982), pp. 299-324.

Dansk økonomi og EF

1. Det er nu godt 11 år siden Danmark blev medlem af EF, og selv om spørgsmålet om medlemskabet næppe vil blive ført helt til tops på den politiske agenda i de nærmest kommende år, er diskussionen om medlemskabet og dets konsekvenser som bekendt langfra ophørt. Et belæg herfor er den samling opsatser om Danmark og EF som *Folkebevægelsen mod EF* udsendte i efteråret. ¹⁾ Formålet med det følgende kortfattede indlæg er i første række at supplere de ikke-økonomiske synspunkter vedrørende Danmark og EF med nogle betragtninger om de økonomiske virkninger af at tilslutte sig en toldunion som EF. Til at begynde med kan det være af interesse at se på nogle udviklingstendenser for den danske udenrigshandel i de år der er gået, siden beslutningen om at føre Danmark ind i EF blev truffet. Selvom disse udviklingstendenser, som vi skal se, har været forholdsvis entydige og i en del tilfælde markante, er det naturligvis yderst vanskeligt at afgøre i hvilket omfang den konstaterede udvikling på dette område hænger sammen med Danmarks indtræden i EF, og i hvilket omfang udviklingen kan forklares af andre faktorer, der har præget denne periode (de internationale bestræbelser på at reducere toldsatserne generelt, olieprisstigningerne 1973-74 og 1978-80, den

langvarige og dybe konjunkturaftdæmpning, konkurrencekraftudviklingen og den økonomiske politik for nu blot at nævne nogle).

2. Tabel 1 viser udenrigshandelens fordeling på lande i årene 1972-83. Ved en vurdering af tallene bør det selvfølgelig tages i betragtning at selv om Danmark formelt indtrådte i EF ved indgangen til 1973 gennemførtes den interne toldafvikling mellem de nye og de gamle medlemslande i etapper 1973-77. I Tabel 2 angives landefordelingen for landbrugsexporten, industriexporten og exporten af andre varer (som bl.a. omfatter fisk og pelsskind) i 1972 og 1983. Endelig fremgår exportens fordeling på varegrupper i 1972 og 1983 af Tabel 3. Lad os sammenfatte nogle af de tendenser der kan udlæses af tabellerne.

1) Der er i denne 12-årsperiode sket en markant forskydning i udenrigshandelens landefordeling over mod de oprindelige seks EF-lande (herunder ikke mindst Vesttyskland) og bort fra de syv nuværende EFTA-lande.

2) Samtidig har de engelske andele af Danmarks export og import vist en klart faldende tendens, hvilket givetvis har dæmpet opgangen i det samlede EF-områdes andele af den danske udenrigshandel.

3) For Andre lande har der i perioden været tale om stigende (men tillige svingende) andele af såvel Danmarks import som export. Af væsentlig betydning har her

Professor ved Odense Universitet

Tabel 1. Udenrigshandelens fordeling på lande 1972-83.

	Import af varer					Export af varer				
	De seks	UK	Rest-EFTA	Andre	Totalt	De seks	UK	Rest-EFTA	Andre	Totalt
1972	33,5	12,3	28,7	25,5	100,0	22,6	19,5	30,7	27,2	100,0
1973	34,8	11,1	28,7	25,4	100,0	26,2	19,5	28,3	26,0	100,0
1974	34,5	10,9	25,1	29,5	100,0	25,2	17,1	29,4	28,3	100,0
1975	35,5	10,2	25,8	28,5	100,0	25,6	18,8	27,2	28,4	100,0
1976	36,8	10,2	25,6	27,4	100,0	27,9	17,1	28,1	26,9	100,0
1977	36,3	11,0	24,6	28,1	100,0	29,7	14,0	27,5	28,8	100,0
1978	37,9	11,5	24,9	25,7	100,0	32,8	14,5	25,0	27,7	100,0
1979	37,8	11,9	24,2	26,1	100,0	33,3	14,9	25,2	26,6	100,0
1980	36,1	12,1	24,0	27,8	100,0	34,9	14,3	24,9	25,9	100,0
1981	35,1	11,9	23,2	29,8	100,0	31,3	13,6	24,0	31,1	100,0
1982	37,6	11,0	23,1	28,3	100,0	33,2	14,1	23,5	29,2	100,0
1983	37,0	10,6	24,8	27,6	100,0	32,9	13,5	22,5	31,1	100,0

Anm. De seks omfatter de oprindelige EF-lande, d.v.s. Frankrig, Italien, Vesttyskland, Holland, Belgien og Luxemburg. Rest-EFTA-landene er Norge, Sverige, Finland, Island, Schweiz, Østrig og Portugal.

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt 1983 og Statistiske Efterretninger, Udenrigshandel 1984:4.

Tabel 2. Landefordeling for landbrugs- og industrieksport m.m. 1972 og 1983.

	De seks	UK	EF ¹⁾	Rest-EFTA	Andre ²⁾	Totalt
Landbrugsvarer³⁾:						
1972	20,7	38,9	59,7	10,6	29,8	100,0
1983	41,1	25,2	66,4	4,4	29,2	100,0
Ændring 1972-83	+ 20,4	÷ 13,7	+ 6,7	÷ 6,2	÷ 0,6	0,0
Industrivarer:						
1972	20,3	12,7	33,7	40,1	26,2	100,0
1983	27,8	10,5	39,0	29,0	32,0	100,0
Ændring 1972-83	+ 7,5	÷ 2,2	+ 5,3	÷ 11,1	+ 5,8	0,0
Andre varer:						
1972	51,6	8,1	59,6	20,4	20,0	100,0
1983	55,4	7,9	63,3	16,2	20,4	100,0
Ændring 1972-83	+ 3,8	÷ 0,2	+ 3,7	÷ 4,2	+ 0,4	0,0
Totaleksporten:						
1972	22,6	19,5	42,6	30,7	26,7	100,0
1983	33,1	13,5	47,1	22,5	30,4	100,0
Ændring 1972-83	+ 10,5	÷ 6,0	+ 4,5	÷ 8,2	+ 3,7	0,0

1) Exkl. Grækenland 2) Inkl. Grækenland 3) Inkl. konserver

Kilder: Statistiske efterretninger 1974 s. 470-73 og Udenrigshandel 1984:4.

Tabel 3. Eksportens fordeling på varegrupper 1972 og 1983.

	1972	1983	Ændring 1972-83
Animalske landbrugsvarer	17,8	14,3	÷ 3,5
Vegetabiliske landbrugsvarer	2,7	3,4	+ 0,7
Konserver	6,7	4,1	÷ 2,6
Landbrugsvarer totalt	27,3	21,8	÷ 5,5
Industrivarer	65,7	69,5	+ 3,8
Andre varer	7,0	8,7	+ 1,7
Eksporten totalt	100,0	100,0	0,0

selvsagt pris- og mængdeudviklingen på olieområdet været.

4) Ser vi bort fra gruppen Andre lande noterer vi at en meget væsentlig del af de konstaterede andelsforskydninger indtraf i periodens begyndelse (frem til ca. 1977-78).

5) De forskydninger der er omtalt under punkt 1-3 har alle været markant større på exportsiden end på importsiden.

6) Ændringerne af exportandelene har til lige været betydeligt større for landbrugsprodukter end for industrivarer.

7) Landbrugsvarernes andel af den samlede export er faldet betragteligt i perioden, og industriexportens andel er derfor steget.

3. I årene efter dannelsen af EF gennemførtes en række empiriske studier af de kvantitative effekter af toldunionen. Fælles for dem er konklusionen at dannelsen af en toldunion fører til relativt betydelige ændringer i udenrigshandelsmønstret mens effekterne på medlemslandenes bruttonationalprodukt (eller BNP) vil være yderst beskedne.

Økonomernes bedømmelse står uden tvivl i stærk kontrast til den betydning EF-spørgsmålet har haft i europæisk politik og er også blevet mødt med en betydelig skepsis af politikere, virksomhedsledere og embedsmænd i nationale og internationale organer.

Lad os relativt kortfattet se på de økonomiske virkninger af at gå ind i en toldunion. Det er i denne forbindelse af mindre betydning om der dannes en helt ny toldunion eller en allerede eksisterende toldunion udvides. Vi ser også bort fra de overgangsordninger der normalt vil blive etableret for at sikre en gradvis tilpasning. Med en vis skematisering kan man sige at dannelsen af en toldunion vil kunne medføre handelsskabelse, handelsforvridning og bytteforholdseffekter. Hertil kommer

at medlemslande kan træffe aftale om regler om forskellige monetære overførsler mellem landene. Af de her nævnte effekter er det fremfor alt de to første som er blevet diskuteret i toldunionsteorien.

Handelsskabelse bliver der tale om når tidligere toldbeskyttet produktion i et medlemsland udkonkurreres af mere effektiv produktion i et andet medlemsland. For det enkelte land betyder handelsskabelsen normalt at mindre effektiv importkonkurrerende produktion i indlandet slås ud samtidig som exportmarkederne for landets mere effektive produktion forøges ved dannelsen af toldunionen. *Handelsforvridning* opstår i det omfang import fra de mest effektivt producerende tredielande erstattes med import fra mindre effektive partnerlande, der bliver konkurrencekræftige som følge af etableringen af den diskriminerende toldmur overfor tredielandene. Handelsforvridning påvirker ikke ressourceanvendelsen i hjemlandet fordi der kun er tale om at flytte *import* fra tredielande til partnerlande. Derimod betyder det naturligvis en realindkomstnedgang for hjemlandet at flytte indkøb fra et mere effektivt producerende tredieland til et mindre effektivt *partnerland*.

Den *externe handelsskabelse* er den forøgelse (formindskelse) af importen fra tredielande, der bliver følgen af toldsænkningen (toldforhøjelsen) ved tilslutningen til toldunionens fælles ydre told. En positiv *bytteforholdseffekt* opnås hvis et lands indtræden i toldunionen medfører at landets exportpriser stiger i forhold til importpriserne (hvor begge er opgjort i samme valuta). En forbedring af bytteforholdet i udenrigshandelen er selvsagt ensbetydende med en forøget realindkomst for landet (ligesom en øget produktivitet vil være det). Ved Danmarks ind-

træden i EF i 1973 forhøjedes landbrugets exportpriser med omkring en trediedel og Danmark opnåede således en klar bytteforholdsforbedring. *Monetære overførsler* mellem medlemslandene kan næppe siges at være en uundgåelig følge af dannelsen af toldunionen, men i EF har de hidtil spillet en ikke uvæsentlig rolle som led i eksempelvis EF's landbrugspolitik og regionalpolitik.

At overflytningsgevinsterne ved handelsskabelse normalt vil være relativt beskedne kan sandsynliggøres ved et eksempel. Antag at det gennemsnitlige toldniveau i et land er 10% før tilslutningen til toldunionen. Det betyder, at den importkonkurrerende industri bruger 10% flere ressourcer i de mindst effektive virksomheder end hvad der behøves i de mindst effektive virksomheder i exportlandene. Ophæves nu tolden slås importkonkurrerende virksomheder ud og de ledigblevne ressourcer kan overflyttes til exportindustrien hvor de er op til 10% mere effektive. Denne omfordeling af ressourcerne er gevinsten ved toldnedsættelsen i forbindelse med toldunionens dannelse.

Antag nu at landets samlede import før dannelsen af toldunionen udgjorde 24% af BNP. Hvis halvdelen af denne import kom fra unionslande, modsvarede importen fra dissellande altså 12% af BNP. Afskaffelsen af tolden betyder en prissænkning på 10%. Effekten heraf på importen afhænger af importens priselasticitet. Antag at priselasticiteten er så stor at resultatet bliver en fordobling af importen (priselasticiteten er da lig med 10). Den indenlandske importkonkurrerende produktion, der må ophøre, svarer altså til 12% af BNP og en tilsvarende andel af de samlede produktive ressourcer kan således overføres til exportsektoren. Her vil ressourcerne som nævnt være fra nul til 10 procent mere effektive. Antag at produk-

tivitetsforskellen i gennemsnit er 5%. Den opnåede overflytningsgevinst som følge af toldunionens handelsskabelse bliver da en engangsstigning i BNP svarende til 5% af de overflyttede ressourcers produktion. I vort eksempel bliver stigningen i BNP $0.12 \times 0.05 \times 100 = 0.6\%$.

Handelsskabelsens effekt på BNP bliver altså større

- a) jo større den oprindelige told og dermed toldsænkningen overfor partnerlandene er
- b) jo kraftigere importefterspørgslens reaktion (målt ved priselasticiteten) på afskaffelsen af tolden er
- c) jo større partnerlandenes andel af importen er
- d) jo større effektivitetsforskellen mellem den importkonkurrerende sektor og exportsektoren er før dannelsen af toldunionen. (Punkt d er naturligvis relateret til punkt a)

Man kunne naturligvis have valgt andre numeriske forudsætninger end eksemplets. Det afgørende her er imidlertid at med rimelige antagelser er det næppe muligt at komme frem til betydelige BNP-effekter af handelsskabelse. Selv om vi antog at afskaffelsen af tolden på 10% resulterede i en fordobling af importen fra unionslandene blev BNP-effekten alligevel kun en stigning på 0.6%.

4. I den tidligere nævnte samling artikler om Danmark og EF indgår også en opsats om «De økonomiske konsekvenser af Danmarks EF-medlemsskab» skrevet af Gert Aage Nielsen (GÅN)²⁾. Det primære formål med denne analyse er at komme frem til en *kvantitativ* vurdering af de økonomiske virkninger af Danmarks indtræden i EF i 1973. GÅN vælger at se sagen fra importsiden. En vigtig variabel i hans analyse er importens indkomstelasticitet, d.v.s. forholdet mellem

den procentvise importændring og den procentvise indkomstændring.

GÅN opstiller nu den hypotese, at i den hypotetiske situation, hvor Danmark *ikke* havde tilsluttet sig EF men var forblevet et (til EF associeret) Rest-EFTA-land, ville den danske imports indkomstelasticitet i perioden 1973-79 have udviklet sig på samme måde som den gennemsnitlige importelasticitet for Rest-EFTA-landene.

Ved regression på mængdedata estimeres nu totalimportens indkomstelasticitet for Danmark og en række andre lande for en årrække før og efter Danmarks indtræden i EF. Ved en niveaudummy (der ikke påvirker estimationen i perioderne 1961-73 og 1975-79) fjernes effekten af engangstilbageslaget i importmængderne i 1974. Dummyen anvendes dog ikke for Danmark. På basis af de foretagne regressionsberegninger konstaterer GÅN nu, at der - som det udtrykkes - alt ialt ingen *generel* tendens er til at importens indkomstelasticitet for Rest-EFTA-landene skulle være ændret efter det reducerede frihandelsområdes etablering i 1972. Ifølge den opstillede hypotese ville det samme også have været tilfældet for et Danmark *udenfor* EF. De udførte beregninger viser imidlertid, at den danske importelasticitet var 1.39 for perioden 1973-79 mod 1.58 for årene 1961-72. GÅN fremhæver selv at denne forskel ikke er signifikant, men konkluderer alligevel at nedgangen i den danske importelasticitet kan ses som et udtryk for en extern handelsformindskelse som følge af forhøjelsen af Danmarks ydre toldmur ved EF-tilslutningen samt øvrige protektionistiske EF-ordninger. Ved hjælp af de estimerede relationer for dansk import kan den nævnte effekt ifølge GÅN beregnes til 6.26 mia 1979-kr.

Hertil kommer at der ifølge GÅN ikke har været tale om nogen handelsskabelse ved EF-medlemsskabet, således at de kon-

staterede ændringer i handelsmønstret må tolkes som handelsforvridning. Med en stigning i EF-andelen af den danske import fra ca. 46 % før 1973 til knap 50 % i 1979 og en 1979-import på knap 100 mia kr. kan EFs handelsforvridende effekter ifølge GÅN beregnes til ca. 4 mia 1979-kr. Handelsformindskelsen og handelsforvridningen andrager altså ialt godt 10 mia 1979-kr. Sættes EF-priserne til 20 % over verdensmarkedets bliver velfærdstab for Danmark ifølge GÅN ca. 10% af de 10 mia kr. eller 1 mia 1979-kr. I 1982-kr. ville tabet blive op imod 1.5 mia kr. GÅN konkluderer derfor at «de negative effekter af EF er af *milliard-størrelses-orden* og derved meget vel kan overskride de normalt påståede positive effekter på landbrugsområdet» (s. 160).

5. Dette indlæg skal afsluttes med nogle kritiske kommentarer til Gert Aage Nielsens analyse. Allerførst skal det dog understreges, at GÅN selv har taget en række forbehold over for sin egen analyse. Han fremhæver således, at den ikke er «uangribelig set fra den ideelle fordrings synspunkt» (s. 153) og påpeger adskillige gange, at der knytter sig en betydelig usikkerhed til de foretagne beregninger. Heroverfor står imidlertid, at GÅN faktisk synes at drage ret håndfaste konklusioner af analysen.

For det første vanskeliggøres læsningen af GÅNs artikel af at de udførte beregninger ikke præsenteres udførligt. Et eksempel herpå er, at de estimerede importelasticiteter for Rest-EFTA-landene ikke angives særskilt for perioderne 1961-72 og 1973-79 men kun for hele perioden 1961-79. Konsekvensen heraf er naturligvis, at læseren ikke får mulighed for at tage stilling til GÅNs vurdering, at der alt ialt ikke var nogen generel tendens til ændring i importelasticiteten for disse lande. Tilbageholdenheden med at præsentere

estimationsresultaterne betyder ligeledes, at læserne ikke har mulighed for at efterprøve beregningen af den externe handelsformindskelse på 6.26 mia kr.

Det er for det andet klart utilfredsstillende, at brugen af en dummy-variabel for 1974 ikke diskuteres mere indgående. Her melder der sig en række spørgsmål. Hvorfor benyttes en dummy for Rest-EFTA-landene, men ikke for Danmark? Hvorfor bruges dummy for 1974, men ikke for 1979 skønt begge år var præget af meget kraftige olieprisstigninger? Hvilken indvirkning på beregningsresultaterne har brugen af dummy haft? På disse spørgsmål gives der ikke noget svar i artiklen.

For det tredje er det en klar brist i Gert Aage Nielsens analyse, at spørgsmålet om EF-tilslutningens konsekvenser for den danske export ikke diskuteres systematisk men kun giver anledning til nogle spredte konstateringer, som der ikke argumenteres nævneværdigt for. Selv når man tager de anvendte analysemetoder for givne, får denne mangel analysen til at fremstå som ufærdig. GÅN hævder, at for dansk industri må EF siges udelukkende at have skabt handelsforvridning og dermed potentielt mindre velfærd (s. 145). Men er det virkelig rimeligt at antage, at handelskabelse ikke i betydelig grad har medvirket til ændringerne i den danske exports landefordeling efter 1972 (jfr. Tabel 2)?

Den afgørende indvending mod Gert Aage Nielsens analyse er, at dens teoretiske fundament er yderst svagt. Tag hypotesen om importelasticiteten som eksempel. Importtilbøjeligheden i et land afspejler snart sagt alle væsentlige kvalitative og kvantitative forandringer i økonomien. Disse forandringer er naturligvis aldrig de samme i forskellige lande, fordi landenes økonomiske struktur er forskellig. Dette gælder også, selv om landene

fra tid til anden udsættes for samme internationale »forstyrrelser« som t.ex. dannelsen af en toldunion eller en voldsom olieprisstigning. På den baggrund er det meget vanskeligt at finde begrundelser for hypotesen at EF-tilslutningens virkninger på den danske import skulle kunne måles ved hjælp af forskellen i importelasticitetens udvikling i Danmark og i Rest-EFTA-landene i en syvårsperiode efter tilslutningen. Hypotesen må tværtimod siges at være ganske vilkårlig. At anvende en så grov metode svarer til at lede efter nøglen under gadelygten, ikke fordi man har tabt nøglen dér, men fordi det er dér, der er lys.

Gert Aage Nielsens analyse leder frem til konklusionen at de økonomiske fordele for Danmark ved EF er begrænsede når de anskues i et samfundsøkonomisk perspektiv. Denne opfattelse er i og for sig på linie med de betragtninger, der fremførtes i begyndelsen af dette indlæg. Om GÅNs artikel må opfattes som et uvildigt eller et partisk indlæg i EF-debatten skal der ikke tages stilling til her. (Derimod skal det nævnes, at artiklen skæmmes af nogle udfald mod en EF-rapport fra Det økonomiske Råd³⁾, som med stærke ord beskyldes for partiskhed og politiseren.)

Den konklusion de her fremførte kritiske synspunkter fører frem til er helt klart den, at Gert Aage Nielsens analysemetoder er for unuancerede og vilkårlige til at hans resultater kan tillægges nogen afgørende vægt ved vurderingen af EF-medlemsskabets hidtidige betydning for Danmark. Derimod vil nok mange kunne tilslutte sig Gert Aage Nielsens synspunkt, at det formentlig vil være de politiske og ikke de økonomiske aspekter, der vil veje tungest ved en samlet vurdering af Danmarks medlemsskab af EF.

Noter:

- 1) Henrik Heie (red.) *Er EFs fremtid også Danmarks?* Udgivet af Folkebevægelsen mod EF, København 1983.
- 2) Op. cit. s. 138-62.
- 3) Det økonomiske Råd *Markedsperspektiver og strukturproblemer* København 1971.

Markedsreaktioner, indkomspolitik og ledighed

I. Fordomme og forskningsstrategi

Arbejdsløshedsforskning - og mere generelt forskning i arbejdsmarkedsfænomener - er som bekendt et emne, der vækker meget stærke følelser. Det oprører, når tilsyneladende kølige analytikere behandler summen af menneskeskæbner som livløse markedsfænomener, og det pirrer selv tilsyneladende uengageredes politiske instinkter, når forskeren - uundgåeligt - påpeger, at arbejdsløsheden er en konsekvens af samfundets institutionelle opbygning, magtstrukturer, interessegruppers adfærd etc.

Det forhold, at næppe nogen - heller ikke forskere - er i stand til at læse og vurdere et stykke arbejdsløshedsforskning uden gennem politisk farvede briller, rejser selvsagt en række kommunikationsbarrierer, både mellem forskerne indbyrdes og mellem forskerne og et videre publikum. Men den politiske følsomhed, arbejdsløshedsforskningen er omgærdet med, er dog først og fremmest et positivt fænomen. Af to årsager: (1) Kreativitet kræver engagement. Det er mere sandsynligt, at den engagerede forskning bryder nye veje - herunder overskrider de ikke altid lige hensigtsmæssige grænser mellem de forskellige samfundsvidenskabelige di-

scipliner - end den uengagerede. (2) Den mere eller mindre skjulte politiske kritik, en politisk følsom forskning vil blive mødt med, tvinger forskeren til en højere grad af bevidsthed om egen grundliggende virkelighedsopfattelse («fordomme») og dermed for grænserne for det «univers», inden for hvilket han eller hun er i stand til at «søge» og muligvis «finde».

Min egen grundliggende virkelighedsopfattelse af arbejdsløshedsfænomenet er, at arbejdsløshed er et *markedsfænomen*, d.v.s. en (utilsigtet) konsekvens af en decentral beslutningsproces. Arbejdsmarkedet i en markedsøkonomi vil normalt (altid?) være i uligevægt, men ledighed er ikke «blot» et ledsagefænomen til tilpasningsprocesser og/eller en konsekvens af informationsbrist hos markedsdeltagerne. Beslutningstagernes individuelle nyttemaksimering under usikkerhed implicerer, at ligevægt i arbejdsmarkedet kun kan opretholdes, hvis der eksisterer en «reservearmé» af arbejdsløse, ganske på samme måde som ligevægt på et ikke-fuldstændigt reguleret boligmarked forudsætter en ledig boligmasse. Hvor stor «reservearméen» af arbejdsløse behøver at være afhænger af, (1) hvordan beslutningsprocesserne er organiserede, (2) hvilke målsætninger, de enkelte beslutningstagere forfølger og dermed de normer, der gælder i samfundet (samfundets «ideologiske overbygning»), og (3) de «baggrundsvariable», på grundlag af hvilke de enkelte beslutningstagere maksimerer deres målfunktion, herunder de politisk

*Professor ved Handelshøjskolen
i København*

fastlagte forbud, påbud og incitamentsystemer.

Denne fundamentale opfattelse af arbejdsløshedsfænomenet, som en uomgængelig, utilsigtet konsekvens af den kapitalistiske (decentraliserede) organisation af samfundet, som marxister og konservative, borgerlige økonomer («monetarister»)¹⁾ har tilfælles, har en række implikationer m.h.t. *forskningsstrategi*:

(1) Ledighed er et makro-fænomen og bør analyseres på makro-niveau

Gennem detaljerede studier på mikro-niveau kan vi afdække de karakteristika, hvorved ledige personer måtte adskille sig fra ikke-ledige personer. Men det betyder ikke, at ledighedsniveauet kan forklares ved disse forskelle og ville forsvinde, hvis man eliminerede dem.

Til eksempel bruges det forhold, at personer med en lang uddannelse har en lavere gennemsnitlig ledighed end personer med kort uddannelse, ofte som argument for en fortsat forlængelse af den almene skoleuddannelse og for en uddannelsesreform, der sikrer «restgruppen» en erhvervskompetencegivende uddannelse. Det er utvivlsomt i almindelighed et godt råd til den enkelte unge, at han eller hun skal sørge for at få sig en god uddannelse. Men i relation til ledighedsproblemstillingen er uddannelsessystemet et led i en samfundsmæssig sorteringsmekanisme eller et «nulgevinst spil». Der bliver ikke færre tabere i et forhindringsløb ved at gøre løbet længere eller ved at tvinge, lokke eller købe bagtroppen til at klare et par forhindringer mere.

Det er spillereglerne, der bestemmer antallet af tabere, ikke den individuelle indsats. Det er forholdet mellem de samfundsmæssige spilleregler og antallet af ledige - ikke forholdet mellem den enkeltes karakteristika og hans ledighedsrisiko

- der må være arbejdsløshedsforskningens centrale emne.

(2) Makro-arbejdsmarkedsrelationer må analyseres inden for rammerne af en »komplet«, dynamisk makromodel

Det kan forekomme besnærende, når det hævdes, at en makroøkonomisk relation for at være troværdig må kunne bestå en teori-robust, »empiristisk« testning baseret på observationer fra flere lande og perioder (Paldam 1983). I praksis er det imidlertid ofte ret umuligt at specificere den fornødne, robuste énligningsmodel.

Hvis til eksempel den hypotese, man ønsker at teste, er en formodning om, at et højt ledighedsunderstøttelsesniveau alt andet lige vil føre til et højt *ligevægtsledighedsniveau*, er det åbenbart ret meningsløst at forkaste hypotesen på grundlag af manglende statistisk positiv korrelation mellem understøttelsesniveau og observeret ledighedsniveau. For det første siger hypotesen jo ikke, at arbejdsløsheds-kompensationen er enebestemmende for *ligevægtsledighedsniveauet*. For det andet - og helt afgørende - er der kun få økonomer, der seriøst betvivler, at langt den største del af variationen i den observerede ledighed er *uligevægtsvariation*. Man må følgelig forsøge at tage højde herfor. Det vil typisk ske ved i en multipel regressionsanalyse at inddrage forskellige mål for variationen i den samlede efterspørgsel og måske andre centrale makro-økonomiske størrelser som realløn, relative faktorpriser og arbejdsudbud. Men udvider man listen af forklarende variable med centrale makro-økonomiske størrelser, der er bestemt sammen med den forklarede variabel, ledigheden, i et komplekst, dynamisk samspil, bliver analysen ret meningsløs. Den hypotese, man ønsker at teste, postulerer jo ikke, at ledigheden vil stige ved en forhøjelse af ar-

bejdsløshedsunderstøttelse *givet* den samlede efterspørgsel, reallønnen, de relative faktorpriser, arbejdsudbuddet etc., men at der til et højere understøttelsesniveau svarer en makroøkonomisk *ligevægtsløsning* karakteriseret ved lavere efterspørgsel og produktion og større ledighed. I en sådan udvidet énligningsmodel indeholder variationen i understøttelsen følgelig ikke nogen information, som ikke er indeholdt i de supplerende og for bestemmelse af ledighedsniveauet «direkte» forklarende variable.

Det er derfor egentlig ganske overraskende og en uhyggelig indikation af styrken af «søge-du-skal-finde»-bias'en i økonomiske analyser, at der i den økonomiske litteratur er en så overvældende overvægt af én-ligningsanalyser af denne art, der påstås at understøtte hypotesen om en positiv sammenhæng mellem understøttelse og ledighedsniveau, jfr. f.eks. (Pedersen 1983a).

«Sandhedskriteriet» for hypoteser vedr. partielle eller komplekse makroøkonomiske sammenhænge er ikke en simpel, «objektiv» statistisk test, men fagfolks vurdering af, hvorvidt hypotesen bedre end de alternativer, man måtte kunne opstille, bidrager til en teoretisk konsistent *helhedsforklaring* af flest mulige aspekter af den økonomiske udvikling.

En sådan vurdering af en hypoteses bidrag til forståelsen eller fortolkningen af det økonomiske helhedsbillede kan selv sagt aldrig gøres «objektiv». Det er nu engang personer, der vurderer. Problemet er at indskrænke grænserne for subjektiviteten.

Det er i relation hertil, at økonometrien og «modelsnedkeriet» efter min mening kan yde sit mest værdifulde bidrag. Man kan smile ad modelbyggernes «uvidenskabelige» forsøg på at give en generelt og ofte ganske uoperationelt formuleret hypo-

tese en sådan ad hoc udformning og sætte den ind i sådanne sammenhænge, at den bidrager til modellens evne til at «forklare» et sæt af observationer. Der ligger dog i kravet om, at det helhedsbillede, modellen aftegner kvalitativt og kvantitativt skal dække hele observationsperioden, en væsentlig indskrænkning i ad hoc'eriet og subjektiviteten i forhold til partielle, «empiristiske» analyser og de kortsigtede konjunkturredegørelsers år-til-år forklaringer.

Min opfattelse af, at en hypotese vedr. en partiel eller kompleks makroøkonomisk sammenhæng må analyseres inden for rammerne af en samlet makroøkonomisk model betyder ikke, at jeg er blind for de mange svagheder og biases²⁾ ved den «traditionelle modeltestning strategi», som så udmærket beskrives i (Paldam 1983). Modelsnedkeri *er* en svag analysemetode. Den er blot så meget bedre end det «empiristiske» alternativ, der i mange tilfælde vil være aldeles meningsløst.

(3) Forskning i arbejdsmarkedsrelationer bør i videst muligt omfang foregå i et tværfagligt samarbejde med andre samfundsvidenskabelige discipliner

Det atomistiske »verdensbillede«, der ligger til grund for megen økonomisk teori, er et oplagt utilstrækkeligt grundlag for opstilling af realistiske arbejdsmarkedsrelationer. Lønmodtagere og virksomhedsledere er ikke blot individuelt nyttemaksimerende væsener. De er også sociale væsener, både i den forstand, at beslutninger delvis træffes kollektivt, og i den forstand, at deres adfærd vil være stærkt påvirket af det omgivende samfunds normer m.h.t. »fairness« og samarbejdsrelationer (klassekonflikt- kontra consensusideologi) og dermed af samfundets historisk og økonomisk betingede

«ideologiske overbygning». Som økonomer kan vi ikke gøre meget andet end at opstille ad hoc modeller, hvis gyldighed er begrænset i tid og sted. Vil vi nå herudover, må vi supplere med en operationel teori for, hvorledes samfundsnormerne udvikles i et samspil med den økonomiske udvikling. Det forudsætter, at vi i et samarbejde med andre samfundsvidenskaber er i stand til at sprænge den »borgerlige økonomis« snævre faggrænser.

II. Politiske indgreb versus markedsreaktioner som økonomiske stabilisatorer

Bytteforholdsforringelse i forbindelse med de kraftige stigninger i oliepriserne i 1973 og 1979 stillede de demokratisk valgte politiske myndigheder over for en meget omfattende tilpasningsopgave.

Det er min opfattelse, at toppolitikerne og deres rådgivere relativt hurtigt erkendte opgavens art og omfang: nemlig at genoprettelse af høj beskæftigelse på et holdbart grundlag forudsatte, at man reablerede tilnærmelsesvis ligevægt på betalingsbalancens løbende poster, d.v.s. at man tilvejebragte en sådan stigning i den mængdemæssige eksport og/eller et sådant fald i den mængdemæssige import, at betalingsbalanceforbedringen herved opvejede det forringede bytteforhold og (real) renteudgifterne i forbindelse med den overgangsvis voksende udlandsgæld, at den nødvendige betalingsbalancetilpasning krævede en betydelig styrkelse af erhvervenes konkurrenceevne og lønmodtagernes accept af en mærkbar reallønsnedgang, og at en forsinkelse af den nødvendige tilpasningsproces kun ville gøre tilpasningsbyrden tungere og reablering af høj beskæftigelse på et holdbart grundlag vanskeligere.

Under alle omstændigheder skal jeg i

det følgende tillade mig at gå ud fra, at der blandt de »regeringsbærende« partiers toppolitikere og deres økonomiske rådgivere var og er udbredt enighed om hovedlinierne i denne diagnose, og at uenigheden alene vedrørte og vedrører (1) den relative effektivitet af en tilpasningsproces, der overlades til markedskræfterne, og en politisk styret tilpasningsproces, (2) de to tilpasningsprocesser eller økonomiske strategiers »bivirkninger« i form af ønskede/uønskede indkomst- og magtfordelingsmæssige konsekvenser, og - i lyset heraf - (3) den optimale vægtning af de to strategier.

Den markeds-mæssige tilpasningsproces forudsætter, at realindkomstnedgangen i forbindelse med bytteforholdsforringelsen helt eller delvis slår igennem på den samlede indenlandske efterspørgsel.

Herved falder beskæftigelsen, og den mængdemæssige nettoimport reduceres. Kontraktionen vil forstærkes i det omfang, den forringede betalingsbalance (i løbende priser) tvinger Nationalbanken til at stramme pengepolitikken for at kunne opretholde ligevægten på valutamarkedet. Den voksende ledighed antages ledsaget af en afdæmpning af lønstigningstakten (Phillipskurve-reaktionen), hvilket vil have to delvis modsat rettede konsekvenser: (1) reallønningerne vil falde, og realrenten muligvis stige, hvilket vil tendere at forstærke kontraktionen, og (2) erhvervenes konkurrenceevne over for udlandet vil styrkes, hvorved disse bliver i stand til at erobre en større andel af såvel det udenlandske som det indenlandske marked (konkurrenceevne-reaktionen). Phillipskurve-reaktionens kontraktive effekt på den indenlandske efterspørgsel vil antagelig dominere på kort sigt, men på lidt længere sigt vil konkurrenceevne-reaktionen vende beskæftigelsesudviklingen til fornyet opgang. Beskæftigelsesstigningen vil

dels komme fra øget nettoeksport, dels - og især - fra stigende indenlandsk efterspørgsel, efterhånden som betalingsbalanceforbedringen giver Nationalbanken valutarisk grundlag for at lempe pengepolitikken. Tilpasningen vil fortsætte - antagelig gennem fluktuationer - indtil økonomien falder til ro i en ny ligevægt. Denne vil i forhold til situationen før bytteforholdsforringelsen være karakteriseret ved uændret ledighed, lavere real-løn, større nettogæld til udlandet, højere renteniveau, lavere indenlandsk efterspørgsel og en sådan forøgelse af den mængdemæssige nettoeksport af varer og tjenester, at der er ligevægt på betalingsbalancens løbende poster trods det forringede bytteforhold og øgede nettorenteudgifter i forbindelse med den nettogæld til udlandet, der akkumuleres under tilpasningsprocessen. Den nødvendige permanente reduktion i den indenlandske efterspørgsel vil afhænge af den akkumulerede nettogælds størrelse, og vil følgelig være mere byrdefuld, jo længere tilpasningsprocessen udstrækkes.³⁾

De afgørende led i den beskrevne tilpasningsproces er (1) Phillipskurve-reaktionen (d.v.s. antagelsen om, at lønstigningstakten *alt andet lige* vil mindskes ved stigende ledighed) og (2) *konkurrenceevne-reaktionen* (d.v.s. antagelsen om, at virksomhederne ved et fald i deres relative omkostninger *alt andet lige* vil erobre en større del af såvel de udenlandske markeder som det indenlandske). Hvis disse antagelser ikke holder - og de har unægteligt været udsat for hårde angreb fra systemkritiske økonomers side - vil økonomien, tværtom at stabiliseres, gennemleve en stadig stærkere kontraktion, indtil den havner i en lavbeskæftigelsesfælde. Mekanismen vil være, at fortsatte betalingsbalanceunderskud og stigende realgæld til udlandet vil tvinge Nationalbanken til at

stramme pengepolitikken, indtil renten er kommet så højt op, at der gennem nedpresning af den indenlandske efterspørgsel er skabt ligevægt på betalingsbalancens løbende poster inkl. nettorenteudgifter.

Den politisk styrede tilpasningsproces' væsentligste ingredienser er (1) en indkomst- eller valutakurspolitik, der tilvejebringer det fald i reallønnen og den styrkelse af konkurrenceevnen, der vil være nødvendig for at opretholde eller retablere det oprindelige beskæftigelsesniveau på et holdbart grundlag, d.v.s. under bibeholdelse af ligevægt på betalingsbalancens løbende poster, og (2) en finanspolitik, der regulerer den indenlandske efterspørgsel og dermed beskæftigelsen under tilpasningsprocessen.

I princippet er den politisk styrede tilpasningsproces den markeds-mæssige overlegen, idet politikerne ved en korrekt kombination af indkomstpolitik og finanspolitik vil kunne tilvejebringe den nødvendige tilpasning af realindkomst og konkurrenceevne uden det velfærdstab, der vil følge af den overgangsvise kontraktion, den markeds-mæssige tilpasningsproces forudsætter.

Når hertil kommer, at det politiske drama har betydelig underholdningsværdi og stor mediedækning, er det kun naturligt, at især politisk interesserede og engagerede er tilbøjelige til at koncentrere opmærksomheden omkring den politiske tilpasningsproces og negligere de usikre, anonyme markeds kræfter, hvis stabiliseringseffekt kun kan ses gennem analysens og fortolkningens uklare briller.

Ikke desto mindre er det min tese, som jeg i det følgende skal forsøge at argumentere for,

(1) at den tilpasning, der fandt sted i årene efter første oliekrise, i overvejende grad

skyldtes markedskræfternes stabiliserende effekt, og

(2) at ledighedsstigningen kunne have været adskilligt mindre ved *enten* en mere effektiv politisk styring af lønudviklingen *eller* ved en sådan ændring i de institutionelle forhold, især vedr. reglerne for tildeling af og udmåling af arbejdsløshedsunderstøttelse, at de stabiliserende markedskræfter styrkedes.

Til støtte for denne tese skal jeg nedenfor referere til tre simulationer med Nationalbankens model NATAN.⁴⁾

Disse simulationer er selvsagt ikke noget «bevis» for den fremsatte tese. Det måtte forudsætte, at modellen var sand. Simulationer med en model som NATAN har alene karakter af regneeksempler, der - trods modellens åbenbare svagheder - skønnes at være tilstrækkelig realistiske til på begrænsede områder at give et fingerpeg om den »virkelige økonomis« reaktionsmåde.

Om NATAN og især dens arbejds-markedsrelationer er tilstrækkelig realistisk til at kunne danne grundlag for de skitserede regneeksempler er, og kan kun være, et skøns- eller trosspørgsmål. I debatten omkring arbejdsmarkedsfænomener har det især været Phillipskurve-reaktionen, der har stået i fokus. Jeg skal her indskrænke mig til tre bemærkninger:

(1) Jeg anser den partielle Phillipskurve-reaktion for teoretisk uomtvistelig, da antagelsen om, at lønmodtagere og virksomheder *ikke* i deres lønoverenskomster skulle tage noget som helst hensyn til ledigheden og virksomhedernes kapacitetsudnyttelse efter min opfattelse implicerer urimelige påstande om begge grupper individuelle og kollektive målfunktioner (Blomgren-Hansen 1983); (2) Der forelig-

ger overbevisende statistisk belæg for den partielle Phillipskurve-reaktion og kraftig statistisk indikation af, at lønstignings-takten er en stigende funktion af den relative arbejdsløshedsunderstøttelsessats (Pedersen 1983b); (3) Trods - eller måske i kraft af - fuld endogenisering af løn- og prisdannelsen gennem en Phillipskurve-reaktion har NATAN fuldt så gode om ikke bedre forklaringssevner i lange dynamiske simulationer som SMEC III, hvori løndannelsen betragtes som eksogent bestemt (Blomgren-Hansen & Petersen 1983a).

Til støtte for tesens implicite skepsis med hensyn til effektiviteten af en politisk styret tilpasningsproces, skal jeg tilsvarende indskrænke mig til at påpege, at vi ved opstillingen af NATAN har haft svært ved at afdække overbevisende virkninger af det sidste kvarte århundredes mange indkomstpolitiske indgreb (Blomgren-Hansen & Knøsgaard 1980), samt - som vist erkendt af alle - at den politiske beslutningsproces indebærer en udtalt bias mod udskydelse og begrænsning af indgreb, der korrekt eller ukorrekt antages at have en mærkbar negativ effekt på store og især velorganiserede befolkningsgruppers private økonomi. Uden at det skal opfattes som en kritik mod «systemet», noget enkelt politisk parti eller nogen bestemt interesseorganisation, ligger det nu engang i den demokratiske beslutningsproces, at indgreb ikke kan gennemføres i et hurtigere tempo, end der i befolkningen breder sig en forståelse af indgrebenes nødvendighed, samt at enhver interesseorganisation har en klar interesse i at søge at påvirke beslutningsprocessen med henblik på, at netop deres medlemmer friholdes, hvilket ikke lige netop fremmer forståelsen for «den nødvendige» politik.

III. Phillipskurve-reaktionens betydning som økonomisk stabilisator i tiden efter første oliekrise

Figurerne 1a og 1b viser simulationer med NATAN af udviklingen i en række centrale makro-økonomiske variable fra 1. halvår 1973 til 2. halvår 1979, dels *med* Phillipskurve-reaktion således som denne er estimeret i modellens to relationer til bestemmelse af lønglidningen og de overenskomstmæssige lønstigninger, dels *uden* denne reaktion, idet der i denne simulation forudsættes, at lønglidningen og overenskomstillæggene i hver periode antager de værdier, de ifølge de estimerede relationer ville antage, såfremt ledigheden alt andet lige var forblevet på samme lave niveau som i første halvår 1973.

Begge simulationer er gennemført under forudsætning af, (1) at Nationalbanken belært af erfaringerne fra midten af 70'erne vil indføre kassebinding, såfremt der i pengeinstitutterne skulle opstå «overskudslikviditet», som disse kunne føle sig fristet til at kaste ind i en ubalanceret monetær ekspansion via obligationsmarkedet, og (2) at Nationalbanken og Finansministeriet tilpasser salget af statsobligationer med henblik på at sikre den fornødne ligevægt på valutamarkedet. Den operationelle udformning af denne valutamarkedspolitiske målsætning er, at Nationalbanken gennem regulering af statsobligationssalget sikrer, at landets internationale likviditet i ethvert halvår har nøjagtig det omfang, den havde i simulationsperioden.

De to postulerede pengepolitiske målsætninger indebærer, at simulationen under forudsætning af Phillipskurve-reaktion (kontrolkørslen) afviger noget mere fra den faktiske udvikling end en «normal» dynamisk simulation, hvor det forudsættes, at de pengepolitiske instrumenter antager deres historiske værdier.

Simulationerne efterlader to generelle indtryk:

(1) Neutralisering af Phillipskurve-reaktionen er uden væsentlige makro-økonomiske konsekvenser på kort sigt, d.v.s. de første 3 år, dels fordi det tager relativ lang tid, før en noget stærkere lønstigningstakt har resulteret i en signifikant ændring i det nominelle lønniveau, dels fordi den ekspansive effekt af større realløn og lavere realrente⁵⁾ og den kontraktive effekt af svækket konkurrenceevne så nogenlunde opvejer hinanden.

(2) Uden Phillipskurve-reaktion er en økonomi med kraftige finanspolitiske stabilisatorer og valutakurspolitisk binding på pengepolitikken instabil, i det mindste lokalt. Efter 4-5 år vil lønmodtagernes succesfulde bestræbelser på, gennem nominelle lønstigninger, at fastholde real-lønsudviklingen, trods faldet i beskæftigelsen, have ført økonomien ud i en udpræget ubalance karakteriseret ved accelererende inflation, stadig svækkelse af betalingsbalancen og statsfinanserne, stigende renteniveau og kraftigt stigende ledighed.

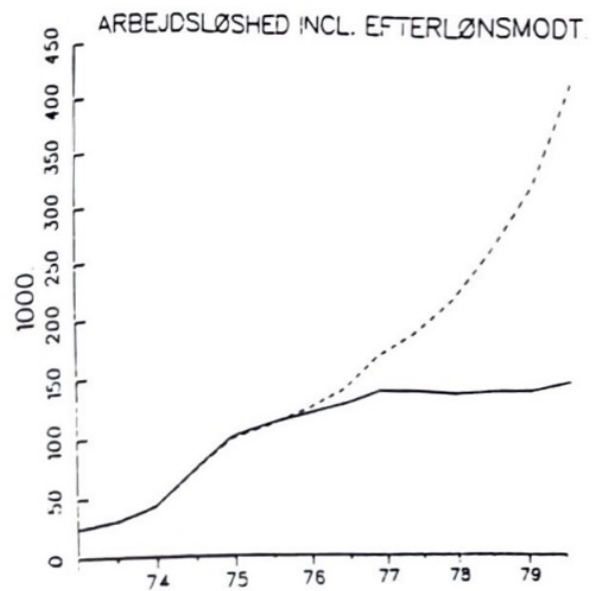
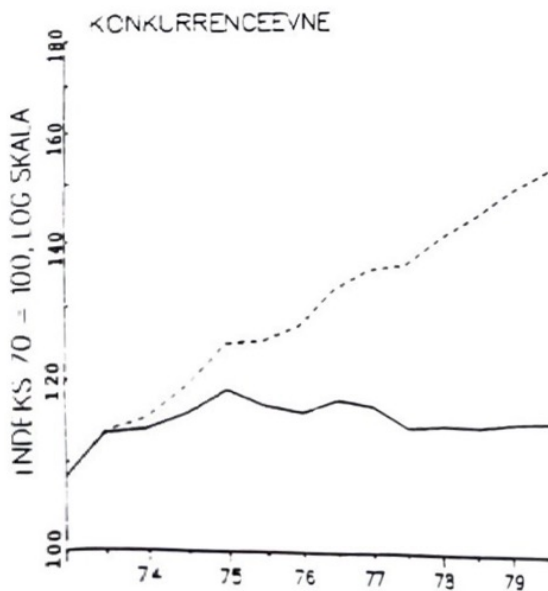
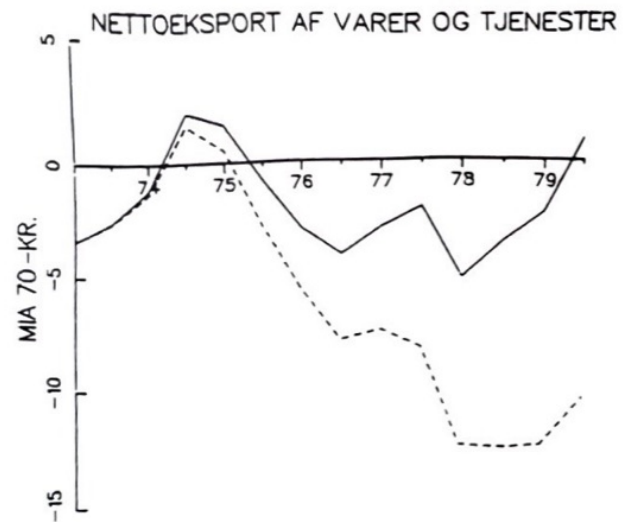
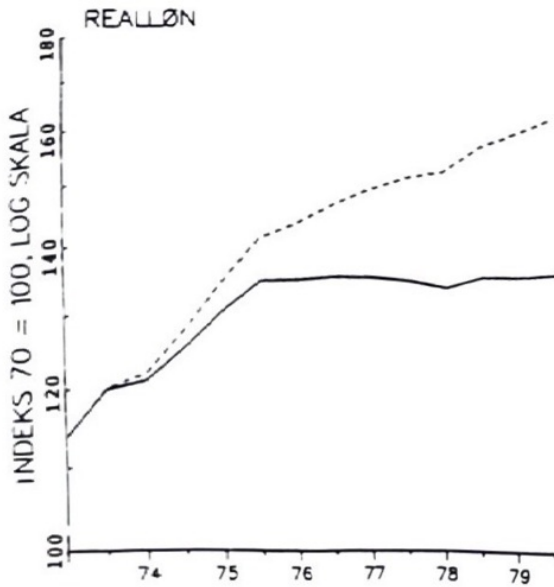
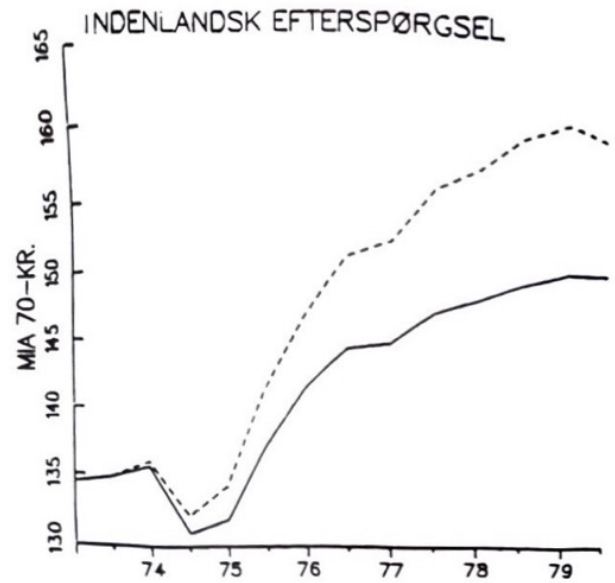
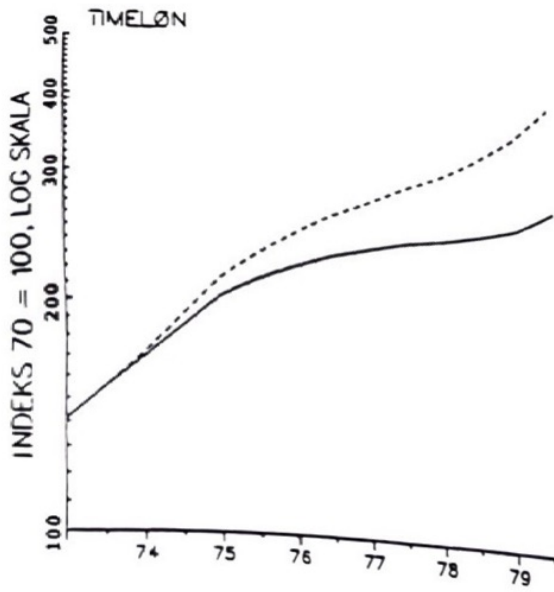
Taget efter pålydende indicerer simulationerne, at den nominelle timeløn - og dermed den relative løn i forhold til udlandet - uden Phillipskurve-reaktion i andet halvår 1979 ville have været 35 pct. højere end med Phillipskurve-reaktion, nettogælden til udlandet godt 40 mia. kr. større, statens obligationsgæld godt 55 mia. kr. større, obligationsrenten godt 5 procentpoints højere og ledigheden ca. 175.000 større.

Det kan ikke udelukkes, at modellens mange ikke-lineære sammenhænge m.v. har til følge, at modelsimulationen giver et overdrevent indtryk af økonomiens instabilitet, når ledigheden som i denne simulation antager værdier, der ligger ganske langt uden for de værdier, der har væ-

Figur 1a.

NATAN VERS. 22. PHILLIPSKURVE-REAKTIONENS BETYDNING FOR DEN ØKONOMISKE TILPASNING

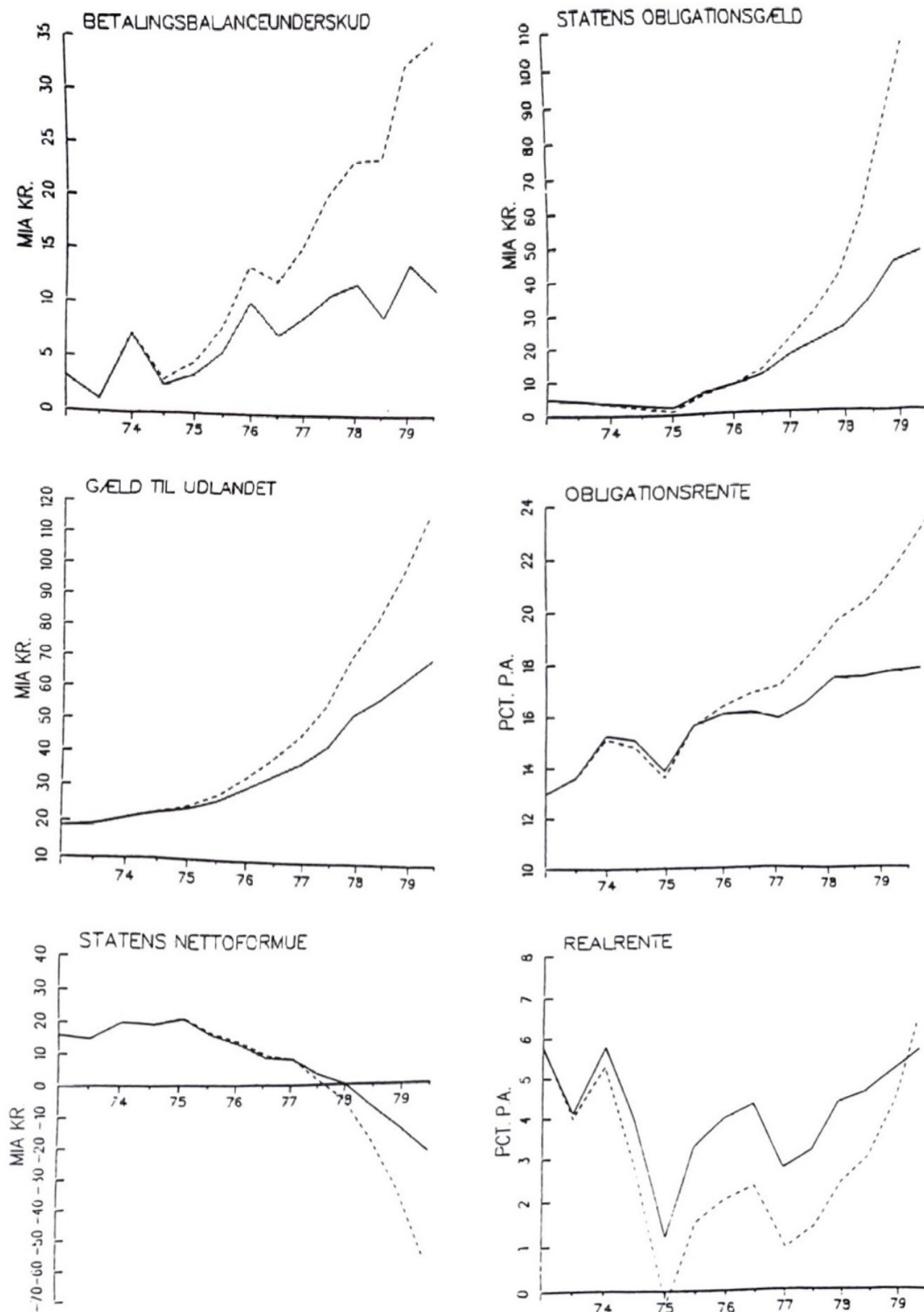
— KONTROLVÆRDIER, MED PHILLIPSKURVE-REAKTION
 ---- SIMULEREDE VÆRDIER, UDEN PHILLIPSKURVE-REAKTION



Figur 1b.

NATAN VERS. 22. PHILLIPSKURVE-REAKTIONENS BETYDNING FOR DEN ØKONOMISKE TILPASNING

— KONTROLVÆRDIER, MED PHILLIPSKURVE-REAKTION
 ---- SIMULEREDE VÆRDIER, UDEN PHILLIPSKURVE-REAKTION



ret konstateret i estimationsperioden. Men denne bias er næppe så voldsom, at det alvorligt kan betvivles, at ledigheden og de andre symptomer på ubalance, i slutningen af 70'erne ville have været adskilligt mere ondartede, hvis ikke de markeds-mæssige stabiliserende kræfter gennem Phillipskurve-reaktionen havde gjort sig gældende.

Det har ikke været muligt ved tilsvarende simulationer at vurdere effekten på ledighed, betalingsbalance m.v. af den politisk styrede tilpasningsproces, idet jeg ikke har set mig i stand til med blot nogen grad af objektivitet at definere, hvad «uændret økonomisk politik» måtte have indebåret. Det forhold, at man ikke ved indkomst- eller kurspolitiske tiltag hindrede en yderligere kraftig stigning i det relative danske lønniveau korrigeret for valutakursændringer og dermed svækkelse af erhvervenes konkurrenceevne i overenskomstperioden 1973-75, og at man ikke i de to følgende overenskomstperioder opnåede den styrkelse af erhvervenes konkurrenceevne, som man erkendte var en nødvendig betingelse for en holdbar nedbringelse af ledigheden, tyder just ikke på, at den politisk styrede tilpasningsmekanisme i disse år har fungeret særlig effektivt. Der skulle tilsyneladende en ny oliekrise og nye store tilpasningsbyrder til, før tiden var moden for en mere effektiv brug af de indkomst- og kurspolitiske virkemidler - unægtelig en lang og antagelig særdeles bekostelig politisk modningsproces.

IV. Indkomstpolitik som kriseløsning:

En økonomisk analyse

Fra en snæver økonomisk-analytisk betragtning synes det ret umiddelbart af ovenstående simulationer at følge, at man

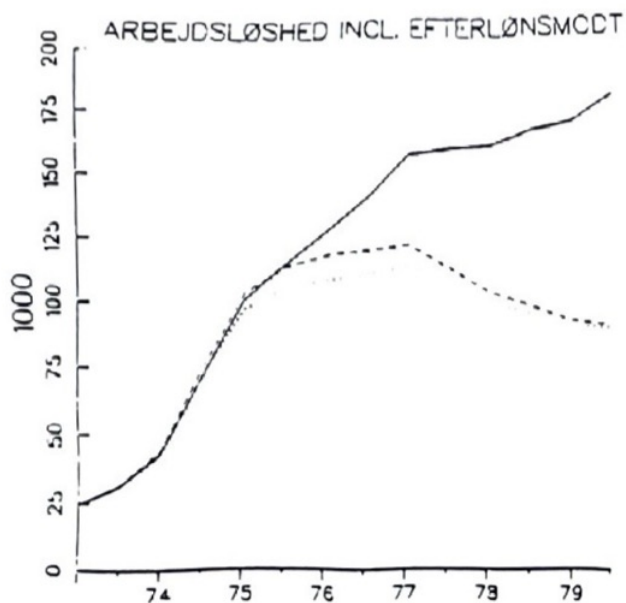
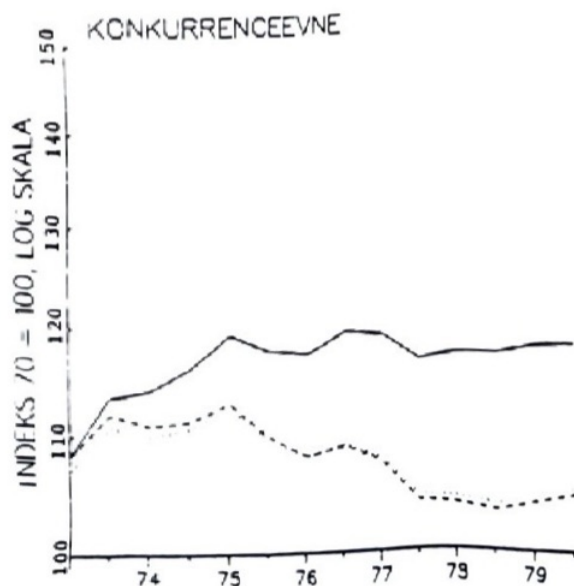
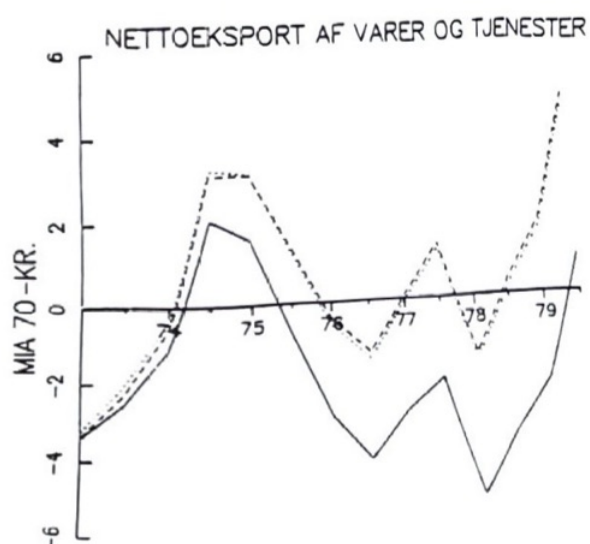
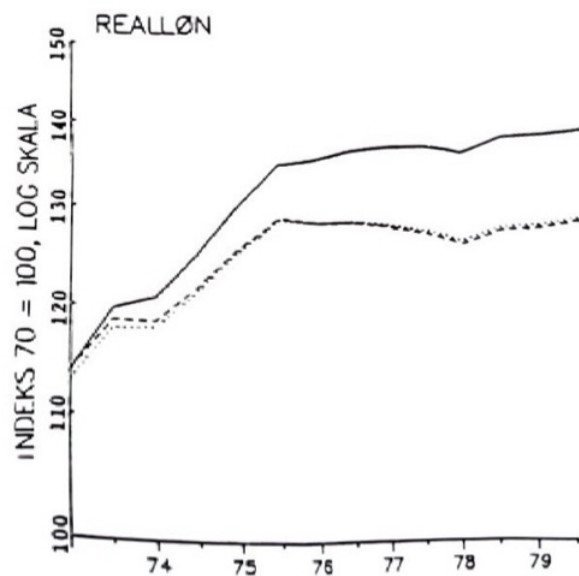
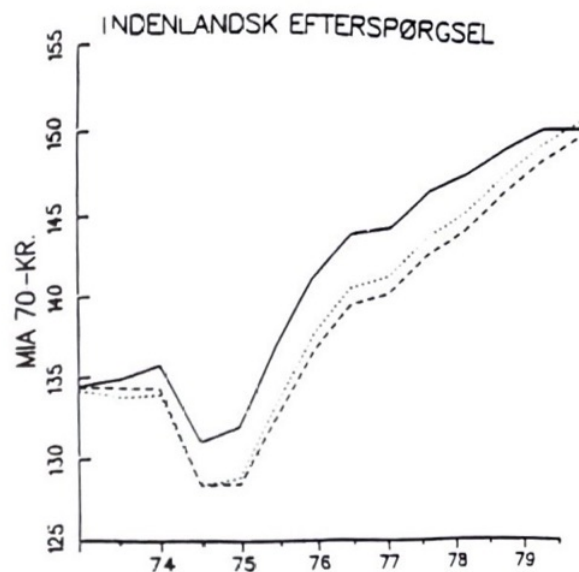
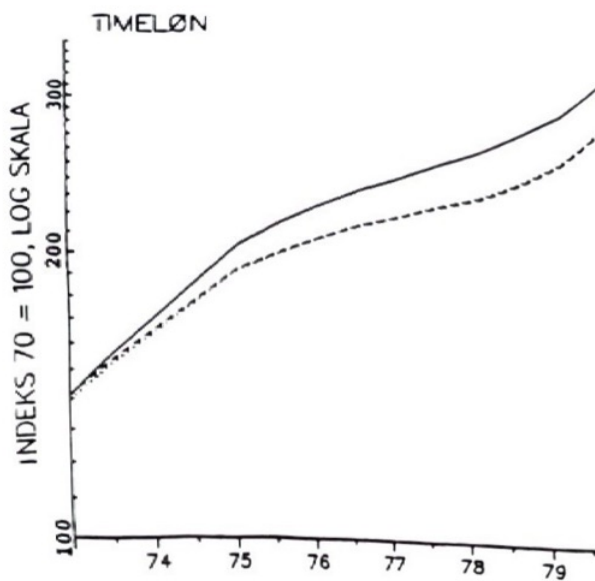
måtte have kunnet afkorte tilpasningsprocessen efter første oliekrise og mindske ledighedsbyrden ved en strammere politisk styring af lønudviklingen og/eller sådanne institutionelle ændringer, der styrker de stabiliserende markeds kræfter.

Til yderligere illustration af indkomstpolitikens potentiale set fra en sådan snæver økonomisk-analytisk betragtning skal her kort refereres resultaterne af to supplerende modelsimulationer. I den første forudsættes det, at det gennem en bedre politisk styring af løndannelsen havde været muligt at afdæmpe lønstigningstakten med 2 pct. per år i forhold til den af modellerne beregnede lønstigningstakt. I den anden forudsættes det, at man for at styrke Phillipskurve-reaktionen havde ført arbejdsløshedsunderstøttelsesniveauet tilbage til »fattighjælpsniveauet« fra før dagpengereformen i 1966, d.v.s. fra 74 pct. af gennemsnitsårslønnen for en beskæftiget arbejder til kun 41 pct. I begge simulationer er det som ovenfor forudsat, at Nationalbanken gennem kassebindingsordninger neutraliserede pengeinstitutternes eventuelle »overskudslikviditet«, og at salget af statsobligationer tilpasses løbende med henblik på at fastholde valutareserveerne på det historisk realiserede niveau.

De to simulationer - figurerne 2a og 2b - viser stort set samme forløb. På kort sigt vil indkomstpolitikken virke svagt kontraktivt, idet den afsvækkede reallønsstigning og stigende realrente vil mindske den indenlandske efterspørgsel mere, end den bedre konkurrenceevne vil styrke nettoeksporten. Men på lidt længere sigt, når den gradvise styrkelse af betalingsbalancen har skabt valutarisk grundlag for en pengepolitisk lempelse, og det relative fald i arbejdskraftens aflønning slår igennem på virksomhedernes faktorsammensætning, vil begge indkomstpolitiske indgreb

Figur 2a.

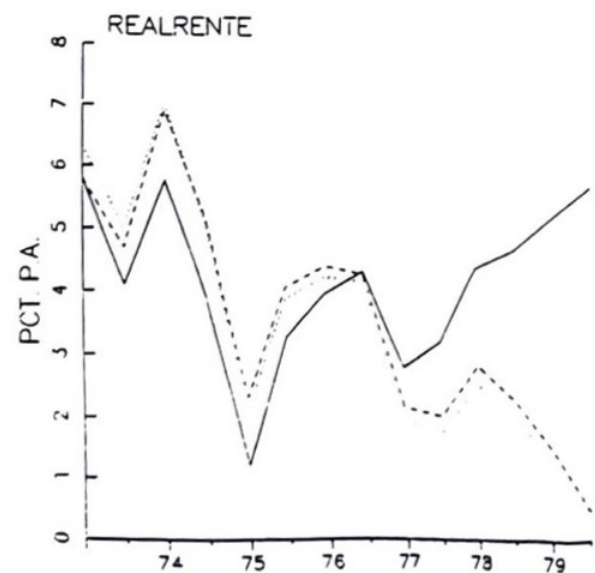
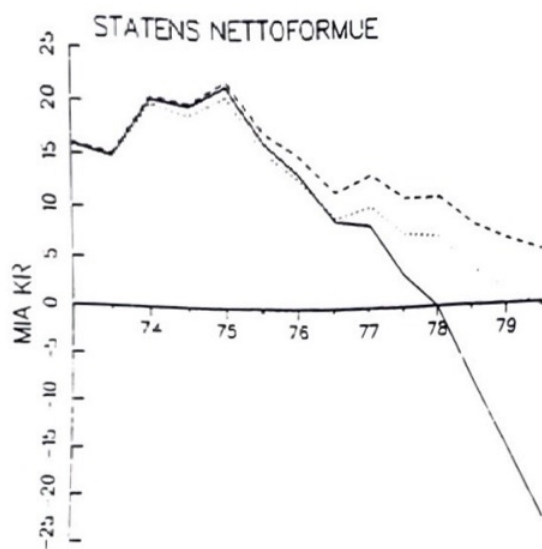
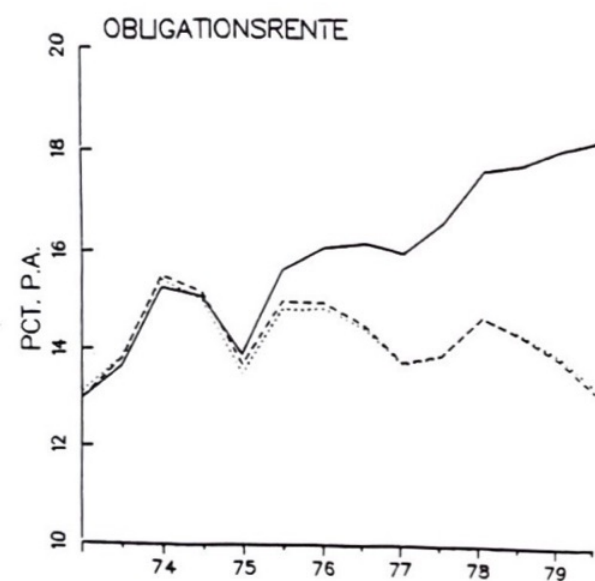
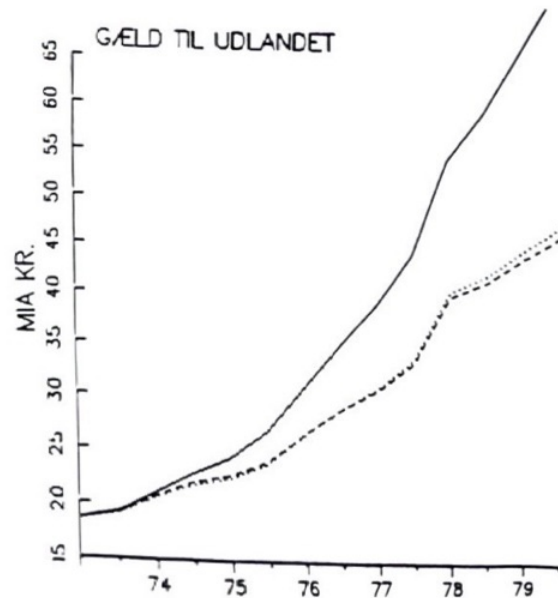
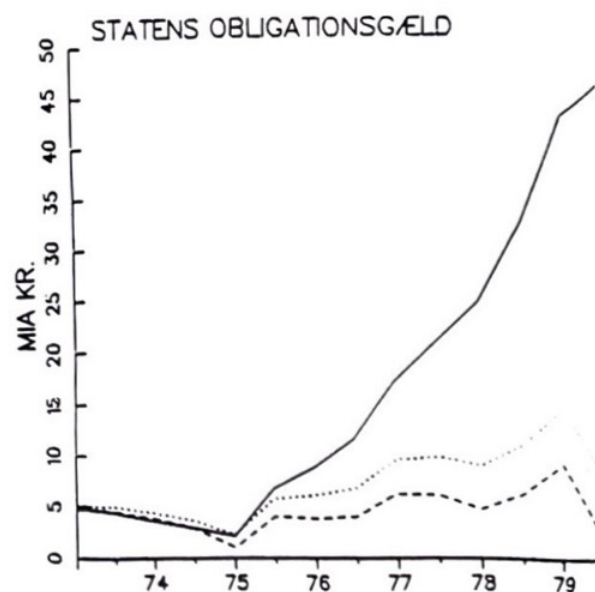
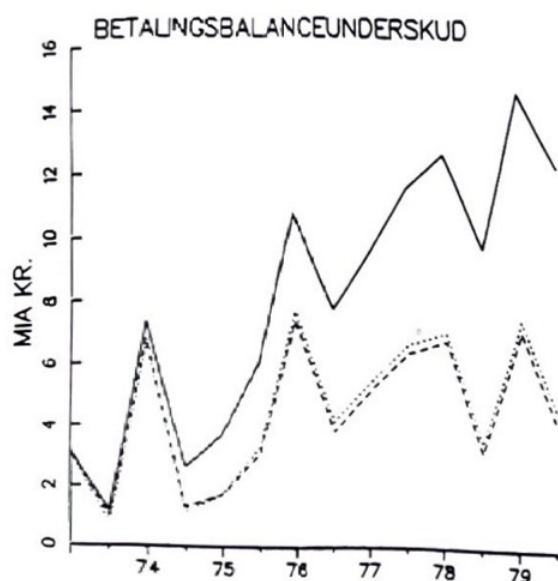
- KONTROLVÆRDIER
- - - LØNGJØNING REDUCERET MED 2 PCT. P.A.
- ARBEJDSLØSHEDSUNDERSTØTTELSE NEDSAT TIL 41 PCT.



Figur 2b.

NATAN VERS. 22. INDKOMSTPOLITIK

- KONTROLVÆRDIER
- - - LØNGJØDNING REDUCERET MED 2 PCT. P.A.
- ARBEJDSLØSHEDSUNDERSTØTTELSE NEDSAT TIL 41 PCT.



resultere i en markant reduktion af ledigheden.

Taget efter pålydende indicerer simulationerne, at man ved de nævnte indkomstpolitiske indgreb kunne have reduceret ledigheden med ca. 90.000 i andet halvår 1979, at nettogælden til udlandet ville have været 25 mia. kr. svarende til ca. 1/3 mindre, at statens nettogæld ville have været tilsvarende mindre, at renten ville have kunnet være 5 procentpoints lavere, og at »prisen« for denne afgørende bedring af dansk økonomis udtalte ubalance ville have været et realindkomsttab for beskæftigede lønmodtagere på ca. 7 pct.

Måske simulationerne overdriver indkomstpolitikens potentiale som kriseløser. Måske de underdriver. Uanset den betydelige usikkerhed, der knytter sig til regneeksempler af denne art, synes de et stærkt indicium for, at man ikke trods eventuelle ideologiske betænkeligheder kommer uden om at gøre indkomstpolitikken til en hovedhjørnesteen i den økonomiske politik, hvis man alvorligt ønsker en holdbar nedbringelse af den alt for store ledighed.

V. Indkomstpolitik som kriseløsning:

Politiske og organisatoriske aspekter

Det kan synes selvmodsigende eller et angreb på politikernes moral, når jeg ovenfor postulerede, (1) at toppolitikere og deres rådgivere på et relativt tidligt tidspunkt havde en nogenlunde klar forståelse af, at tilbagevenden til nogenlunde høj beskæftigelse på et holdbart grundlag krævede en nedgang i lønstigningstakten i forhold til udlandet, og at den mindst smertefulde vej ville være en stærkere politisk styring af lønudviklingen, og (2) at

politikere alligevel overlod «det snavse-arbejde» til velfærdssamfundets svage, anonyme markeds kræfter.

Det er hverken en selvmodsigelse eller et angreb på politikernes moralske habitus, men en konstatering af, at i ethvert samfund sætter ideologiske bindinger, økonomiske interesser og magtstrukturer snævre grænser for, hvilke ændringer i samfundets organisation, der er politisk mulige.

Som bekendt indtager analyser af, hvad der er politisk muligt, og af hvordan disse grænser ændres ikke nogen stor plads i den traditionelle økonom-uddannelse. Det er en uheldig indskrænkning, da økonomi og politik er nært forbundet. Min amatørisme på dette område skal imidlertid ikke afholde mig fra at have en mening herom, men for at min amatørisme ikke skal blive for pinligt iøjnefaldende, skal jeg gøre det kortfattet og punktvis:

(1) Oliekrisen har ikke skabt, men afsløret en fundamental inkonsistens i velfærdssamfundet, sådan som det har udviklet sig i efterkrigstiden. Inkonsistensen består i, at man ved at udbygge det sociale trykkesystem og styrke de finanspolitiske stabilisatorer har svækket den markeds-mæssige lønfleksibilitet uden at sætte en mere effektiv styring af løndannelsen i stedet. Herved har man med «monetaristernes» sprogbrug øget samfundets «naturlige ledighed», d.v.s. det ledighedsniveau, der skal til for at undgå en stadig accelererende inflation, samtidig med, at staten i velfærdssamfundet har påtaget sig en forpligtelse til at sikre høj beskæftigelse. Konsekvensen har været, at økonomiens tilpasning til bytteforholdsforringelsen er blevet svag og langtrukket, med en kraftig stigning i ledigheden til følge.

(2) Samfundets organisation udvikler sig ikke jævnt, men gennem kriser. Kriser og deres symptomer afslører et behov for

ændringer i samfundets organisation og udløser politiske kræfter, der søger sådanne gennemført. Det tager imidlertid tid, før disse politiske kræfter opnår tilstrækkelig styrke til at gå imod de økonomiske interesser og magtstrukturer, der ønsker den gældende samfundsstruktur opretholdt, og at bryde med de ideologier, der legitimerer den.

(3) - Det er ikke entydigt givet, hvilke ændringer i samfundets organisation, en krise vil resultere i. Dog er ikke alle teoretisk mulige løsninger lige sandsynlige, da samfundet vil udvikle sig »ad den mindste modstands vej«. De politiske yderfløjes ekstreme løsninger vil følgelig ikke komme på tale, medmindre de politiske midterpartier viser sig så afmægtige, at krisen får lov til at udvikle sig til et egentligt sammenbrud.

(4) «Den mindste modstands princip» tilsiger, at man vil søge at løse krisen ved at styrke markedskræfterne, d.v.s. svække de offentlige financers beskæftigelsesstimulerende effekt og gennem beskæringer i det sociale trykkesystem øge de lediges incitament til selv at søge en løsning på deres ledighedsproblem. Denne løsning berører kun relativt svage magtstrukturer. Som vi kan se, har krisen efterhånden udstrakt grænsen for «det politisk mulige» til at omfatte moderate udgaver af dette program. Med tiden vil antagelig også mindre moderate udgaver komme inden for grænserne af «det politisk mulige».

(5) Denne udvikling kan kun vendes ved at formulere et troværdigt alternativ - ikke ved at lukke øjnene for den inkonsistens i velfærdssamfundets organisation, krisen er symptom på. Det turde forlængst være indset, at stadig større udpumpning over statsfinanserne, som om krisen blot var en kortvarig fluktuation i en økonomi i fundamental ligevægt, giver

en særdeles kortvarig lettelse af byrden på de svages skuldre, og at man gennem en sådan «strudsepolitik» kun forlænger krisen, undergraver det økonomiske grundlag for det sociale trykkesystem, og i endnu højere grad end de, der søger at løse krisen gennem en tilbagevenden til en mere rendyrket liberalisme, svigter de svage og de socialt dårligt stillede.

(6) Udfordringen for de, der - i solidaritet med de ledige og de svage i samfundet - ønsker at formulere et alternativ til den liberale kriseløsning, består i at udtænke, tilvejebringe de politiske betingelser for at gennemføre, og faktisk gennemføre sådanne ændringer i samfundets organisation, som vil være påkrævet for at gøre en permanent, effektiv politisk styring af indkomstudviklingen almindeligt acceptabel. Indtil nu har diskussionen holdt sig på slagordsplanet: For og imod «økonomisk demokrati» og «fondssocialisme». Hvis årsagen til den beskedne konstruktive indsats er, at de politiske kræfter, der har æren og ansvaret for velfærdsstatens udvikling, ikke i fornødent omfang kan frigøre sig fra etablerede magtstrukturer og struktur-konserverende ideologier er det svært at se, at der i overskuelig fremtid vil være noget alternativ til den liberale kriseløsning.

Indlæg på Udvalget vedrørende Arbejdsløshedsforsknings konference om *Fuld Beskæftigelse* på Fuglsøcentret, 29.-30. sept. 1983.

Modelsimulationerne til grund for dette indlæg er foretaget af økonom i Nationalbankens Forskningsgruppe, cand. polit. Jørgen Petersen, hvis bistand, råd og opmuntring har været mig en stor støtte også i dette arbejde.

Noter:

- 1) Mange «monetarister» synes at mene, at enhver ligevægtsledighed må være frivillig. Påstanden er en kommunikationshæmmende meningsløshed. Frivillighed/ufrivillighed er «private» kategorier og kan følgelig ikke bruges om de utilsigtede makro-økonomiske konsekvenser af en decentralistisk beslutningsproces (Blomgren-Hansen 1983).
- 2) I (Paldam 1983) harcelleres over, at økonometrikere og modelbyggere er mere begejstrede for deres «successer» end deres «fiaskoer», og at tidsskriftsredaktører er mere tilbøjelige til at publicere førstnævnte end sidstnævnte. Denne «uvidenskabelige» bias cementerer efter Paldams mening på urimelig måde teorier, som der ikke er empirisk belæg for. Men er det nu så urimeligt og uvidenskabeligt at vægte den »positive« og »negative« statistiske evidens med hypotesens a priori troværdighed? En gruppe personer, der befinder sig i et mørkt kælderrum, der lugter af kat, kan måske nok diskutere, om der nu også er en kat, noget ganske andet, eller blot et kollektivt sansebedrag. Men det ville unægtelig være besynderligt, om man afviste den nærliggende hypotese, at der var en kat, blot fordi antallet af personer, der mente at have følt en kat i deres nærhed ikke var statistisk signifikant større end antallet af personer, der ikke havde følt en kat i deres nærhed (!).
- 3) Blomgren-Hansen & Petersen 1983a og 1983b indeholder en noget mere uddybet beskrivelse af den makroøkonomiske tilpasningsproces.
- 4) For en desværre ufuldkommen dokumentation af NATAN henvises til (Blomgren-Hansen & Petersen 1983a) med tilhørende modeludskrift samt til de i litteraturlisten til denne rapport anførte tidligere offentliggjorte delstudier.
- 5) Realrenten er her defineret som den nominelle obligationsrente minus den forventede stigning i prisen på ejendomme. Forventningsdannelsen antages at være adaptiv.

Referencer:

Blomgren-Hansen, N. (1983): Teori eller anti-teori. Diskussionsindlæg om keynesiansk arbejdsmarkeds- og inflationsteori. Vil blive offentliggjort i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*.

Blomgren-Hansen, N. & Knøsgaard, J.E. (1980): Løn, ledighed og arbejdsløshedsunderstøttelse. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* s. 16-36.

Blomgren-Hansen, N. & Petersen, J. (1983a): Om stabiliseringspolitikens begrænsninger: Simulationer med Nationalbankens samfundsøkonomiske model NATAN. Arbejdsnotat. Institut for Nationaløkonomi. Handelshøjskolen i København, og Forskningsgruppen, Danmarks Nationalbank.

Blomgren-Hansen, N. & Petersen, J. (1983b): Samspillet mellem finans-, penge- og valutakurspolitik. Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i København, og Forskningsgruppen, Danmarks Nationalbank.

Paldam, M. (1983): An essay on Empirical Method in Economic Research. Memo nr. 1983-7. Økonomisk Institut, Aarhus Universitet.

Pedersen, P.J. (1983a): Skaber arbejdsløshedsforsikring arbejdsløshed? *Økonomi og Politik*, s. 75-86.

Pedersen, P.J. (1983b): Lønudviklingen i Danmark 1911-76 - stabilitet og specifikation. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, s. 102-129.

OPEC's produktions- og prispolitik

1. Indledning

Gevinstmaksimering er en hjørnesten i økonomisk teori. Dette gælder naturligvis også for olieudvinding, hvor teorien betragter olien i undergrunden som en kapital, hvis afkast skal maksimeres. Betegnes pris minus udvindingsomkostninger for nettoprisen, afkaster olien i undergrunden en forrentning gennem fremtidige nettoprisstigninger, som naturligvis må baseres på forventninger. Den forventede årlige vækst i nettoprisen benævnes i det efterfølgende p^* . Såfremt p^* er mindre end den forrentning r , som kan opnås gennem en alternativ investeringsmulighed, gevinstmaksimeres der ved at producere mest muligt straks. Omvendt vil en situation, hvor p^* er større end r , resultere i, at det bedst kan betale sig at undlade produktion.

Teoriens praktiske anvendelse er betinget af, at man med rimelig sikkerhed kan anslå de fremtidige nettoprisstigninger, hvilket næppe er tilfældet. Endvidere er fastlæggelsen af r , selv fra en teoretisk synsvinkel, problematisk. Man kan benytte en tidspræferencerentefod, der er den diskonteringsfaktor, som fremtidigt forbrug skal tilbagediskonteres med. Der foretages derved en afvejning mellem nuværende og fremtidige generationers velfærd. Man må formode, at stigende øko-

nomiske problemer vil øge præferencen for nutidig indkomst svarende til en stigende værdi af r . Afkastet fra marginale indenlandske eller udenlandske investeringer kan også vælges at være bestemmende for r . Lande med overskud på betalingsbalancen kan i disse år placere dette overskud i de vestlige lande til en forrentning, der efter al sandsynlighed er større end olieprisstigningerne i en del år fremover. Dette taler for en øget produktion, men en øget produktion foretaget af storproducenterne i OPEC vil påvirke prisen i nedadgående retning på kort sigt, mens langtidseffekten er meget usikker.

Usikkerheden omkring fastlæggelsen af p^* og r er medvirkende til, at OPEC i den gevinstoptimale teori næppe kan hente mere end en grov rettesnor for sin produktions- og prispolitik. OPEC kan derfor tænkes at anvende mere styrbare målsætninger eller tiltag, som kan være:

1. Indtægtsbehov.
2. Sikring af det fremtidige oliemarked.
3. Stabil prisudvikling.
4. Ressourcer for fremtiden - produktionsloft.
5. Virkning på nettotilgodehavende i udlandet.
6. Politiske forhold i øvrigt.

Ad. 1. Olieindtægter skal på kort sigt være tilstrækkelige til at dække udgiftsbehovet, udmøntet i fx udviklingsplaner. Faldende indtægter kan give større økonomiske problemer og dermed øge behovet for en produktionsudvidelse, hvilket kan resultere i et OPEC-sammenbrud.

*Lektor ved
Handelshøjskolen i Århus*

Ad. 2. Det fremtidige oliemarked sikres ved at vælge en politik, der medfører en pris på nuværende tidspunkt, som ikke iværksætter så store irreversible besparelser- og substitutionsforanstaltninger, at det fremtidige oliemarked bliver meget negativt påvirket set fra OPEC's side.

Ad. 3. Ved en stabil prisudvikling forstås en udvikling uden større udsving. Store prisudsving kan have betydelige negative virkninger på såvel olieeksportør- som olieimportørlande og kan indebære uønsket politisk uro.

Ad. 4. En del producentlande har i 70'erne anvendt produktionsloft for at sikre sig mod en hurtig udtømning af deres oliekloder. En sådan politik er naturligvis kun gevinstoptimal, såfremt p^* er større end r .

Ad. 5. En del OPEC-lande har siden 1970 oparbejdet store udenlandske tilgodehavender, hvis afkast bliver påvirket af oliepolitikken, idet olieprisen har indvirkning på den økonomiske vækstrate i fx de industrialiserede lande.

Ad. 6. Militærbeskyttelse kan fx foretrækkes frem for gevinstoptimale oliepriser.

I det efterfølgende er det kun de 3 førstnævnte målsætninger, der behandles særskilt.

2. Indtægtsbehov

Stigende indtægtsbehov manifesterer sig som ændringer i alle centrale økonomiske størrelser som investeringer, forbrug, nationalindkomst, beskæftigelse, offentlige indtægter, betalingsbalancen m.v. Især af datamæssige grunde¹⁾ begrænses analysen til en behandling af OPEC's afhængighed af olieeksportindtægter, udviklingen i olieproduktionen, herunder mulighed for en produktionsforøgelse, samt udviklingen på betalingsbalancen.

Stor afhængighed af olieeksportindtægter, lav kapacitetsudnyttelse i olieproduktionen og stort betalingsbalanceunderskud må give en stor præference for øget olieproduktion.

2.1. Afhængigheden af olieeksportindtægter.

I analyser af indtægtsbehov skelner man gerne mellem høj- og lavabsorberende lande. De højabsorberende lande har så store udgiftsbehov, at indtægterne ikke er tilstrækkelige til at dække disse, mens de lavabsorberende lande, i det mindste på kort sigt, har så store indtægter, at disse ikke med fordel kan absorberes i den indenlandske økonomi. I det efterfølgende anvendes en meget benyttet opdeling af OPEC i høj- og lavabsorberende lande, hvor Emiraterne, Qatar, Kuwait, Libyen og Saudi Arabien betegnes som lavabsorberende lande og de øvrige som højabsorberende.

Tabel 1 viser, at OPEC-landene er endog særdeles afhængige af deres olieeksportindtægter. En meget væsentlig del af nationalindkomsten hidrører fra olieeksporten. Et betragteligt fald i olieeksporten, jf. næste afsnit, har fra 1980 til 1982 nedsat olieeksportindtægternes andel af BNI, men målt på den samlede eksport er afhængigheden af olien dog også i 1982 meget stor. Øgede valutaindtægter kan stort set kun tilvejebringes gennem øgede olieeksportindtægter.

Olieeksportindtægterne vejer særligt tungt i de lavabsorberende landes økonomi. Disse lande er, som det fremgår af tabellens sidste søjle, gennem deres olieproduktion nået op på en relativ høj nationalindkomst, mens de højabsorberende landes nationalindkomst stadig synes beskeden. Det gælder i særlig grad for de folkerige nationer som Indonesien og Nigeria. Faldende olieindtægter må i disse

Tabel 1. OPEC's olieeksportindtægter i % af bruttonationalindkomsten (BNI) og eksportindtægter i alt.

	Indtægter i % af BNI		I % af eksport i alt 1982	BNI/Indbygger i 1982 Danmark = 100
	1980	1982		
Algier	30	23	78	20
Indonesien	19	14	75	6
Iran	17	19	98	20
Irak	66	36	95	18
Nigeria	32	20	95	8
Venezuela	31	23	82	44
Gabon/Equador	22	19	67	14
Højabs. i alt	29	20	86	11
Saudi Arabien	87	55	100	135
Libyen	64	48	97	82
Øvrige lavabs. ¹⁾	62	51	89	201
Lavabs. i alt	75	53	97	135
OPEC i alt	46	32	92	17

1) Qatar, Kuwait og Emiraterne.

Kilde: Annual statistical Bulletin 1982 s. 2-7 og SÅ 1983.

lande volde særlige vanskeligheder, idet forbrug og investeringer i forvejen ligger på et relativt lavt niveau.

2.2. Olieproduktion - kvoteringsaftaler.

De betydelige prisstigninger på råolien 1973/74 ledsagedes af et moderat fald i OPEC's olieproduktion fra 73 til 75 på kun 12%, efterfulgt af en stigning i 76²⁾. De store prisstigninger i 1979/80 blev efterfulgt af næsten en halvering af OPEC's produktion, jf. tabel 2, mens landene uden for OPEC i samme periode satte produktionen 12% op²⁾. Resultatet blev, at OPEC's markedsandel i 1983 var nået ned på 31%²⁾ mod 56% i 1973³⁾.

For at undgå større prisfald indgik OPEC i marts 82 en kvoteringsaftale på i alt 17,5 Mb/d, heraf 7,0 til Saudi Arabien.

Flere OPEC-lande overskred deres kvoter, og en samlet overskridelse blev kun forhindret ved, at Saudi Arabien ikke udnyttede sin kvote.

En ny aftale blev indgået i marts 83

med et samlet produktionsloft på igen 17,5 Mb/d, men kun med en kvote på 5,0 Mb/d til Saudi Arabien, der samtidig skulle optræde som residualproducent. Aftalen indeholdt desuden en sænkning af den officielle pris på Arabian Light fra 34 \$/b til 29 \$/b.

Det fremgår af tabellen, at krigen mellem Irak og Iran har resulteret i et særlig stort produktionsfald for Irak. Irans produktion var allerede i 1979 lav som følge af revolutionen. I øvrigt bemærker man, at relativt fattige OPEC-lande som Algier og Nigeria har haft en produktionstilbagegang på niveau med de lavabsorberende lande. Disse to lande har derfor også i 1983 haft en lav kapacitetsudnyttelse og har endog ikke fuldt ud udnyttet deres kvoter i 2. halvår af 83. Deres oliepriser har formentlig ikke været konkurrencedygtige.

Tabellen viser endvidere, at kapacitetsudnyttelsen i 1983 har været særlig lav for de lavabsorberende lande, som derfor kan

Tabel 2. OPEC's olieproduktion, kvoteringsaftale og kapacitetsudnyttelse.

	Ændring i oliepro- duktion 1979-83 %	Kvoterings- aftalen 1983 Mb/d ¹⁾	Kapacitets- udnyttelsen ²⁾ 1983	Prod. juli-dec. 83 i % af kvoter
Algier	÷ 40	0,725	59	86
Indonesien	÷ 19	1,30	79	102
Iran	÷ 22	2,40	83	107
Irak	÷ 73	1,20	62	82
Nigeria	÷ 47	1,30	50	98
Venezuela	÷ 22	1,675	79	125
Gabon/Equador	÷ 5	0,35	91	123
Højabs. i alt	÷ 39	9,25	71	100
Saudi Arabien	÷ 48	5,00	44	113
Libyen	÷ 48	1,10	52	95
Øvrige lavabs.	÷ 49	2,15	39	124
Lavabs. i alt	÷ 48	8,25	43	114
OPEC i alt	÷ 44	17,50	54	107

1) Millioner tønder pr. dag.

2) Olieproduktion i % af sustainable capacity.

Kilde: Petroleum Economist jan. 84 s. 26 og feb. 84 s. 84 samt Oljemarknaden 1983 nr. 2 og 4.

siges at bære hovedbyrden ved opretholdelsen af OPEC, men tabellen viser også, at de lavabsorberende lande i 2. halvår af 83 har overskredet deres kvoter. Selv Saudi Arabien har overskredet sin kvote, hvilket ikke kan forklares ved Iraks manglende kvoteudnyttelse som følge af krigen⁴⁾. Kvoteoverskridelsen kan være begrundet med, at Saudi Arabien, af hensyn til udviklingen på længere sigt, vil forhindre enhver mulighed for prisstigning i den nærmeste fremtid ved at skabe overskud på markedet. En forklaringsmulighed kan også være, at Saudi Arabien er bekymret for udviklingen på sin betalingsbalance og derfor i mindre grad er villig til at bære byrderne ved opretholdelsen af kartellet. Saudi Arabien ønsker øgede indtægter gennem øget produktion.

Endelig kan det konstateres, at markedet tilsyneladende har kunnet bære overskridelsen i 83, idet priserne i 2. halvår af 83 stort set har været i ro.

2.3. Betalingsbalance/import.

Selv om OPEC-landene opnåede store betalingsbalanceunderskud under de to energikriser, var flere af OPEC-landene ult. 1980 alligevel debitorlande, jf. tabel 3.

Allerede i 1975 havde 4 af de 13 OPEC-lande betalingsbalanceunderskud, og i 1978 var OPEC's, herunder Saudi Arabiens, overskud stort set væk⁵⁾. »Mellemkriseperioden« var da også karakteriseret ved, at flere af landene ønskede prisforhøjelser. Inden betalingsbalanceproblemerne blev en større trussel for sammenholdet i OPEC, blev OPEC reddet af den 2. krise.

De høje priser efter den 2. krise resulterede i betragtelige efterspørgselsfald, jf. sidste afsnit, hvilket bevirkede, at de højabsorberende lande allerede i 1981 havde underskud, mens underskuddet først indtrådte for de lavabsorberende lande i 1983. Algier, Indonesien, Equador og Nigeria er ult. 1983 debitorlande, og Irak vil

efter al sandsynlighed være det ult. 1984. Det er bemærkelsesværdigt, at det krigsførende land Iran kan fremvise ret store betalingsbalanceoverskud. Irans betalingsbalanceopgørelse er dog særdeles usikker.

Man bemærker endvidere, at selv Saudi Arabien i 1983 havde et betragteligt underskud, mens de små Golfstater fortsat havde overskud. OECD har estimeret de lavabsorberende landes underskud i 1983 til 24 mia. \$ mod 12 i tabel 3, så Saudi Arabiens underskud kan være undervurderet i tabel 3. OECD har endvidere estimeret et underskud for de lavabsorberende i 1984 og 1985 på 22 henholdsvis 25 mia. \$⁶⁾. Saudi Arabien må formentlig i de næste år imødesee kraftige fald i sine udenlandske tilgodehavender.

Af OECD's prognose fremgår det også, at importen målt i faste priser faldt 15% i 1983 for de højabsorberende lande, og steg 1% for de lavabsorberende. I perioden 1974/81 steg importen i faste priser i

gennemsnit 15% for de højabsorberende lande og 26%¹⁾ for de lavabsorberende lande. For 1984 og 1985 forventes importstigninger på 3% henholdsvis 5%. OPEC må altså i de kommende år imødesee betydelige ændringer i importvækstraten.

Endelig er det værd at bemærke, at revalueringen af \$ har betydet, at de vestlige landes eksportpriser for industrivarer er faldet 11% angivet i \$ fra 1980 til 1983⁷⁾. Det relative prisfald⁸⁾ fra medio 80 til medio 83 på Nigerias olie har derved kun været på 9%, mens Saudi Arabiens Arabian Light relativt er steget med 16%⁹⁾. Den markante forringelse i OPEC's betalingsbalance kan altså ikke tilskrives en forringelse af købekraften af en tønde olie. En sådan forringelse synes imidlertid på vej, idet dollaren i skrivende stund er inde i en devalueringsfase, som kan forringe OPEC's betalingsbalance i væsentlig grad, idet hovedparten af OPEC's import kommer fra Europa og Japan, der fx i 1980 dækkede 48% henholdsvis 14% af

Tabel 3. OPEC's betalingsbalanceoverskud estimeret 1963-83, mia. \$.

	1963-80 i alt	1981	1982	1983	1963-83 i alt	1963-83 i alt i % af øvrige poster på beta- lingsbalancen netto 1982 ²⁾
Algier	÷ 10,8	0,5	÷ 1,2	÷ 0,6	÷ 12,1	÷ 88
Indonesien	÷ 2,7	÷ 1,2	÷ 6,7	÷ 5,7	÷ 16,3	÷ 67
Iran	41,1	÷ 2,4	5,6	4,0	48,3	331
Irak	40,2	÷ 9,4	÷ 12,5	÷ 11,8	6,5	34
Nigeria	6,7	÷ 6,8	÷ 4,1	÷ 3,4	÷ 7,6	÷ 37
Venezuela	21,6	2,9	÷ 3,4	÷ 0,6	20,5	100
Gabon/Equador	÷ 2,6	÷ 0,5	÷ 1,1	÷ 0,2	÷ 4,4	÷ 79
Højabs. lande i alt	93,5	÷ 16,9	÷ 23,4	÷ 18,3	34,9	29
Saudi Arabien	137,7	39,6	1,9	÷ 20,0	159,2	229
Libyen	27,6	÷ 3,4	÷ 0,5	÷ 2,8	20,9	188
Øvrige lavabs. lande ¹⁾	124,0	24,7	11,5	10,7	170,9	806
Lavabs. lande i alt	289,3	60,9	12,9	÷ 12,1	351,0	345
OPEC i alt	382,8	44,0	÷ 10,5	÷ 30,4	385,9	231

1) Kuwait, Qatar og Emiraterne.

2) Betalingsbalancens løbende poster - eksportindtægter fob. Ann. Stat. Bull. benyttet.

Kilde: Annual Stat. Bull. 1982 s. 3,4 og 9 (1963-79) og The Economist dec. 10, 1983 s. 64 (1980-83).

OPEC's samlede import mod 13% fra USA¹⁰).

2.4. Konklusion vedrørende indtægtsbehov.

De store produktionsnedskæringer i perioden 79/83 og dermed lave kapacitetsudnyttelse i 83 kan siges at være vidnesbyrd om, at sammenholdet i OPEC har bestået sin prøve. Overskridelser af de tildelte kvoter tyder imidlertid på, at der er problemer med sammenholdet.

Flere af de højabsorberende lande er debitorationer og alle undtagen Iran havde underskud på betalingsbalancen i 1983. Den lave kapacitetsudnyttelse hos flere af landene må derfor friste til manglende overholdelse af de indgåede aftaler i OPEC ved at benytte skjulte rabatter og/eller producere mere end tilladt. Nigeria og Algerie må i særlig grad forventes at ville prioritere øgede olieeksportindtægter højt, jf. disse landes betalingsbalanceunderskud og meget lave kapacitetsudnyttelse, men også Irak vil ved et krigsophør have et stort behov for en større kvote. De højabsorberende lande må dog samtidig prioritere OPEC-samarbejdet højt, idet et OPEC-sammenbrud formentlig vil resultere i et betydeligt prisfald.

De lavabsorberende lande har fortsat store udenlandske tilgodehavender og kan således også i de næste par år eller mere tillade sig at holde en lav olieproduktion uden store indgreb over for den indenlandske aktivitet. Det gælder specielt for de små araberstater. De lavabsorberende lande kan siges at bære hovedbyrden ved opretholdelsen af kartellet, jf. den relativt lave kapacitetsudnyttelse. Villigheden til at forsvare den høje oliepris gennem lav produktion må forventes at blive mindre, efterhånden som betalingsbalancen forværrer. Overskridelsen af kvoterne juli-dec. 83 skal måske ses i denne sammen-

hæng. Det kan konkluderes, at indtægtsbehovet i de kommende år vil få stigende betydning for OPEC's produktions- og prispolitik. Flere og flere lande vil kræve produktionsforøgelse, hvilket naturligvis vil gøre det vanskeligt at opnå enighed om nye kvoteringsaftaler. Relative eller absolutte prisfald kan blive følgen.

På længere sigt er det meget usikkert, hvor store OPEC's indtægter vil blive. Der kan i den forbindelse henvises til »Råoliepriser i fortid og fremtid« s. 82 ff. Det er dog sikkert, at indtægterne ikke vil opnå en vækstrate, der overhovedet ligner den, der har været gældende for 70'erne. Det er derfor åbenbart, at OPEC kan blive fanget i en lav- eller nulvækstfælde pga. deres store afhængighed af olieeksportindtægterne. De lavabsorberende lande kan i en vis periode nedsætte importen uden alt for store velfærdstab, men demografisk materiale indikerer dog store fremtidige udgiftsbehov. I 1980 var 75% af den voksne befolkning således analfabeter i Saudi Arabien mod 40% i Kuwait og 44% i Emiraterne¹¹), og middellevetiden for de tre lande var i 1981 henholdsvis 55 år, 70 år og 63 år mod 75 år i Danmark.¹²) Der er behov for at udbygge såvel undervisnings- som sundhedssektoren. Endelig vil landene i Mellemøsten formentlig fortsat prioritere militærudgifterne højt.

3. Sikring af det fremtidige oliemarked

En sikring af det fremtidige marked sker ved på nuværende tidspunkt at holde en oliepris, der ikke medfører store besparelser- og substitutionsforanstaltninger. Disse foranstaltninger er i betydelig grad irreversible, bl.a. fordi de variable omkostninger i forbindelse med disse foranstaltninger er små eller næsten ikke eksisterer.

Høj pris nu giver relativ lav pris på længere sigt og omvendt. Lande med store oliereserver må derfor være interesseret i at optræde som »prisduer« og lande med små reserver som »prishøge«. Rollen som prisdue må være særlig tillokkende, såfremt de store reserver kombineres med et stort nutidigt indkomstbehov og en forventning om, at man som residualproducent står over for en betydelig priselasticitet. Man må da prioritere øget produktion højere end øget pris. I den forbindelse er det også værd at bemærke, at OPEC i gennemsnit frem til år 2000 næppe kan forvente realprisstigninger på over 3% og betydelig mindre stigninger efter år 2000¹³⁾. Har man reserver til 100 års produktion og benytter en real diskonterings-

faktor på kun 3%, vil den sidste tønde olie have en nutidsværdi på ca. 2,4 \$¹⁴⁾ mod den nuværende pris på 29 \$.

Det fremgår af tabel 4, at OPEC-landene har meget betydelige oliereserver set i relation til kvoteringsaftalen fra marts 83. Det benyttede skøn for reserverne er endda forsigtigt. Materiale præsenteret på en oliekonferens fire år tidligere udviste globalt set en reserveestimation, der er 80% større end den benyttede estimation¹⁵⁾. Endvidere er der i tabellen set bort fra subøkonomiske ressourcer, der globalt set udgør 157% af de reserver, der skønnes at være til stede ved de eksisterende pris- og omkostningsrelationer. Truslen fra en omkostningsbesparende teknologisk ud-

Tabel 4. OPEC's oliereserver, nettotilgodehavende i udlandet og bruttonationalindkomsten (BNI).

	Oliereserverne ¹⁾			BNI 1982	Reserver/ BNI
	Varighed ²⁾ Antal år	Bruttoværdi ³⁾	Nettotilgodeh. i udlandet ult. 1983 ⁴⁾		
		1000 \$ pr. indbygger ⁵⁾			
Algier	140	53,3	÷ 0,6	2,1	25
Indonesien	43	3,9	÷ 0,1	0,6	7
Iran	99	61,1	1,2	2,2	28
Irak	254	232,6	0,5	1,9	121
Nigeria	31	4,9	÷ 0,1	0,9	6
Venezuela	72	87,5	1,4	4,6	19
Gabon/Equador	—	—	÷ 0,5	2,9	—
Højabs. i alt	105	27,6	0,1	1,2	23
Saudi Arabien	121	660,7	16,5	14,4	46
Libyen	63	229,0	6,5	8,7	26
Øvrige lavabs.	221 ⁶⁾	1849,6 ⁶⁾	65,7	21,4	86
Lavabs. i alt	127 ⁶⁾	751,7	22,3	14,4	52
OPEC i alt	115 ⁷⁾	59,3	1,4	1,8	34

1) Demonstrerede + ukendte reserver (modal) - tidligere produktion baseret på eksisterende pris- og omkostningsrelationer.

2) Reserver/kvoteringsaftalen marts 83.

3) Reserver × 29 \$/tønde.

4) 1963-83 i alt ifølge tabel 3.

5) Folketallet medio 1982.

6) Excl. Qatar.

7) Excl. Qatar, Gabon og Equador.

Kilde: Tabel 2, Annual Statistical Bulletin 1982 s. 1 og 3, og Petroleum Economist sept. 1983 s. 330.

vikling på udbudssiden må tages alvorligt af OPEC-landene.

Tabel 4 viser, at Indonesien og Nigerias kapital i undergrunden er beskeden set i forhold til de øvrige OPEC-lande. De må derfor logisk optræde som prishøge. Deres økonomiske situation er således, jf. afsnit 2, at de har behov for en forøgelse af deres indtægter, hvilket taler for større kvoter, men af hensyn til prisen kan de næppe gå ind for en forøgelse af den samlede kvote, og de må tillægge bevarelsen af OPEC stor værdi.

Algier har traditionelt optrådt som prishøg, men som debitornation og med relativt store oliereserver må det antages, at Algier i de kommende år vil presse på med en kvoteforhøjelse og for en stund neddæmpe høgattituden. Det samme må i betydelig grad gælde for Irak efter et krigsophør. En genopbygning af landet må stille store krav til olieindtægterne, som kan realiseres gennem øget produktion pga. uudnyttet produktionskapacitet og store oliereserver. De samme ræsonnementer kan anvendes på Iran, der dog fortsat må antages at være kreditor-nation.

Libyens oliereserver er nok store, men ikke overvældende set i relation til de øvrige lavabsorberende lande. Det kan måske til en vis grad begrunde, at Libyen har været én af høgene i OPEC. Libyen har stadig store tilgodehavender i udlandet, men disse tilgodehavender er blevet betydeligt reduceret i de senere år, jf. tabel 3. Dette taler for, at Libyen i højere grad fremover må neddæmpe sine høgtilbøjeligheder og satse på en kvoteforhøjelse.

De øvrige lavabsorberende landes oliereserver er af en sådan størrelsesorden, at sikring af det fremtidige marked må tillægges en overordentlig stor betydning. Selv de betydelige tilgodehavender i ud-

landet synes beskedne i forhold til oliekapitalen. De må derfor logisk optræde som prisduer, men som afsnit 2 viste, er det i betydelig grad disse lande, der optræder som garanter for kvoteringsaftalen, og dermed for den høje oliepris. Saudi Arabien har foretrukket at optræde som prisstabilisator frem for egentlig prisduer for bl.a. at bevare sammenholdet i OPEC. En lavere relativ pris skal i stedet opnås ved i nogle år at holde prisen uændret. Yamani har således udtalt, at Saudi Arabien vil bevare en pris på 29 \$/b til ult. 1985.

Af hensyn til fremtiden må det være i Saudi Arabiens interesse at hindre, at udnyttelsen af ukonventionel olieproduktion bliver rentabel i større skala.

Der findes betydelige mængder af olie i tjæresand og olieskifer, som er blevet økonomisk interessante efter 2. oliekrise¹⁶⁾. Tjæresand udnyttes i Canada, hvor Exxon bl.a. er med i et projekt, der med en salgspris i 4. kv. 1979 på 32,77 \$/b, opnåede en anslået nettofortjeneste på 3,4 \$/b med driftsomkostninger på 19 \$/b¹⁷⁾. Prisen er nu således, at det kan betale sig at fortsætte projektet, men ikke at etablere nye. Esso har desuden anslået en nødvendig startpris på udvinding af olie fra kul på 48 \$/b i 1983.

Ændrede tilskudsregler i USA har yderligere hæmmet udviklingen af ukonventionel olieproduktion.

Udnyttelsen af de tunge olier i Orincofeltet i Venezuela kan også betegnes som ukonventionel olieproduktion. I dette felt er der formentlig reserver, der er større end Saudi Arabiens, så dette felt kan også betegnes som en trussel mod Saudi Arabiens interesser. Denne trussel er imidlertid blevet mindre, idet en investeringsplan for 80'erne fra slutningen af 70'erne på 10 mia. \$ nu er skåret ned til 2 mia. \$¹⁸⁾.

En prissænkning i 1983 fra 34 \$/b til 29 \$/b har øjensynligt stort set været til-

strækkelig til at lægge den ukonventionelle olieproduktion på is, og dermed været medvirkende til Saudi Arabiens beslutning om at forsvare den nuværende pris.

4. Stabile priser

60'erne var præget af prisstabilitet. Skattereferenceprisen¹⁹⁾ holdtes konstant, svarende til et reelt fald, mens markedsprisen faldt jævnt fra 1960 til 1964, hvorefter den stort set var uændret²⁰⁾.

Perioden efter 1970 har været præget af de to såkaldte energikriser, der i betydeligt omfang har haft samme forløb. Et relativt lille fald i udbuddet af olie har forårsaget voldsomme prisstigninger på spotmarkedet, delvis pga. forventningen om fortsat stigende priser. Prisstigningsforventningerne har bevirket mindsket tilgang af olie til spotmarkedet og øget efterspørgsel som følge af hamstring og ønske om lagerforøgelse hos selskaberne, hvilket har forstærket den opadgående prisspiral. Kontraktpriserne og forbrugerpriserne har fulgt den opadgående prisbevægelse med en vis tidsforskydning. Prisstigningerne har naturligvis påvirket forbruget, og fra et vist tidspunkt er prisstigningsforventningerne ophørt med lagerreduktioner og faldende efterspørgsel efter OPEC's olie til følge. Øget produktion uden for OPEC har også haft betydning i den forbindelse. Markedet har reageret klart destabiliserende.

I 1978 tog Yamani initiativet til dannelsen af OPEC's Longterm strategies Committee (LTS), der udarbejdede en prismo- del, hvori olieprisen indekseres efter OECD's eksportpriser, BNP i de industrialiserede lande samt valutakursændringer for \$. Modellen skulle naturligvis sikre OPEC mod en faldende realpris for olie. Forfatteren har ikke kendskab til den eksakte beregningsprocedure, men har bereg-

net et prisreguleringsindeks ved hjælp af indekstal for a) BNP i faste priser i OECD, b) inflation i OECD og c) valutakursen \$/SDR²¹⁾. Dette beregnede prisindeks er en indikator for den prisudvikling, som modellen ville være nået frem til. Ved hjælp af dette reguleringsindeks kan man beregne, hvor store Saudi Arabiens olieeksportindtægter i perioden 1978-84 ville have været, såfremt det efter 1980 fortsat eksporterede 9,2 Mb/d. Disse beregnede indtægter viser sig at være ca. 100 mia. \$ mindre end de faktiske indtægter, målt i 1978 \$²²⁾, når det antages, at Saudi Arabien også i 1984 producerer 5 Mb/d til en pris på 29 \$/b.

Der er blot tale om et regneeksempel. Prisreguleringsindekset er således afhængig af den økonomiske udvikling i Vesten og dermed af råolieprisen. Eksemplet sandsynliggør dog, at Saudi Arabien har haft stor økonomisk fordel af 2. oliekrise i det mindste på kort sigt, selv om landet har påtaget sig rollen som residualproducent. Det gælder naturligvis også for de øvrige OPEC-lande.

Den langsigtede virkning er imidlertid ikke medtaget. Kriseforløbet har muligvis medført, at prisen er nået op på et niveau, der på længere sigt iværksætter så store irreversible besparelser- og substitutionsforanstaltninger, at den fremtidige pris vil blive mærkbart påvirket i nedadgående retning, jf. sidste afsnit. Kriseforløbet er dermed ikke i overensstemmelse med målsætningen om at bevare oliemarkedet. Denne målsætning kunne måske tilgodeses fuldt ud ved at sætte priserne ned igen forholdsvis hurtigt. Newberry har i en artikel fra 1978: »Stochastic limit pricing«²³⁾ vist, at OPEC har fordel af bratte prisændringer, idet den forholdsvis uelastiske efterspørgsel på kort sigt giver mulighed for en betydelig monopolgevinst. Fordelen ved en sådan »jumpy ri-

de« er naturligvis afhængig af, hvilke reaktionsmønstre der lægges ind i modellen vedrørende de vestlige lande. 2. energikrise resulterede i relativ store prisstigninger på olieprodukter i de vestlige lande, delvis som følge af øgede afgifter, men også som følge af en afvikling af en prisreguleringsordning i USA. En række lande indførte også tilskud til energibesparelser og til substitution m.v. Resultatet er blevet, at der i det mindste ikke i OECD-landene forventes en nævneværdig stigning i olieforbruget. En ny krise kan medføre, at de vestlige lande finder sammen om en politik, der skal »forsikre« dem mod bevægelserne på oliemarkedet.

En langsigtet »forsikring« tilvejebringes ved, at forbruget af OPEC's olie nedsættes. Såfremt OPEC's olie kun udgør en mindre del af det samlede energiforbrug, er mulighederne for kartelpolitik ringe. En sådan »forsikring« tegnes bl.a. ved at bevare en høj forbrugerpris på olieprodukter gennem fx importafgifter. Ønsker de vestlige lande en stabil prisudvikling, kan disse afgifter gøres variable.

Såfremt de vestlige lande ikke »forsikrer« sig, men fx lader olieprisfald slå igenem på forbrugerpriser og indenlandsk olieproduktion, må den private investor forlange et højt afkast, idet risikoen for prisfald er betydelig. Jumpy-ride er da med til at bevare det fremtidige oliemarked!

4.1. De vestlige landes kriseberedskab.

På kort sigt kan de vestlige lande forhindre bratte olieprisstigninger ved at anvende kriseindgreb. Det nuværende kriseberedskab omfatter bl.a. IEA's kriseprogram. Ved et forsyningssvigt på mellem 7 og 12% skal forbruget nedbringes med 7% og resten trækkes på de opbyggede lagre, der skal kunne dække mindst 90 dages nettoimport af olie. Er forsynings-

svigtet over 12%, skal forbruget nedsættes med 10% og resten trækkes på lagrene. Programmet omfatter desuden et oliefordelingssystem, der til den herskende markedspris skal reallokere olien mellem landene, således at man får opfyldt sin »supply right«.

Kriseprogrammet blev ikke iværksat under 2. krise, fordi forsyningssvigtet ikke var over 7%. Der er altså behov for beredskab over for mindre forsyningssvigt. I øvrigt er programmet ikke velegnet til at gribe ind over for udviklingen på spotmarkedet, hvor »startskuddet« til prisexplosionerne har fundet sted under de to kriser. Kriseberedskabet træder først i kraft, når man har konstateret forsyningssvigt og politisk har givet grønt lys for programmets iværksættelse. Inden dette er sket, har den afgørende udvikling på spotmarkedet fundet sted. Endelig forekommer oliefordelingssystemet besynderligt. En omfordeling til den herskende markedspris kan klares af markedet og behøver ikke indgriben fra en krisestab, eller hvad menes der egentlig med den herskende markedspris???

Verleger²⁴⁾ har nærmere studeret de to kriser og er nået frem til, at det afgørende er at forhindre de destabiliserende markeds kræfter i at træde i funktion. Det gælder om at have et beredskab, der automatisk og hurtigt træder i kraft, og som bl.a. er rettet mod spotmarkedet. Verleger's program omfatter: 1) standby importafgift, 2) energispareprogram, der hurtigt kan iværksættes. Importafgiften skal være høj i starten af en krise og derefter aftrappes. Afgiften skal være så høj i starten og aftrappes på en sådan måde, at markedet reagerer stabiliserende, dvs. at den skal være så høj, at man ikke hamstrer og bygger lagre op, men reagerer modsat. Den høje pris giver også en hurtig forbrugsvirkning. Under de to kriser

er stigningen i forbrugerpriserne først indtrådt noget senere end stigningen i spotpriserne. Det gælder altså om at få sat priserne meget op hurtigt og at få den inddragne købekraft tilbageført for at forhindre et større konjunkturtilbageslag. Verlegers program er interessant, selv om det må blive vanskeligt at fastsætte afgiften og dens afvikling. Alene udarbejdelsen af et sådant program kan formentlig påvirke spotmarkedet. De vestlige lande kan naturligvis også påvirke spotmarkedet direkte ved at tilføre det olie fra de officielle lagre under en krise.

4.2. Saudi Arabiens oliepolitik.

Spotmarkedet har været af central betydning for olieprisudviklingen, så ønsker man at styre den fremtidige prisudvikling, er det af stor betydning at kunne påvirke spotmarkedet. Denne opfattelse er Yamani også nået frem til. Selv om Saudi Arabien officielt nægter ethvert kendskab til Norbec Ltd., der er indregistreret i Schweiz og afsætter store mængder olie til spotmarkedet, er man i olie kredse overbevist om, at Saudi Arabien står bag dette selskab.

Såfremt Saudi Arabien ønsker en stabil prisudvikling, kan det realisere en sådan vha. sin store reservekapacitet og adgangen til spotmarkedet. Officielt giver Saudi Arabien udtryk for, at det ønsker en stabil prisudvikling. Det kan ikke undre, da en sådan tilkendegivelse formentlig er i overensstemmelse med en målsætning om at bevare et marked for OPEC's olie i fremtiden. Man må imidlertid ikke se bort fra, at Saudi Arabien kan erhverve sig store indtægter ved en krise, især hvis man ikke vælger at optræde som residualproducent. Voksende budgetproblemer kan medvirke til ønsket om at udnytte et forsyningssvigt, som på ingen måde er usandsynligt, jf. den politiske uro i Mel-

lemøsten. I den forbindelse er det værd at bemærke, at Saudi Arabien i april 79 indførte et produktionsloft på 8,5 Mb/d, hvilket var medvirkende til store prisstigninger på spotmarkedet²⁵). Saudi Arabien, der allerede i 1978 havde underskud på betalingsbalancen, så formentlig med en vis velvilje på olieprisstigningerne, selv om man officielt gav udtryk for noget andet.

Forfatteren anser det for sandsynligt, at Saudi Arabien i fremtiden i betragteligt omfang vil styre prisudviklingen via spotmarkedet, og i mindre grad via officielle møder i OPEC, og det er ikke usandsynligt, at Saudi Arabien vil udnytte et forsyningssvigt ved at tillade prisstigninger på spotmarkedet. En 3. krise vil dog blive af kort varighed og blive efterfulgt af prisnedsættelser. Saudi Arabien må af hensyn til sine store oliereserver forhindre, at de vestlige lande finder sammen om at »forsikre« sig mod forsyningssvigt ved at nedbringe forbruget af OPEC's olie betragteligt. Saudi Arabiens villighed til at bevare en høj pris efter en 3. krise vil derfor være lille. Det vil næppe i samme grad som på nuværende tidspunkt vælge at optræde som residualproducent.

5. Afslutning

Indtægtsbehov, sikring af den fremtidige marked og prisstabilitet er elementer, der kan indgå i en analyse af OPEC's produktions- og prispolitik.

Stigende indtægtsbehov, betydelig priselasticitet for residualproducenterne i OPEC bl.a. pga. lille markedsandel, store oliereserver målt i forhold til kvoteringsaftalen og lav kapacitetsudnyttelse i olieindustrien taler for en produktionsorienteret politik i nogle år fremover, formentlig tilvejebragt gennem relative prisfald. Såfremt olieefterspørgslen ikke stiger ret

betydeligt i de næste år, kan det blive end- og meget vanskeligt for OPEC at tilgode- se medlemmernes ønsker om større kvoter. Resultatet kan blive en omgåelse af aftalerne i form af kvoteoverskridelser og salg til priser under de aftalte gennem rabatter og benyttelse af spotmarkedet, hvor prisen naturligvis ikke behøver at være i overensstemmelse med den officielle pris. Resultatet kan derfor blive et OPEC-sammenbrud.

De store oliereserver indebærer, at OPEC i sin nuværende pris- og produktionspolitik må tage hensyn til virkningen på den fremtidige efterspørgsel, hvilket bl.a. kan gøres ved at vælge en pris, der ikke iværksætter en betydelig olieproduktion fra ukonventionelle olieklender. Den nuværende pris er tilsyneladende så lav, at den ukonventionelle olieproduktion ikke står foran en større udvidelse. I det hele taget kan det være i overensstemmelse med en gevinstoptimal prispolitik at fastsætte en oliepris, der lige netop ikke tillader, at betydende substitutionsmuligheder bliver taget i anvendelse.

I øjeblikket er der ikke udsigt til en 3. krise. En sådan kan imidlertid indtræde engang i 80'erne. Saudi Arabien har tilkendegivet, at det ønsker en stabil prisudvikling og har da også i det store hele hidtil ført en prisstabiliserende politik, men et stigende indtægtsbehov kan medføre, at man ikke vil søge at hindre en 3. krise, som man kan have stor økonomisk fordel af. Det gælder selvfølgelig specielt, hvis det fremtidige oliemarked ikke bliver påvirket negativt, set fra OPEC's side. Den negative påvirkning undgås, såfremt oliepriserne falder forholdsvis hurtigt igen og man i forbrugerlandene ikke baserer sine besparelser- og substitutionsforanstaltninger på den midlertidigt høje pris. Det fremtidige marked kan endda blive positivt påvirket, såfremt prisudsvingene be-

tyder, at man ved beregning af fordelagtigheden af alternativ energiproduktion indregner et risikotillæg som følge af muligheden for olieprisfald. Der er dog ingen tvivl om, at forbrugerlandene kan hindre større prisudsving, men det nuværende kriseberedskab kan næppe forhindre prisstigninger på spotmarkedet.

Noter:

1. Datamateriale efter 1981 er således kun tilgængeligt i meget begrænset omfang.
2. Annual Statistical Bulletin 1979.
3. Petroleum Economist jan. 84, s. 26.
4. Man kan således vha. tabel 2 beregne, at Iraks manglende udnyttelse var på 0,216 Mb/d, mens Saudi Arabiens overskridelse var på 0,650 Mb/d.
5. Ann. Stat. Bull. 1982, s. 9.
6. OECD: Economic Outlook juli 79 s. 142 og dec. 1983 s. 126.
7. Handbook of International trade and development statistics 1983 s. 66 og Economic Outlook dec. 83 s. 59.
8. Prisindex råolie/prisindex for de omtalte eksportpriser.
9. Oljemarknaden 1981:1 og 1984 nr. 1.
10. Handbook of international trade and dev. 1983. s. 104.
11. World Development Report 1983 s. 197.
12. World Development Report 1983 s. 193.
13. Jf. Råoliepriser i fortid og fremtid, kapitel 7.
14. Realprisstigninger på 3% 1984-2000 og derefter ingen prisstigninger.
15. Petroleum Economist, sept. 1983, s. 330.
16. Se »Råoliepriser i fortid og fremtid«, afsnit 6.
17. Esso-olieseminar, sept. 1983.
18. OPEC Bulletin, juli 1983, s. 68.
19. Posted price: Udgangspunkt for beregning af olieselskabernes skat til producentlandene.
20. »Råoliepriser i fortid og fremtid«, s. 32.
21. Kilde: Economic Outlook juli 83, s. 75, og St. Månedsoversigt nr. 9 1983, s. 40.
22. Der er anvendt en diskonteringsfaktor på 10%, og der forudsættes ingen valutakursændringer i 1984 samt en BNP-udvikling som forventet af OECD.
23. Bell Journal of Economics, vol. 9, nr. 1.
24. Jf. kildefortegnelsen.
25. Råoliepriser i fortid og fremtid, s. 50 og 51.

Kildefortegnelse

1. Hans Linderøth: »Råoliepriser i fortid og fremtid«. Systime 1983.
2. »World Development Report«. 1983.
3. OECD: »Economic Outlook«. Juli 1979 og juli 1983.
4. »Esso-olieseminar«. Sept. 1983.
5. Philip K. Verleger: »Oil Markets in Turmoil«. Ballinger Publishing Company. 1982.
6. »Petroleum Economist«. Sept., okt. og nov. 1983 samt jan. og feb. 1984.
7. »Oljemarknaden«. 1981 nr. 1 og 1983 nr. 1, 2 og 4.
8. »Bell Journal of Economics«. Vol. 9, nr. 1.
9. »OPEC Bulletin«. Juli 1983.
10. »The Economist«. Dec. 10., 1983.
11. IMF: »Balance of Payments Statistical Yearbook«. 1982.
12. OPEC: »Annual Statistical Bulletin«. 1979 og 1982.
13. Danmarks Statistik: »Statistisk Månedsoversigt« nr. 9, 1983 og »Statistisk Årbog«, 1983.
14. »Handbook of International Trade and Development Statistics«. 1983.

Anmeldelser:

Carsten Ulstrup Johansen. Hvad blev der af dem? En analyse af mobiliteten blandt tidligere uddannelsessøgende i Ribe og Vejle amter. Sydjysk Universitetsforlag. 1983.

Den foreliggende bog er den tredje i en serie om mobiliteten på arbejdsmarkedet fra Sydjysk Universitetscenter. Bogen er et velkomment bidrag til den ret beskedne danske litteratur om mobilitet. Det mest omfattende arbejde fra de senere år er som bekendt socialforskningsinstituttets mobilitetsundersøgelse fra midten af 1970'erne. Datamaterialet for denne undersøgelse stammer fra 1972 og 1974, dvs. fra før beskæftigelseskrisen. Også derfor er et bidrag som datamæssigt går frem til 1980 af betydelig interesse.

Bogens tema er at belyse samspillet mellem geografisk mobilitet og mobilitet på arbejdsmarkedet og »uddannelsesmarkedet«. Det empiriske grundlag er en stikprøve på ca. 1.000 mennesker af fødselsårgangene 1935, 1945, 1955 og 1960, født i 5 bysamfund af forskellig størrelse i Ribe og Vejle amter og med tre forskellige niveauer mht. uddannelsesmæssig baggrund, nemlig folkeskole, teknisk skole og teknikum. Der er således ikke tale om en repræsentativ stikprøve. F.eks. er der praktisk taget ingen kvinder med uddannelsesmæssig baggrund i tekniske skoler og teknika. Denne ulempe skal opvejes af stikprøvens longitudinale karakter, dvs. muligheden for at følge de samme personer over tiden.

Den væsentligste del af bogens indhold udgøres af en beskrivelse af disse menneskers beskæftigelsesudvikling, uddannelsesudvikling, bopælsmobilitet og arbejdspladsmobilitet. I kap. 2 gives ganske vist en oversigt over behandlingen af mobilitet inden for rammerne af neoklassisk arbejdsmarkedsteori og teorierne om det duale og det interne arbejdsmarked. Imidlertid gøres der ikke forsøg på senere i bogen at knytte nogen forbindelse mellem disse teorier og den empiriske undersøgelse. Kapitlet får derfor en let påklistret karakter. Kap. 3 og 4 behandler tidligere danske undersøgelser af mobilitet og den konkrete tilrettelæggelse af den foreliggende undersøgelse. Beskrivelsen af stikprøven findes i kap. 6-10, og kap. 11 resumerer resultaterne. Blandt de væsentligste resultater mht. den geografiske mobilitet (bopælsmobilitet) kan nævnes, at nettofraflytningen både fra hjemkommune og hjemamt for given alder er faldende op igennem tiden. Desuden er den geografiske bopælsmobilitet højere for funktionærer end for arbejdere og højere for arbejdere end for selvstændige. Omvendt findes, at arbejdspladsmobiliteten er højere for arbejdere end for funktionærer. Generelt er den mobilitet, som undersøgelsen finder, forskudt opad, fordi den maximale alder i stikprø-

ven er 45 år. Sammenhængen mellem skift i bopæl, boligform, arbejdsplads, civilstand og børneantal belyses i kap. 11 i nogle svært læselige krydstabeller. Et interessant alternativ, som også kunne inddrage uddannelsesvariablen, er en regressionsanalyse, hvor de forskellige mobilitetsformer forklares af de baggrundsvariable, som indgår i undersøgelsen.

For en samlet vurdering er det en svaghed ved undersøgelsen, at stikprøven ikke er repræsentativ, og at økonomiske variable, f.eks. arbejdsløshed og løn eller indkomst, ikke inddrages. Det gør det meget svært at vurdere resultaternes generalitet. Når bogen, svaghederne til trods er interessant og læseværdig, beror det først og fremmest på den longitudinale tilgang, som - specielt for så lang en periode som 45 år - er ny og interessant i dansk samfundsvidenskabelig sammenhæng.

Peder J. Pedersen
Handelshøjskolen i Århus

Anmeldelse:

Palle Mikkelsen, Jens Erik Steenstrup, Anders Larsen, Kristian Madsen-Østerbye, Dan Asbjørn Smitt, Bent Ryd Svensson, Frede Mørch, **Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet**. AKF, (Amtskommunernes og kommunernes forskningsprojekt), 1982.

De større AKF-publikationer har den dyd, at de indeholder en omfattende bibliografi om det behandlede emne, hvor der bl.a. foretages en edb-søgning på internationale litteratur-databaser. Der opgives altså titler på talrige bøger og artikler, som ikke direkte anvendes i fremstillingen. Litteratur-oversigten får derved en selvstændig værdi for den læser, der ønsker at orientere sig yderligere om det pågældende emne. Ved gennemlæsningen af bibliografien til nærværende bog om offentlig produktivitet og effektivitet var det slående, hvor få danske fremstillinger der findes om det pågældende emne. Hvis der ses bort fra AKF's egne bidrag kan lodige fremstillinger om dette emne tælles på mindre end en hånd. Man kan umiddelbart undre sig meget over denne tingenes tilstand, når man betænker, dels at mere end halvdelen af nationalproduktet i dag passerer de offentlige kasser, dels at spørgsmålet om produktivitet og effektivitet er genstand for intens interesse inden for den private erhvervssektor. Som forklaring på den manglende interesse for produktivitetsmålninger inden for offentlige institutioner, har der været peget på, dels at sådanne målinger til forskel fra private virksomheder er meget vanskelige at gennemføre inden for det offentlige, dels at der blandt offentligt ansatte kan være en stærk interesse forbundet med at forhindre gennemførelse af effektivitetsanalyser. Begge forklaringer har formentlig noget på sig, men de er langt fra fyldestgørende, især ikke når det drejer sig om at forklare, hvorfor den danske forskningsverden hidtil har interesseret sig så ekstremt lidt for dette emne. Det hævdes her, at en dybere liggende forklaring må søges i nogle bestemte stereotype forestillinger om den offentlige sektor, der i stadig stigende grad må betegnes som forældede, dvs. er i stadig mindre grad i stand til at forklare den virkelighed, de postulerer at omhandle.

I den danske universitetsverden og lignende steder dyrkes der tre opfattelser af den offentlige sektor, gerne omtalt med det noget odiose ord »staten«. For det første en liberalistisk, herunder visse dele af de såkaldte »public choice« teorier. For det andet en reformistisk, herunder de fleste teorier om velfærdsstatens opståen og udvikling. For det tredje en marxistisk opfattelse, der findes i flere varianter. Disse tre tilgange er indbyrdes meget forskellige, men de har en ting til fælles: De betragter alle det offentlige eller staten som et korrektiv eller i det mindste et supplement til det private markedssamfund. Den offentlige

og den private sektor er de to hjørnesteene i det moderne kapitalistiske samfunds arbejdsdeling. Følgelig er den offentlige sektor i alle relevante henseender væsensforskellig fra den private. Det må derfor forekomme irrelevant for ikke at sige direkte misvisende, at ville vurdere det offentliges virksomhed med standarder, der normalt anvendes i private virksomheder og visaversa.

Dette, man kunne kalde det traditionelle syn, er forkert i to henseender. For det første kan man selv i ikke-profitmaksimerende offentlige institutioner, der skal varetage særlige hensyn såsom retssikkerhed og grundighed, udmærket tage stilling til graden af produktivitet ligesom i en privat virksomhed, om end opgaven kan være vanskeligere at løse. For det andet er opfattelsen af arbejdsdelingen mellem det offentlige og det private som noget nærmest naturgivent fejlagtig. En stor del af de velfærdsfunktioner, som i dag varetages af det offentlige, kan også varetages af det private marked, og bliver det i øvrigt i større omfang i en række andre lande. Inden for de udgiftstunge sektorer, d.v.s. social-, sundheds- og undervisningsvæsenet, er det muligt i vid udstrækning at praktisere såvel privat som offentlig drift, uden at produktionsresultatet behøver at blive så forfærdeligt forskelligt af den grund. Det åbner mulighed for at vurdere, om man ud fra ønsket om produktivitetsmaksimering skal foretrække privat eller offentlig drift eller eventuelt en eller anden mellemform. Indtil for ganske nylig har imidlertid overvejelser af den art så godt som været fraværende i den danske debat.

Spørgsmålet om privat eller offentlig drift tages ikke op i nærværende bog, bl.a. fordi den ikke er strategisk orienteret, dvs. der tages ikke stilling til, hvordan man eventuelt kunne forbedre produktiviteten i den offentlige sektor. Fremstillingen sigter alene mod at beskrive den faktiske tilstand, hvad der ovenstående bemærkninger taget i betragtning også må siges at være overordentlig stor brug for.

I nærmere forstand omhandler bogen den del af de offentlige udgifter, der anvendes til produktion af offentlige serviceydelser (s. 23). I nationalregnskabsstatistikken anvendes et analogt begreb: offentligt forbrug, hvad der imidlertid, som det fremhæves (s. 25), ikke er noget heldigt udtryk. Den overvejende del af de offentlige serviceydelser forbruges nemlig af private husholdninger og i de fleste tilfælde uden nogen direkte betaling for disse ydel-

ser. Ifølge »public choice« teoriens tankegang, bliver disse offentlige serviceydelser derfor at betragte som »private« goder. At værdien af disse serviceydelser derfor bør tillægges private husholdningers disponible indkomster er igen et forhold, som gerne overses i forestillingerne om den offentlige sektor.

Til analyse af forskellige offentlige sektorer, der beskæftiger sig med produktion af forskellige serviceydelser, opstilles der i bogens kapitel 3 et begrebsapparat. En central sondring trækkes mellem begreberne *effektivitet* og *produktivitet*. Effektivitet vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang de producerede ydelser opfylder de politiske målsætninger for de enkelte sektorer. Produktivitet drejer sig om omfanget af de ressourcer, der medgår til at producere en given ydelse. Det komplicerer analysen af offentlige virksomheder, at man må foretage denne sondring, uanset hvordan man benævner begreberne. Men det er en nødvendig sondring. I et andet nyere dansk bidrag til samme emne er der en uheldig tendens til at blande disse to begreber sammen (Søren Winther, *Effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor. Politica*, nr. 3, 1983). Ved analyse af private virksomheder vil profitmaksimeringsantagelsen føre til, at forbedret produktivitet per se vil føre til bedre målopfyldelse, hvorfor en selvstændig effektivitetsanalyse i det store og hele overflødiggøres.

I kapitlerne 4 til 7 analyseres efter tur serviceydelser indenfor socialsektoren, undervisning og kultur, sundhedssektoren og endelig trafik, teknik og miljø. AKF's tilhørsforhold taget i betragtning er det alle områder, hvor den umiddelbare opgavevaretagelse næsten udelukkende påhviler amter og kommuner. Alligevel kommer analysen til at omfatte næsten 40 procent af den samlede offentlige sektors udgifter.

Det vil føre for vidt at komme nærmere ind på de enkelte områder. De forskellige bidrag har nærmest karakter af forskningsrapporter, hvor der fremlægges et meget stort materiale, men hvor redigeringen forekommer noget ufærdig. Hvad angår begrebsanvendelsen, er effektivitetsanalyserne så kortfattede, at forfatterne formentlig burde have overvejet helt at udelade dem. De er også meget vanskelige at gennemføre, fordi identificerbare politiske målsætninger inden for sektorerne, i det omfang de overhovedet forekommer, er lidet operationaliserbare. Bogens tyngde ligger med andre ord på produktivitetssiden. Eftersom offentlige serviceydelser generelt ikke er genstand for nogen egentlig prisfastsættelse, må produktiviteten måles i forhold til et eller andet standardiseret udtryk for producerede mængder. Dette udtryk må nødvendigvis variere stærkt fra område til område, hvorfor en sammenligning af produktiviteten mellem forskellige sektorer ikke kan komme på tale. En sammenlignelighed opnås ved at se på den samme sektor over tid, i dette tilfælde for perioden fra 1970 til 1980. Men der er stadig det problem, at den producerede ydelse kan have ændret karakter i den pågældende periode på en måde,

der ikke opfanges af målekriterierne. Denne usikkerhed fører til, at forfatterne er meget tilbageholdende med at udtale sig om ændringer i produktiviteten i det pågældende tidsrum. Dan Asbjørn Smitt, der har skrevet afsnittet om sundhedssektoren, er endda så forsigtig, at han slet ikke udtaler sig om produktivitetens udviklingen inden for sygehusvæsenet i 1970'erne. Læseren præsenteres i den forbindelse for flere tabeller og figurer om sammenhængen mellem produktionsomfang og indsatsen af humane produktionsfaktorer såsom læger og sygeplejersker, men læseren må altså selv drage eventuelle konklusioner. Det er at lade læseren i stikken, fordi der savnes en vurdering af, hvorvidt ydelserne kan tænkes at have skiftet så megen karakter, at materialet ikke kan belyse ændringer i produktiviteten.

Malurten i bøgeret ændrer imidlertid ikke heldsindtrykket, at AKF's medarbejdere med denne bog og andre bidrag har undersøgt et område, der på en gang er meget vigtig og samtidig forskningsmæssigt forsømt på dansk område. Det tilvejebragte materiale virker også imponerende, og bogen er folgeligt et fortrinligt opslagsværk.

Karl-Henrik Benzon
Københavns Universitet

Anmeldelse:

Jan Øberg, (red.), »Försvar för en kärnvapenfri värld«. 15 artikler om Kriget i fredstid. Säkerhet och försvar. Fredsrörelsernas strategi och politik. Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1983, 256 sider.

Forsvar for en kernevåbenfri verden er titlen på en ny svensk artikelsamling, redigeret af Jan Øberg. Det er en væsentlig og spændende bog, skrevet af fredsforskere med forskelligt fagligt udgangspunkt: Historie, jura, matematik, politisk videnskab, sociologi, medicin, fysik.

Hovedemnet er atombomben. *Første del* handler om, hvordan bomben virker nu - i fredstid, som en del af terrorbalancen, som led i strategierne og som en social og psykologisk faktor.

Anden del behandler forskellige fredsbegreber og forskellige muligheder for at løse sikkerheds- og forsvarsproblemer.

Tredie del, »Fredsbevægelsernes strategi og politik« giver - med forskellige udgangspunkter - en oversigt over fredsbevægelserne i dag.

Hvad er de dybereliggende årsager til at verden er så vanvittig, som den er i dag: med overoprustning, med stadig nye og mere sofistikerede masseødelæggelsesvåben, med en polarisering og en konfrontationspolitik, som øger usikkerheden, spændingen og risikoen for en kernevåbenkrig?

Det gennemgående svar i denne bog er sygdoms-analogien: verden er som en patient, syg og fejludviklet. Den svenske fredsforsker Håkon Wiberg peger på to opfattelser: En opfattelse, som siger at doktriner og strategier er styrende, de afgør hvilke våbensystemer en rationel aktør må anskaffe sig, og hvilke forberedelser der skal gøres - ud fra et givet teknologisk stade. Den anden opfattelse - som også er Wibergs egen - sætter spørgsmålstegn ved rationaliteten. Den ser på de strategiske ræsonnementer mere som et sygdomssymptom. Rådende doktriner og strategier er således ikke systematisk, rationel tænkning - men en følgevirkning af en selvgenererende teknologisk udvikling.

Jan Øberg er inde på en tilsvarende tankegang: Han skelner mellem det *militaristiske* samfund og det *gode* samfund. Det militaristiske samfund kan defineres som et fejludviklet samfund, som kompenserer for denne fejludvikling med oprustning. Det gode samfund - som foreløbig er en utopi - det findes ikke nogen steder - gennemløber en behovsorienteret udvikling - materiel som immateriel - som fører til flexible konfliktløsningsmetoder. Dette samfund behøver ikke særlig mange våben - om nogen overhovedet. Det er - med Øbergs ord - at ligne med det friske menneske: Det fungerer formålstjenligt og ressourceeffektivt - er ikke særligt sårbart - og er i

stor udstrækning selvforsynende - og det truer ingen andre. Det kæmper defensivt og solidarisk, hvis det skulle blive angrebet.

Vi er her ved nogle væsentlige sider af bogen. *På den ene side*: sygdommen, som har ramt verden: militarismen, fejludviklingen, misdannelserne, perversionen, kernevåbnene og al deres væsen. Og *på den anden side*: drømmen om utopia - det frie, sunde friske menneske og samfundet, som er uden trusler og uden frygt.

Det kunne umiddelbart synes svært at være uenig. Det er også svært at være uenig med Margaret Mead, når hun citeres for at have sagt: »Krigen er bare en opfindelse. Den forsvinder, når noget bedre er opfundet«. (p. 142).

Men det er nok væsentligt at pege på, at magtstrukturen i verden er en uomgængelig realitet, som man kan kalde nok så meget syg, malfunktionerne, eller defekt udviklet. Bag ved står mennesker og menneskelige organisationer med mål og interesser - som er modsatrettede. Bag ved står menneskelige enheder, som hver for sig mener at kunne løse de basale menneskelige behov på deres måde. Den militære kamp - er ikke efter min mening nødvendigvis en sygdom - den er et udtryk for en politisk og økonomisk kamp.

Kerne våbnene er en del af denne politiske kamp. Kernevåbnene er mere end alle andre våben politiske våben. Her er en artikel af Wilhelm Agrell af særlig interesse. Han mener at kunne sætte et spørgsmålstegn ved atomvåbnenes afskrækkende virkning og fredsbevarende rolle. Han mener, at den militære virkelighed bag »atomfreden« er barsk: den skræmmende virkelighed er de helt konkrete planer for, hvorledes man skal anvende kernevåben, planer, som også omfatter drømmen om at kunne slå først: altså at kunne udslette modstanderens kernevåbenstyrke: det er det, som kaldes »disarming first strike«: Man afruster fjenden ved at slå ham ud. Agrell peger i sin analyse af de amerikanske kernevåbenstrategier og kernevåbenplanlægningen - at ideen om kernevåbenoverlegenhed og evnen til at kunne levere en »disarmering first strike«, ideer, som må siges at være uforenelig med forestillingen om gensidig sikret ødelæggelse, en opfattelse, som både SALT I og SALT II bygger på - har været søgt realiseret i mange år, og at de teknologiske muligheder er blevet udviklet i den retning.

Dette skulle forklare, hvorfor kernevåbenkaplø-

bet ikke blot har været kvantitativt - men også kvalitativt. For der er ikke blot tale om et kapløb mellem våben og våben men også mellem antallet af mål for disse våben på den ene side - og antallet af træfsikre kernevåbenspræghoveder på den anden.

Det, som Agrell prøver at fastslå, er den store forskel mellem strategierne og de erklærede hensigter. F.eks. det forhold, at man erklærer ikke at ville stræbe mod overlegenhed på kernevåbenområdet - og at man erklærer ikke at ville tilstræbe first-strike-muligheder. Og så det forhold, at planerne for målfastsættelsen, altså hvilke mål kernevåbnene skal være rettet imod, og den tilstræbte teknologiske forskning og udvikling *netop* peger mod overlegenhed og »first-strike«.

Det er svært at nægte, at det faktisk er det, som er sket i USA og som sker nu. I de sidste år har USA tilmed i ekstrem grad politiseret sin kernevåbenstrategi for at anvende den som et effektivt politisk våben, som skal skabe frygt, disciplin og respekt. For at umuliggøre kernevåbenkrigen har man ment det nødvendigt at muliggøre den. For at afskrække fra kernevåbenkrigen må man vise, at man er parat til at tage den i brug.

Min påstand er imidlertid, at forskellen mellem strategierne og den konkrete militære udformning ikke er så stor, som Agrell hævder. Strategierne har aldrig udelukkende været baseret på »gensidig sikret ødelæggelse«. Strategierne har altid indeholdt en drejning mod overlegenhed som ønskværdigt, og en »first-strike« som noget, det var rart at have i baghånden - men ikke nødvendigvis til at true med. Terrorbalancen er - som det er blevet sagt - »delikat«. Man skal nok sætte sig i modstanderens sted, men ikke glemme hvor man selv sidder.

Men hvilke konkrete muligheder eksisterer der i dag - ifølge denne publikation - for at ændre situationen? Øberg mener, at der er fire vigtige niveauer i en egentlig fredspolitik, nemlig:

1. Kampen mod våbnene og overrustningen.
Den er kortsigtet, kritisk, specifik.
2. Kampen mod militarismen og den fejludvikling.
Det er en langsigtet, kritisk og generel politik.
3. Kampen for et konstruktivt og alternativt forsvar, som strækker sig fra det enkelte individ til hele menneskeheden.
Det er en langsigtet, konstruktiv og specifik politik.
4. Og endelig som det fjerde, kampen for en fredsfremmende civil udvikling - fra lokalsamfundet til det globale samfund.
Det må kunne opfattes som en langsigtet, konstruktiv og generel politik.

Bogen berører alle fire niveauer. Noget af det mere interessante er artiklen som gennemgår, hvordan man konkret kan forestille sig et forsvar, som ikke er baseret på trusler, altså en del af det tredje niveau i Øbergs fredspolitikopregning: Et konstruktivt og alternativt forsvar - som ganske vist ikke strækker sig til hele menneskeheden, men kun til Schweiz.

Den schweiziske sikkerhedspolitik er stik modsat supermagternes. Supermagterne opererer med absolutte våben. Schweiz med relativt enkle, mindre, konventionelle våbensystemer. Supermagterne kan ikke forsvare sig mod hinanden. Forsvaret ligger i den offensive mulighed. Schweiz satser udelukkende på rent defensivt forsvar. Schweiz ønsker at være så usårbar og så ikke-aggressiv som muligt, hvor supermagterne er udsatte, sårbare, offensive.

Men Schweiz med sine ekstremt unikke forudsætninger - sine helt specifikke historiske og geografiske forhold lader sig dog næppe omplante til supermagternes globale spil.

Men det, som står tilbage er overvejelserne over, hvor længe det er muligt at leve på trusler, frygt og forestillinger om verdens undergang - som den afgørende konstituerende globale faktor i spørgsmålet om krig eller fred. Er forsvar uden trussel, det defensive forsvar løsningen? Eller behøver det uregelmæssige, anarkistiske internationale system denne overordnede trussel for at kunne fungere uden storkrig?

En ting er klar: Selvom der er anarki, er der alligevel determinerende struktur og normer. Selvom konfrontationen mellem øst og vest - mellem USSR og USA er skærpet, er der alligevel forhold, som kunne pege på, at nok er kernevåbenkrigen mulig, men ikke sandsynlig.

Det er selvfølgelig altid taknemmeligt at spå, at kernevåbenkrig ikke kommer. Ingen kan bagefter komme og pege fingre ad en. Men, når jeg vover påstanden er det ud fra den kendsgerning, 1) at parterne ved meget mere om hinandens militære formål og isenkram end nogensinde før. 2) Den gensidige afhængighed - økonomisk og politisk er trods alle brud - større end nogensinde. 3) Supermagterne er blevet klar over kernevåbnenes delikate og skrøbelige politiske karakter: De ved, at bruger man først sit kernevåbenkort - så er spillet tabt. Så er det slutspil.

4) Sidst - og ikke mindst: *dette* betyder, at ingen af parterne i den optrappede spænding i 80'erne har truet hinanden med kernevåbenkrig. Det var f.eks. tilfældet da Nixon som en advarsel til USSR under Yom Kippur-krigen satte de amerikanske kernevåbenstyrker i alarmberedskab.

En kernevåbenfri verden er målet. Men kernevåbenkrigen *behøver* ikke at blive resultatet i den nuværende farlige og ufuldendte kernevåbenbevæbnede verden.

Bertel Heurlin
Københavns Universitet