Den skandinaviske model og Europa – dilemmaer i dansk arbejderbevægelses holdning til europæisk integration 1950-1980

Af Vibeke Sørensen

Indledning

Socialdemokratiet var den drivende kraft bag ved Danmarks tiltrædelse af EF traktaten i 1972. Partiets politik, baseret på en samlet indtræden sammen med England i et udvidet EF, var udtryk for et forsøg på at samle de to danske hovedmarkeder, England og Tyskland, og sikre bedre forhold for dansk landbrug indenfor EFs landbrugspolitik. Ved folkeafstemningen i 1972 mødte den officielle partilinje uventet voldsom modstand både indenfor partiet og fagbevægelsen, men indtil den borgerlig regering overtog regeringsmagten i 1982 lykkedes det partiledelsen at holde den interne uenighed omkring EF isoleret fra indre-politiske spørgsmål. Uenigheden er fortsat i 80'erne med forøget styrke, efter den borgerlige regering i stadig højere grad har formået at præsentere sin økonomiske politik som del af den deregulerings og privatiseringsbølge, der skyllede indover EF landene i 1980'erne og begejstret har budt både det Indre Marked og et øget udenrigspolitisk EF samarbejde velkomment. Ved afstemningen i 1986 om det Indre Marked syntes det klart, at socialdemokratiet havde fortrudt det oprindelige ja til EF, og at det nu så spørgsmålet om EFs udvikling som tæt forbundet med forsvaret af den socialdemokratiske velfærdsmodel. EF betragtes nu ikke længere isoleret fra indre-politiske spørgsmål og har derfor spillet en stadig mere betydningsfuld rolle indenfor både parti og fagbevægelse i 1980'erne.

Partiet har således aldrig formået at gøre, hvad dets europæiske broderpartier lærte allerede i 1950'erne – og som den borgerlige regering har haft en sådan succes med herhjemme i 1980'erne – at knytte den nationale økonomiske strategi til den generelle udviklingsproces indenfor

EF(1). Set i et historisk perspektiv er denne manglende evne til at tilpasse den socialdemokratiske økonomiske strategi til udviklingen i resten af Europa det mest gennemgående træk i dansk arbejderbevægelses forhold til europæisk integration i perioden 1950-1980. Selv om Socialdemokratiet siden 1945, ligesom sine broderpartier syd for grænsen, generelt har gjort sig til fortaler for økonomisk vækst på linie med det borgerlige Europa, er det påfaldende, hvor lidt både parti og fagbevægelse har følt sig tiltrukket af den politisk-økonomiske model, som EF præsenterer.

Almindeligvis forklares socialdemokratiets problemer med EF med en henvisning til partiets »funktionalistiske« holdning til internationalt samarbejde, dvs. dets ønske om at kombinere den økonomiske afhængighed af omverdenen med en vis politisk autonomi(2). Dog viser den meget forskellige holdning til nordisk og europæisk samarbejde, at der er en meget betydelig forskel på hvad der opfattes som krænkelse af denne autonomi. Spørgsmål som har spillet en stor rolle for den danske arbejderbevægelses negative holdning til EF – så som et frit arbejds- og kapitalmarked og en vis harmonisering af den sociale politik – er således blevet gennemført under socialdemokratisk lederskab i Skandinavien, uden at dette er blevet følt som en krænkelse af den nationale selvstændighed(3). Denne forskel i opfattelsen af europæisk og nordisk samarbejde antyder, at der er en tæt sammenhæng mellem holdningen til integration og den nationale politisk-økonomiske organisation, og at hovedforklaringen på den danske arbejderbevægelses problemer i forhold til EF historisk set skal søges i den socio-økonomiske model i Skandinavien, der på centrale punkter adskiller sig fra den politiske og økonomiske udvikling i resten af Vesteuropa.

Den skandinaviske model: Et socialdemokratisk alternativ til Europa?

Et lands muligheder for at artikulere og forfølge sine nationale interesser på internationalt plan afhænger bl.a af dets plads i den internationale arbejdsdeling, den nationale økonomis åbenhed overfor omverdenen og den nationale politisk-økonomiske organisering. Disse faktorer udgør tilsammen de »magt-ressourcer« der står til rådighed for den nationale politiske elite, og det antages almindeligvis at i små åbne økonomier som de skandinaviske er disse ressourcer utilstrækkelige til at sikre økonomisk og politisk uafhængighed. Små lande bliver derfor betragtet som

specielt »sårbare« overfor den gensidige økonomiske afhængighed, der har kendetegnet efterkrigsperioden og det fremhæves ofte, at små økonomier ingen reelle valgmuligheder har m.h.t. til deres nationale og internationale strategi og til stadighed må tilpasse sig de internationale markedskræfter og de »store« landes magtpolitik. Men selvom denne analyse i de store linier er en korrekt beskrivelse af små landes problemer m.h.t. til deres internationale omverden, så synes konklusionen – at små åbne økonomier ikke har noget valg/alternativ – ikke i tilstrækkelig grad at tage højde for de historiske realiteter i Skandinavien. En nærmere diskussion af hovedelementerne i den skandinaviske model vil bl.a. vise, at forstillingen om at have et valg/alternativ i forhold til omverdenen er et helt centralt begreb, der har spillet en meget vigtig rolle for denne models udvikling og succes.

Eksistensen af en speciel skandinavisk politisk-økonomisk model bliver som regel defineret og forklaret ud fra en kombination af interne og eksterne faktorer. Økonomer har bl.a. fremhævet, at de skandinaviske lande adskiller sig fra resten af Europa ved deres specielle økonomiske struktur, fordi de har specialiseret sig i eksporten af nogle få dominerende basisvarer baseret på naturlige komparative fordele – i Sverige og Norge tømmer, papir, jern, stål og fisk og i Danmark smør og bacon. Historisk set er det disse varer, der har betalt for en høj import af kapital- og forbrugsgoder og dermed for en høj levestandard. Oprindeligt udviklede denne eksport sig som respons på efterspørgslen på det engelske marked, hvilket ret hurtigt førte til en betydelig økonomisk integration mellem England og Skandinavien. Historisk set har de skandinaviske landes plads i den internationale arbejdsdeling derfor været at forsyne de »gamle industrilande« med forarbejdede råvarer, dvs. en udveksling baseret på komplementær handel(4). I efterkrigsperioden har disse eksportsektorer fortsat spillet en vigtig rolle, fordi de har betalt for en stor del af den nødvendige kapital- og forbrugsgode import. Men samtidig har disse sektorer beskæftiget en stadig faldende del af befolkningen – et problem der har haft en destabiliserende effekt på den økonomiske udvikling, og som har understreget nødvendigheden af at udvikle nye højteknologiske industrier. Økonomer antyder således, at de skandinaviske lande har haft specielle problemer med at regulere deres økonomiske udvikling i efterkrigstidsperioden, fordi deres økonomiske struktur har været rettet mod komplementær udenrigshandel baseret på naturlige komparative fordele, til forskel fra samhandelen i EF, baseret på udveksling af højt differentierede industrielle produkter. Det vil sige, at de skandina-

viske lande i forskellige grader har haft et »catching-up« problem med hensyn til den internationale arbejdsdeling – et problem som især de socialdemokratiske partier har været meget bevidste om, fordi det udgjorde en betydelig risko for opretholdelsen af beskæftigelsen og en høj levestandard.(5) Alle tre partier har således været stærke fortalere for strukturrationalisering, innovation og teknologisk udvikling i efterkrigsperioden.

Eksterne faktorers stærke indflydelse på udviklingen af det politisk system er blevet fremhævet som et andet særkende ved den skandinaviske velfærdsmodel. Økonomiernes åbenhed betyder, at den industrielle politik og de institutionelle rammer historisk har været rettet mod at styrke de dominerenede eksportsektorers internationale konkurrenceevne, d.v.s. at internationale markedskræfter har dikteret priser og lønninger på hjemmemarkedet. Heroverfor har bl.a. Peter Katzenstein fremhævet, at i små åbne økonomier fremmer nødvendigheden af stadig tilpasning til internationale markedskræfter udviklingen af specielle institutionelle rammer for varetagelsen af den politiske konsensus, der til en vis grad er i stand til at kompensere for den økonomiske afhængighed af omverdenen. Katzensteins tese er, at i Skandinavien har åbenhed fremmet udviklingen af »demokratisk korporatisme«, dvs. udviklingen af de institutionelle rammer for en stadig politisk »bargaining« mellem konkurrerende interessegrupper, baseret på at kompensere lønmodtagere for internationale markedskræfters indflydelse på den nationale økonomi over de offentlige budgetter(6). Dette er en tilgangsvinkel, der understreger, at små økonomier i deres nationale organisation råder over et alternativ til automatisk tilpasning.

Politologer har også talt om en speciel skandinavisk velfærdsmodel karakteriseret af en høj mobilisering af arbejderklassen omkring stærke socialdemokratiske partier. Udviklingen af »folkeparti-ideen« i 1930'erne lagde grunden for en alliance med den private industri under ledelse af stærke reformistiske SD partier. Gösta Esping Andersen har bl.a vist hvordan specielle historiske betingelser i Skandinavien har fremmet dannelsen af en bred »rød-grøn« alliance mellem en reformistisk arbejderklasse og små selvejende bønder. Disse politologiske definitioner af den skandinaviske model fremhæver interne faktorer – især den brede demokratiske mobilisering på tværs af klasser omkring reformistiske socialdemokratiske partier baseret på et »trade-off« mellem arbejdernes krav om offentlig indgriben til fordel for beskæftigelsen og bøndernes krav om højere priser for deres produkter på hjemmemarkedet. I Skandi-

Stauning på ét af sine mange virksomhedsbesøg i 1930-erne. Han ses midt i billedet, der stammer fra et besøg på Cementfabrikkerne i Aalborg. Alliancen mellem den private industri og de socialdemokratiske partier var ét af elementerne i den skandinaviske velfærdsmodel. (ABA)

navien har denne politiske konsensus været organiseret omkring arbejderpartierne og den skandinaviske model må derfor i stor udstrækning betragtes som socialdemokratisk(7).

Disse forskellige tilgangsvinkler illustrerer tilsammen nogle særlige træk ved den skandinaviske udvikling i det 20. århundrede. Det er således karakteristisk, at den skandinaviske model allerede lå fast i sine centrale elementer i slutningen 1930'erne, og at den var et alternativ til tidligere tiders automatiske tilpasning til internationale markedskræfter – de nye politiske alliancer hvilede således i alle tre lande på de dominerende eksportsektorers accept af at forbindelsen mellem verdensmarkedet og den nationale økonomi skulle reguleres på det makro-økonomiske niveau med et vist hensyn til de social-økonomiske effekter af internationale markedskræfters indvirkning(8). I 1930'erne tillod verdenskrisen små åbne økonomier en hidtil ukendt grad af manøvrefrihed i forhold til

den internationale økonomi – en mulighed for på samme tid at reducere den økonomiske afhængighed og øge den politiske autonomi i forhold til omverdenen, der i Skandinavien gav sig udtryk i en politisk såvel som økonomisk tilbagetrækning fra Europa. Den økonomiske krise ledte til tilsvarende eksperimenter med den nationale økonomiske politik i mange andre lande, men kun i Skandinavien var den nationale organisation stærk nok til overleve krigen og var i 1945 den basis, hvorfra de skandinaviske socialdemokratier forventede yderligere at udbygge deres politiske indflydelse i efterkrigsperioden. Men efter 1945 var det store spørgsmål, hvorvidt den socialdemokratiske model kunne tilpasses en åben international økonomi uden at den bærende alliance mellem bønder og arbejdere brød sammen. I Norge og Sverige betød den økonomiske struktur, at det var muligt til en vis grad at garantere den »rød-grønne« alliance via en fortsættelse af den protektionistiske landbrugspolitik – en strategi som den økonomiske struktur i Danmark gjorde både politisk og økonomisk uholdbar.

Efterkrigsudviklingen blev således en betydelig udfordring for den socialdemokratiske model. Både fagbevægelse og parti havde som sit erklærede mål opbygningen af en velfærdsstat med fuld beskæftigelse, og der var en klar forståelse af nødvendigheden af at udvikle en moderne konkurrencedygtig eksportindustri, hvis social velfærd og fuld beskæftigelse skulle sikres i efterkrigsperioden. Men »catching-up« problemet i forhold til den internationale arbejdsdeling var yderligere vanskeliggjort af at hjemmemarkedsindustrien fortrinsvis var beskyttet af importrestriktioner, hvilket gjorde de skandinaviske industrier specielt sårbare overfor OEECs liberaliseringsprogram. Bibeholdelsen af høje toldsatser i de gamle industrilande betød, at tab af hjemmemarkedsandele ikke umiddelbart kompenseredes af øgede markedsandele på eksportmarkederne. I Danmarks tilfælde forværredes dette katastrofalt ved at liberaliseringen ikke omfattede den væsentligste eksportindustri, landbruget.

Industrialiseringsstrategien sammen med frygten for især tysk industri og problemerne forbundet med et strukturelt betalingsbalanceunderskud overfor Tyskland talte således ikke for en økonomisk og politisk nyorientering mod Europa. Også den økonomiske politik på kontinentet tjente til at styrke den negative holdning til Europa. Tysk økonomisk politik, som den blev praktiseret i Ludwig Erhards sociale markedsøkonomi, sås som et eksempel på den økonomiske politik, der ville blive ført i et integreret Europa, og tilpasning til internationale markeder via en deflationær økonomisk politik, løntilbageholdenhed og en høj rente var ik-

ke del af den politiske konsensus i Skandinavien, hvor den konjunkturpolitiske stabilisering af økonomierne via finanspolitikken og den ekspansive pengepolitik forudsatte fuld national kontrol over handel, valutakurser og kapitalbevægelser(9).

Den skandinaviske socialdemokratiske model baseret på fuld beskæftigelse, social velfærd og industriel »catching-up« var også afgørende forskellig fra den socio-økonomiske model, der udviklede sig på kontinentet. Konsolidering af nationalstaten og den politiske konsensus efter 1945 udviklede sig her med de nye kristelige demokratiske partier som centrum. Den politiske stabilitet af disse alliancer hvilede på, hvad Charles Maier har kaldt »the politics of productivity« – ideen om at en stærkt forøget økonomisk vækst en gang for alle ville fjerne spørgsmålet om den interne fordeling af nationalproduktet fra den nationale politiske dagsorden.(10) Ikke bare øgede investeringer, men også en betydelig udvidelse af den europæiske samhandel, sås som en helt afgørende forudsætning for forfølgelsen af økonomisk vækst. Ny forskning i EFs historie antyder bl.a. at det var denne ideologi om høj økonomisk vækst snarere end føderalistiske idealer, der var drivkraften bag udviklingen af europæisk integration i 1950'erne. Denne forskning påviser også, at to store opsving i den europæiske samhandel var en helt afgørende forudsætning for realiseringen af Fællesmarkedet i 1957(11). Det første opsving mellem 1945 og 1951 fremmede eksisterende ideer om fordelene ved en toldunion, idet den øgede samhandel understøttede den politiske nødvendighed af at reintegrere Tysland i den vesteuropæiske økonomi. Det andet opsving mellem 1954 og 1957 overbeviste regeringer og den offentlige opinion om, at den stærke vækst i samhandelen siden 1945 ikke, som forventet, var et forbigående men derimod et mere permanent fænomen i efterkrigstidens Europa. I denne periode blev det klart, at Tyskland ikke alene var den største eksportør af industriprodukter men også det største marked for disse produkter i Vesteuropa. Dette var en klar antydning af den tyske økonomis fremtidige rolle som »vækstlokomotiv« og udviklingen af en dynamisk intra-vesteuropæisk samhandelsstruktur baseret på gensidig udveksling af højt differentierede industriprodukter.

Der var således nogle meget betydningfulde forskelle på den europæiske og den skandinaviske model i 1950'erne – forskelle som til en vis grad kan forklare hvorfor de skandinaviske socialdemokratier var og er forblevet »modvillige europæere«, men som næppe fuldt ud forklarer deres »funktionalistiske« holdning til europæisk samarbejde. International politisk teori har bl.a. fremhævet, at den usikkerhed, der er et resultat af

den voksende internationale gensidige økonomiske afhængighed, har været en væsentlig drivkraft bag europæisk integration – en usikkerhed som klart har været vanskeligst at håndtere for små åbne økonomier(12). Tilsvarende betragtes integration som et alternativ, der er specielt fordelagtigt for små lande, fordi det giver dem en indflydelse, der langt overstiger deres nationale »magt-ressourcer«. Således bliver Benelux ofte fremdraget som et eksempel på hvordan en geografisk tætliggende gruppe af små lande gennem integration hver især kan forøge deres nationale kontrol/indflydelse over omverdenen. Set ud fra en sådan betragtning synes de skandinaviske landes insistering på bibeholdesen af den politiske autonomi mere vanskelig at forklare. Her overfor har Helge Hveem fremhævet, at de skandinaviske lande indtil 1970'erne gennem deres evne til fælles at koordinere både deres nationale politisk-økonomiske strategi og deres internationale samarbejde har formået at udøve en betydelig inflydelse over deres omverden – en tilgangsvinkel som antyder, at de skandinaviske lande, ligesom Benelux-landene, har søgt at forøge deres »magt-ressourcer« gennem integration, men at forskellen på den skandinaviske og den europæiske model har betydet, at i Skandinavien har disse forsøg været rettet mod skabelsen af et nordisk alternativ til Europa(13). Specielt set ud fra en socialdemokratisk synsvinkel syntes dannelsen af en skandinavisk regional blok baseret på fuld beskæftigelse og øget intern samhandel på mange måder at være en naturlig forlængelse af udviklingen i 1930'erne. I 1950'erne syntes den nordisk toldunion tillige at være svaret på flere af de centrale problemer, som de skandinaviske socialdemokratier stod overfor: Et større hjemmemarked ville bl.a. danne grundlaget for den restrukturering og innovation, der var nødvendig for at udvikle nye og større industrier. Et fællesmarked kunne således på mange områder styrke de skandinaviske landes »magt-ressourcer« og evne til at kontrollere forholdet til omverdenen, og motiverne bag dannelsen af en nordisk toldunion var da også på mange måder de samme, som lå bag dannelsen af Fællesmarkedet i 1957 og det Indre Marked 30 år senere – et ønske om at opnå stordriftsfordele, teknologisk udvikling og styrkelse af konkurrenceevnen overfor en omverden i konstant forandring(14). Men set ud fra en socialdemokratisk synsvinkel var det nordiske projekt det europæiske langt overlegent, fordi det også var nøglen til at kombinere industriel innovation og planlægning med demokratisk korporatisme – et nordisk socialdemokratisk regionalt center var således langt at foretrække fremfor at blive et socialdemokratisk udkantsområde indenfor EF. Det er derfor i de skiftende modsætninger i perioden 1950-72

mellem disse to alternativer – det europæiske og det nordiske – at man skal finde forklaringen på den danske arbejderbevægelses manglende evne til at tilpasse sin nationale økonomiske strategi til udviklingen i Europa.

Danmark 1947-1950: Stilhed før stormen

Som sagt var det mest afgørende spørgsmål for socialdemokratiet efter 1945, hvordan den danske økonomi kunne gentilpasses til et mere åbent internationalt økonomisk system uden at skade produktion og beskæftigelse. Partiets efterkrigsprogram, Fremtidens Danmark, formulerede nu klart for første gang nødvendigheden af en egentlig industrialisering i Danmark og understregede vigtigheden af at benytte de få muligheder, inden handelens fulde liberalisering blev en realitet, til at styrke dansk industriproduktion. Både fagbevægelsen og partiet forestillede sig, at udvidelsen af industrieksporten bl.a. skulle sikres gennem dannelse af offentligt kontrollerede investeringsfonde og en vis statslig styring af investeringerne. Staten var tiltænkt en betydelig rolle, fordi en udvidelse af industrieksporten nødvendiggjorde visse kapitalkrævende basisinvesteringer, der ikke automatisk ville blive foretaget af den private industri. Ideen var, at et samarbejde mellem industri og fagbevægelse, under en vis statslig overvågning, skulle sikre Danmark en »second industrial revolution«(15).

Der var tre umiddelbare forhindringer for en sådan strategi. Den første og mest alvorlige var, at 1930'ernes politiske konsensus brød sammen allerede i 1945. Det større landbrug og Venstre gjorde det nu klart, at man sigtede mod at vende tilbage til de gode gamle dage før 1930'erne, og at prisudviklingen på verdensmarkedet nu igen skulle diktere priser og lønninger på hjemmemarkedet. Frygten for en statslig styring af produktionen bragte industrien og landbruget sammen, hvilket bl.a gav sig udslag i nogle gevaldige sammenstød over genopbygningsfonden, der sikrede landbruget og den private industri kontrollen med anvendelsen af midlerne(16). Den anden forhindring var den handelsmæssige afhængighed af England, der nu gav sig udslag i lavere priser for landbrugseksporten og vanskeligheder med at sikre forsyningen af vigtige råvarer som jern og kul. Det engelske krav om større bilateral balance betød at Danmark måtte regne med i fremtiden at købe en stor del af sin import i England, hvilket kun ville øge dansk industriproduktions vanskeligheder, idet England forventede at afsætte industrielle færdigvarer på det

danske marked(17). En tredje forhindring var den begyndende udvikling af et egentligt europæisk samarbejde indenfor OEEC, der tydeliggjorde, i hvor høj grad Danmarks toldpolitik var ude af trit med resten af Europa – Danmark havde de laveste toldsatser i Europa og hele sin »infant industry« beskyttet af importrestriktioner(18). Med sit krav om gensidig nedskæring af handelsskrankerne for industri og landbrugsvarer stod den danske regering derfor totalt isoleret indenfor OEEC, idet de danske alliancepartnere i OEEC – England, Norge og Sverige – var blandt de stærkeste modstandere af en liberalisering af landbrugseksporten.

Betalingsbalancekrisen i august 1950 nødvendiggjorde en drastisk nedskæring af såvel importen som den økonomiske aktivitet, og betød således et farvel til den lavrente-politik der ligesom i Norge og Sverige blev betragtet som et centralt element i socialdemokratisk politik. Fagbevægelsen sagde nej til en deflationær økonomisk politik, og socialdemokratiet valgte at overlade håndteringen af en stram økonomisk politik til den borgerlige regering. Betalingsbalancekrisen i 1950 var et slags vendepunkt, der på afgørende måde kom til at præge resten af 1950'erne. Krisen blev udløst af en kombination af effekterne af devalueringen i 1949 og prisforhøjelser efter Korea-krigens udbrud, men blev både i arbejderbevægelsen og industrien fortolket som en direkte konsekvens af OEEC's liberaliseringspolitik, og derfor som et skræmmende varsel om hvilke problemer det fremtidige europæiske samarbejde ville bringe. Betalingsproblemerne rejste også spørgsmålet om tilknytningen til England med fornyet styrke, idet betalingskrisen bl.a. blev udløst af det tydelige skift i dansk import, der fandt sted efter den tyske økonomi begyndte at komme til kræfter igen omkring 1949-50. Det større landbrug repræsenteret ved Landbrugsrådet begyndte allerede i 1951 at vise større interesse for de kontinentale markeder, som rådet forventede i fremtiden ville udvise en mere dynamisk økonomisk vækst og efterspørgsel, mens de små landbrug, der ingen muligheder havde for at diversificere produktionen, fortsat rettede blikket mod England. Men hverken industri eller fagbevægelse troede på industriens muligheder for at konkurrere på det tyske marked, men mente derimod at industrieksportens ekspansionsmuligheder skulle søges i Skandinavien og i de mindre udviklede oversøiske lande(19).

Allerede i begyndelsen af 1950'erne var to linier i dansk udenrigsøkonomisk politik således klart formuleret – nødvendigheden af at sikre landbrugseksporten og nødvendigheden af at fremme industriudviklingen og eksporten. Officielt blev dette udtrykt ved enigheden mellem de 4

»gamle« partier om at Danmark i sin udenrigsøkonomiske politik skulle arbejde for en genetablering af en friere samhandel og modarbejde enhver økonomisk blokdannelse – en politik der havde meget lidt basis i virkeligheden, når man tager den generelle udvikling indenfor både OEEC og GATT i betragtning, og som ikke ville løse problemet om den danske industris ringe konkurrenceevne.(20) Den officielle politik dækkede da i realiteten også over to meget forskellige opfattelser: landbrugets, at komparative fordele fortsat skulle definere dansk udenrigsøkonomisk politik – og arbejderbevægelsens, at hensynet til den fulde beskæftigelse og industriproduktionen nu måtte gå forud for landbrugets interesser.

Det Nordiske Alternativ 1950-1956

Indenfor arbejderbevægelsen havde man på dette tidspunkt klart mere sympati for en skandinavisk alenegang i forhold til det europæiske samarbejde indenfor OEEC. Den nordiske toldunion blev fortolket som et socialdemokratisk projekt knyttet til planerne om øget industriel plan-

Den anden industrielle revolution – sådan er efterkrigstidens industrielle revolution blevet omtalt. Én af de store virksomheder, der skød frem i den periode, var Danfoss. (ABA)

lægning, og fagbevægelsen gjorde det allerede i 1952 klart, at den betragtede et nordisk fællesmarked som en nødvendig garanti for udvidelsen af industrieksporten og opretholdelsen af den fulde beskæftigelse(21). Ideen om en nordisk toldunion fandt også støtte blandt dele af industrien og handelen, der var interesseret i et større nordisk marked som et første skridt mod et fuldt liberaliseret vesteuropæisk marked(22). Socialdemokratiets støtteparti, det Radikale Venstre, var en varm fortaler for nordisk samarbejde, og et nordisk fællesmarked ville således hjælpe med til at hele sårene mellem de to partier fra sammenbruddet af de nordiske forsvarsforhandlinger.

Men en nordisk toldunion indeholdt ingen fordele for dansk landbrug, idet Sverige og Norge insisterede på at holde landbruget udenfor. I begyndelsen af 1950'erne gav Landbrugsrådet et meget nødtvunget tilsagn til en nordisk toldunion på disse betingelser, men rådets stærke interesse for de europæiske forhandlinger om en fælles landbrugspolitik – den såkaldte Grønne Plan – i perioden 1952-54 viste klart, at markedsløsninger der udelukkede dansk landbrug kun var politisk holdbare, sålænge de ikke betød en øget risiko for afsætningen af landbrugseksporten(23). De små landbrug var mindre negative overfor en nordisk toldunion, fordi England forventedes at være relativt venligt indstillet overfor et nordisk fællesmarked, der samlet ville aftage en meget stor del af Englands eksport(24). I begyndelsen af 1950'erne var der således en forholdsvis bred opbakning, på tværs af klasse- og partiskel i byerne, bag det »nordiske alternativ« til Europa, mens landbruget var mere tilbageholdende – en klar indikation af at en dyberegående splittelse mellem land og by lå gemt i spørgsmålet om Danmarks udenrigsøkonomiske orientering.

På trods af dette problem gav den socialdemokratiske mindretalsregering sin fulde støtte til det nordiske alternativ, da det fælles nordiske udvalg for økonomisk samarbejde præsenterede sin slutbetænkning i foråret 1954, og på regeringskonferencen i Harpsund i oktober 1954 besluttede de tre socialdemokratiske regeringer at oprette en ad hoc- komite, Det nordiske udvalg for økonomisk samarbejde (NUOS), til nærmere undersøgelse af vilkårene for et nordisk fællesmarked. Forskning i nordisk samarbejde har længe fastholdt, at forhandlingerne om et nordisk fællesmarked 1950-59 snarere var motiveret af eksterne udenrigspolitiske overvejelser, end af de økonomiske fordele der forventedes af et fællesmarked(25). At den europæisk udvikling var et vigtigt incitament kom klart til udtryk i perioden efter 1956, hvor det nordiske samarbejde helt

tydeligt var domineret af ønsket om at opnå en stærkere handelspolitisk position indenfor forhandlingerne om det store frihandelsområde. Men hvad angår beslutningerne i 1950 og 1954 om nærmere at undersøge muligheden for et nordisk fællesmarked, synes en sådan fortolkning dog at være lidt for pragmatisk, idet den helt ser bort fra de forventede økonomiske fordele – større hjemmemarked, en fælles forsknings- og udviklingspolitik, rationalisering og effektivisering af produktionen – der var en vigtig drivkraft bag det nordiske projekt. Dette kommer bl.a. klart til udtryk i de forskellige rapporter fra NUOS, der gentagne gange henviser til nødvendigheden af industriel udvikling for sikringen af fuld beskæftigelse og social velfærd. Endvidere ignorerer en sådan tilgangsvinkel totalt arbejderbevægelsens måske væsentligste politiske motiv for det nordiske samarbejde – at dette kunne danne en udenrigsøkonomiske ramme for etablering af en ny politisk alliance mellem arbejderbevægelsen og industrien som basis for videreførelse af den skandinaviske model i efterkrigsperioden.

I følge disse forskningsresultater er det f.eks. uklart, hvad der motiverede beslutningen om at begynde forberedelsen af en toldunion i oktober 1954 – på et tidspunkt hvor den franske nationalforsamlings nej til en europæisk forsvarsunion betød det endelige nederlag for det føderalistisk inspirerede forsøg på at skabe en europæisk politisk union. Forskere har fremhævet den borgerlige oppositions modstand mod forslaget i Norge, og har stillet spørgsmålstegn ved den danske og svenske regerings overbevisning(26). Men det er et spørgsmål, om ikke fremskridtet for nordisk integration i 1954 snarere skal ses i sammenhæng med det andet store opsving i den europæiske samhandel fra 53/54. Dette uventede opsving i den økonomiske aktivitet (der i Danmark prompte udløste et betalingsunderskud) tjente til at understrege indtrykket af et nyt dynamisk økonomisk center koncentreret på kontinentet, og dermed nødvendigheden af en accellereret industriel omstillings- og udviklingsproces, hvis de skandinaviske industrier ikke skulle falde yderligere bagud i forhold til Europa. Set ud fra »catching-up« synspunktet var der al mulig grund til at fastholde det nordiske alternativ og forsøge gradvist at overkomme modstanden mod det fælles marked indenfor den norske industri. Udenrigsministeries arkiver over dansk Europa-politik i perioden 1954-57 bekræfter bl.a., at det danske tilsagn i Harpsund af både regering og administration blev fortolket som et forpligtende tilsagn til at undersøge mulighederne for et nordisk fællesmarked, der måtte tages med i betragtning ved fastlæggelsen af Danmarks generelle Europapolitik(27).

At styrkelsen af konkurrenceevnen og ønsket om industrielt »catching-up« var en betydningsfuld faktor i den socialdemokratiske regerings prioritering af det nordiske, kom f.eks. klart til udtryk i diskussionerne om et nordisk fællesmarked for stål. Disse diskussioner drejede sig ikke kun om det fælles marked, men også om en fælles og større produktion af stål – et spørgsmål som blev betragtet som uhyre vigtigt for styrkelsen af dansk industris konkurrencevne. I 1951 kom 74 % af den danske stålimport fra medlemmer af Kul og Stål Unionen og 14% fra England. Muligheden for i højere grad at blive selvforsynende via en udvidelse af den nordiske stålproduktion, ville ikke alene øge forsyningssikkerheden, der især var vigtig for skibsværftsindustrien, men også give lavere priser, der var af betydning både for industriens konkurrenceevne og betalingsbalanceunderskuddet. På trods af de mange problemer som et fællesmarked og en fælles produktion af stål rejste de tre lande imellem, var både den danske industri og den danske regering derfor positiv instillet overfor det norske krav i fællesmarkedsforhandlingerne om en effektiv planlægning af den skandinaviske stålproduktion. Lignende planer gik ud på at styrke den skandinaviske bilproduktion og skabe de produktionsmæssige forudsætninger for en udvikling af produktionen af kemikalier(28).

En af de vigtigste grunde til at forskningen hidtil har tenderet mod at undervurdere betydningen af disse motiver, er den almindelige vurdering, at det nordiske fællesmarked set ud fra en økonomisk synsvinkel var dødsdømt allerede fra starten. De råvarebaserede eksportvarer havde deres markeder udenfor Skandinavien og det nordiske samhandelsniveau var derfor forholdvist lavt, hvilket er blevet fortolket som ensbetydende med at mulighederne for en udvidelse af samhandelen også var meget begrænsede. Dette økonomiske argument er sammen med norsk industris stærke modstand blevet set som et belæg for, at de nordiske forhandlinger først og fremmest var et »taktisk« politisk modtræk til begivenhederne på det europæiske kontinent. Set ud fra den traditionelle forestilling om samhandel baseret på komparative fordele er dette en forståelig konklusion, som yderligere synes bekræftet ved den nordiske samhandels relative stagnation i løbet af 1950'erne i forhold til samhandelen med det europæiske kontinent. Således udgjorde dansk eksport til Norge og Sverige en fast andel på ca. 10-12% af den samlede eksport, mens eksporten til Tyskland voksede fra ca 11% af den samlede eksport i 1953 til ca. 21% i 1959(29).

Men en sådan konklusion overser, at den nordiske samhandel ligesom

samhandelen mellem De Seks, var domineret af udvekslingen af differentierede industriprodukter. I 1957 udgjorde råvarer og halvfabrikata 30% af den nordiske samhandel, mens egentlige industrivarer udgjorde 44%, og i 1960 var Danmarks, Norges og Sveriges eksport af maskiner til Skandinavien hver især større end eksporten til både EF og England(30). De nordiske lande havde således et betydeligt samhandelspotentiale indenfor varegruppe 7, som først blev endeligt realiseret i løbet af 1960'erne, hvor medlemskabet af EFTA medførte en meget betydelig stigning i den intra-skandinaviske handel. Stagnationen i den intra-skandinaviske handel og stigningen i samhandelen med kontinentet i løbet af 1950'erne kan derimod forklare, hvorfor det nordiske alternativ led nederlag til det store frihandelsområde og senere til EFTA. Der var således ikke, som på kontinentet, tale om, at en stærk vækst i samhandelen løb forud for og understøttede udviklingen af et nordisk fællesmarked ved konkret at synliggøre de økonomiske fordele ved markedsintegrationen. Det nordiske projekt hvilede i 1950'erne på troen på et endnu uudnyttet potentiale i handelen med højtforarbejdede industrivarer, mens interessen for både det store frihandelsområde og EFTA først og fremmest var dikteret af nødvendigheden af at sikre den råvarebaserede eksport mod en voksende diskriminering fra EF – en langt mere umiddelbar trussel mod betalingsbalancen og opretholdelsen af den fulde beskæftigelse end frygten for på længere sigt at sakke bagud i den internationale arbejdsdeling.

Frihandelsforhandlingerne 1956-1960: Tilpasning til Europa

Efter en periode med stagnation begyndte dansk landbrugseksport decideret at falde i 1953, mens industrieksporten udviste en svag men lovende stigning i 1954. Indenfor arbejderbevægelsen blev dette fortolket som en yderligere bekræftelse af den socialdemokratiske industrialiseringsstrategi, og at industriens interesser nu skulle bestemme Danmarks udenrigsøkonomiske orientering. Dette var uden tvivl en korrekt fortolkning, men der var samtidig en tydelig tendens til at ignorere, i hvor høj grad industriproduktionen stadig var afhængig af landbrugets valutaindtjening. Betalingsbalanceunderskuddet i 1954 var en klar indikation af, at den danske økonomi var fanget i en strukturel betalingsklemme, men på trods af disse problemer syntes den socialdemokratiske mindre-

talsregering forholdvis uberørt af landbrugets vanskeligheder. Fremtiden lå indenfor industrien, og dansk udenrigsøkonomisk politik var derfor 1954-56 delt mellem en aktiv deltagelse i »lavtarif-klubbens« forsøg på indenfor GATT og OEEC at overtale de store lande til at nedskære det europæiske toldniveau og betræbelserne på sammen med Norge og Sverige at færdiggøre undersøgelserne om en nordisk toldunion(31).

Messinakonferencen i juni 1955, der forvarslede et konkurrende projekt til den nordiske toldunion, medførte ingen ændringer i denne politik. Det gjorde derimod det engelske forslag i juli 1956 om at danne et stort frihandelsområde (FTA) tilknyttet de Seks. Ved første blik syntes FTA-projektet en perfekt ramme for videreførelsen af de nordiske planer. Teknisk set ville forholdet mellem en nordisk toldunion og FTA-området være en parallel til forholdet mellem dette og EF, og et frihandelsområde bestående af 2 toldunioner og England havde den fordel, at det ville fjerne den risiko for økonomisk diskriminering mod de traditionelle skandinaviske eksportvarer, der trods alt lå i en nordisk alenegang. For Danmark var hovedproblemet dog at det engelske forslag ikke inkluderede landbruget, og den socialdemokratiske regering satte derfor fra starten alle kræfter ind på at overtale den engelske regering til at skifte standpunkt. En nordisk toldunion uden landbruget var kun meget nødtvunget blevet accepteret af Landbrugsrådet, og en deltagelse i et stort frihandelsområde der ekskluderede dansk landbrugseksport, var helt klart politisk uholdbart. Dette blev yderligere bekræftet da Landbrugsrådet, som igennem længere tid nervøst havde fulgt de Seks' planer, i december 1956 krævede dansk deltagelse i disse forhandlinger. Da Venstre i januar 1957 indirekte bakkede Landbrugsrådets krav op, blev spørgsmålet om holdningen til Europa en vigtig del af valgkampen i foråret 1957. Den socialdemokratiske mindretalsregering blev beskyldt for at ignorere landbrugets problemer og for intet at foretage sig m.h.t. forhandlingen om de Seks. Denne bombe i valgkampen resulterede i en livlig rejseaktivitet for Jens Otto Krag mellem København og Bruxelles, hvor regeringen opnåede det berømte tilsagn, om at den europæiske »dør« ville stå åben, mens Danmark undersøgte mulighederne indenfor FTA-forhandlingerne. Tilsagnet fra De Seks tjente til at reducere oppositionens pres på regeringen, indtil dannelsen af trekantsregeringen efter valget i maj 1957 sikrede socialdemokratiet et folketingsflertal bag sin udenrigsøkonomiske politik(32).

Presset på regeringen blev afhjulpet af at England, efter fælles pres fra De Seks og Danmark, i oktober 1957 endeligt indvilgede i at medtage

landbruget i FTA-forhandlingerne, og døren syntes nu for første gang at stå åben for en forsoning mellem landbrugets og arbejderbevægelsens interesser indenfor et stort frihandelsområade. Dette var også i allerhøjeste grad nødvendigt, hvis den socialdemokratiske politik skulle have nogen chance i fremtiden. Udviklingen siden 1953 havde i stigende grad understreget nødvendigheden af at finde en markedsløsning, der kunne afhjælpe landbrugets problemer. Mellem 1953 og 1957 faldt landbrugseksporten til England 17%, mens eksporten til det tyske marked voksede med 12%.(33) Samtidigt stagnerede den samlede værdi af landbrugseksporten, hvilket yderligere fremmede krisestemningen indenfor landbruget, og i slutningen af 1950'erne førte til direkte krav om statsstøtte til landbruget.

Det økonomiske opsving, som i 1957 igen udløste et stort betalingsbalanceunderskud, hjalp nu med til at overbevise regeringen om, at betalingsproblemet var strukturelt, og at Danmark ikke tjente nok fremmed valuta til at finansiere den kapital- og forbrugsgodeimport, som en udvidelse af industriproduktionen nødvendiggjorde. Realiseringen af »stop-go«-politikken var blevet til en ond cirkel, der frembød en alvorlig risko for den socialdemokratiske politik. Det førte i løbet af 1957/58 til betydelige ændringer i regeringens politik(34). Der var først og fremmest tale om en øget erkendelse indenfor regeringen og dele af partieliten af landbrugseksportens vigtighed for den samlede økonomi og af nødvendigheden af at sikre denne eksports afsætning, indtil industrien kunne overtage landbrugets rolle som valutaindtjener. Denne erkendelse førte dog ikke til umiddelbare ændringer med hensyn til de nordiske planer, idet frihandelsforhandlingerne syntes at muliggøre en løsning, hvor både det nordiske fællesmarked og landbrugets afsætning kunne sikres. Men ét var klart – isoleret medlemskab af EF var ikke på noget tidspunkt et seriøst alternativ, idet både de Radikale og husmandsforeningerne, ligesom Socialdemokratiet og fagbevægelsen, gik skarpt imod Landbrugsrådets krav om et øjeblikkeligt medlemskab.

Igennem hele 1957 og 1958 forfulgte regeringen derfor målbevidst den store frihandelsløsning samtidig med at den forsøgte at vurdere fordele og ulemper ved de mange markedsplaner. Både EF og FTA ville betyde en meget stærk konkurrence på hjemmemarkedet, og der er ingen tvivl om at chok-rapportens foreløbige vurdering, at ca. 40% af den danske industriproduktion ville blive udsat for alvorlig risiko ved afskaffelsen af importrestriktionerne, styrkede frygten for den udenlandske konkurrence både indenfor fagbevægelsen og industrien. Administrationen vurde-

rede udfra denne rapport, at det for importens vedkommende ikke ville gøre nogen større forskel, hvorvidt Danmark blev medlem af De Seks eller kun FTA-området, mens medlemskabet af en nordisk toldunion indenfor FTA ville have betydelige fordele. Planerne for den nordisk toldunion var baseret på en hurtigere afvikling af restriktioner og told end indenfor de Seks og frihandelsområdet, og etableringen af en nordisk fælles toldtarif (i gennemsnit højere end de danske toldsatser) ville derfor give en vis foreløbig beskyttelse. Konklusionen var, at en nordisk løsning indenfor FTA ville gøre overgangen til det store marked noget lempeligere for dansk industri, mens landbrugets problemer forventedes løst gennem en fælles landbrugsordning indenfor FTA, baseret på reglerne fastsat i Rom-Traktaten(35). Regeringen fastholdt således det nordiske projekt, selvom uvisheden m.h.t. den endelige organisering af frihandelsordningen nødvendiggjorde en forløbig udskydelse af selve lanceringen af den nordiske toldunion.

På Nordisk Råds møde i Helsinki i februar 1957 havde de tre nordiske socialdemokratier gjort sig til meget stærke talsmænd for dannelsen af en nordisk toldunion indenfor det store frihandelsområde, og i oktober præsenterede NUOS sin 5-binds slutrapport, der anbefalede dannelsen af en nordisk toldunion(36). På trods af beslutningen i november 1957 om at udskyde den endelige beslutning om det nordisk samarbejde indtil en FTA-aftale lå fast, var den danske regering overbevist om, at den mest lempelige løsning for Danmark lå i et medlemskab af en nordisk toldunion indenfor det store frihandelsområde. Det var bl.a. på denne baggrund, at de nordiske ministre for økonomisk samarbejde så sent som i juli 1958 besluttede at udvide toldunionplanerne med et antal typiske hjemmemarkedssektorer, der hidtil var blevet betragtet som for »følsomme« til at blive medtaget i planerne(37). At disse sektorer nu blev medtaget i planerne vidner om, at en nordisk løsning indenfor FTA-området blev prioriteret indtil efteråret 1958, hvor det blev klart at den franske holdning udgjorde en alvorlig fare for et egentligt sammenbrud af FTA-forhandlingerne(38).

Udsigten til et sammenbrud – og dermed til en begyndende handelspolitisk opdeling af Europa – ledte til en nedprioritering af det nordiske alternativ, ikke kun i Danmark men også i Norge og Sverige. Udsigten til en gradvis opbygning af EFs toldskranker fra 1.januar 1959 udgjorde ikke kun en betydelig trussel for den danske landbrugseksport men også for afsætningen af andre vigtige skandinaviske eksportvarer. Således havde produkter som papirmasse, papirprodukter, aluminium og jernlege-

ringer, der udgjorde en betydelig del af norsk og svensk eksport til EF, medvirket til at fremprovokere sammenbruddet af FTA-forhandlingerne(39). I Frankrig og Italien var disse produkter pålagt høje tariffer og opbygningen af en fælles EF-tarif ville derfor – som det også var tilfældet for dansk landbrugseksport – betyde øget diskrimination i Tyskland og Benelux, hvor de nationale tariffer var lavere. Problematikken i et evt. sammenbrud af FTA-forhandlingerne var derfor til en vis grad de samme for Sverige og Norge som for Danmark – et sammenbrud ville udgøre en alvorlig risiko for den del af eksporten, der indtjente størstedelen af den fremmede valuta. Denne nye problematik forklarer flere tydelige ændringer i de skandinavisk regeringers holdning i løbet af 1958. Samarbejdet koncentrerede sig nu i højere grad om at opnå en fælles nordisk holdning til de væsentligste punkter, der adskilte parterne indenfor FTA – landbruget og spørgsmålet om oprindelseskriterierne. Især på landbrugsspørgsmålet var ændringen i Norges og Sveriges politik tydelig. Principielt foretrak begge lande et FTA uden landbrug, men indså nu, at ofre på landbrugsområdet var nødvendige for at sikre dannelsen af et frihandelsområde. På et ministermøde i Saltsjöbaden i september 1958 besluttede de økonomiske ministre derfor, at det ikke var muligt at komme videre med det nordiske projekt indtil der forelå mere positive udviklinger indenfor FTA-forhandlingerne, og henviste til nødvendigheden af i højere grad at etablere en fælles nordisk politik indenfor forhandlingerne for at modarbejde aftaler mellem de store lande, der kunne betyde øget diskrimination mod de skandinaviske eksportvarer – landbrugs- og fiskeriprodukter, tømmer, papir, aluminium og jernlegeringer. Det er klart, at der her henvistes til faren for, at et evt. »trade-off« mellem England og De Seks kunne resultere i dannelsen af et FTA-område, der ikke i tilstrækkelig grad ville varetage de skandinaviske interesser. Prioriteringen af en fælles nordisk politik indenfor FTA-forhandlingerne gav sig blandt andet udtryk i nordiske forhandlinger om at nå frem til et fælles kompromis på landbrugsspørgsmålet, der imødekom de danske krav, og som kunne fungere som et kompromis mellem Englands og De Seks' meget forskellige synspunkter(40).

Sammenbruddet af FTA-forhandlingerne i november 1958 medførte en yderligere nedprioritering af det nordiske alternativ, idet Sverige og Norge nu koncentrerede indsatsen om at skabe en handelspolitisk modvægt til EF, der kunne kompensere for virkningerne af EFs toldmure. Man fastholdt ganske vist, at en nordisk toldunion kunne tilpasses et »ydre« frihandelsområde, men det var klart, at det nordiske alternativ nu

var gledet definitivt i baggrunden. Modstanden mod en nordisk løsning var også voksende indenfor det private erhvervsliv, og de skandinaviske industriforbund tog tidligt stilling til fordel for et »ydre« frihandelsområde, og spillede en betydelig rolle som initiativtager i dannelsen af EFTA. Både Norge og Sverige var nu også indstillet på at et evt. »ydre« frihandelsområde skulle fungere som en handelspolitisk modvægt mod EF.

Nødvendigheden af at sikre landbruget adgang til EFs markeder stillede derimod den danske regering i en helt anderledes situation. Mulighederne for et »ydre« frihandelsområde var blevet diskuteret mellem de nordiske lande, England og Schweitz indenfor rammerne af UNISCAN allerede inden det reelle sammenbrud af FTA forhandlingerne(41). Både England og Danmark havde her advaret mod overilede handlinger, der kunne fremprovokere et brud, men efter november 1958 blev England mere velvilligt indstillet overfor en konfrontation med EF. Mellem sammenbruddet i november 1958 og beslutningen om at danne EFTA i juli 1959 arbejdede den danske regering og administration febrilsk på tre fronter i forhold til markedsplanerne. Størst prioritet havde nordiske forsøg på at få parterne tilbage til forhandlingsbordet, hvilket den voksende engelske, svenske og norske interesse i det »ydre« frihandelsområde dog gjorde højst usandsynlig. Anden prioriteten var at sikre, at et sådant frihandelsområde ikke blev en egentlig modvægt men snarere en slags grå zone omkring EF. Hensynet til EFs behandling af landbrugseksporten betød, at Danmark måtte modarbejde enhver politik, der kunne føre til en egentlig styrkeprøve mellem EF og EFTA. Den tredje men uhyre vigtige prioritet var at opnå en vis kompensation både indenfor EF og det »ydre« frihandelsområde for diskriminationen mod dansk landbrugseksport. Både Tyskland og England anerkendte, at Danmark til en vis grad uforskyldt var blevet et offer for bruddet mellem EF og England, og var rede til at give Danmark en vis kompensation i form af bedre aftaler for landbruget. Det samme var Sverige, der nu satsede alt på en hurtig iværksættelse af EFTA(42).

Disse aftaler, der sikrede en kortvarig opretholdelse af landbrugseksporten, gjorde det politisk muligt for regeringen at overhøre Landbrugsrådets og Venstres krav om en isoleret tilslutning til EF. Men EFTA indeholdt ingen muligheder at skabe den forøgede afsætning for landbrugseksporten, der var nødvendig, hvis den danske økonomi på længere sigt skulle arbejde sig ud af den strukturelle betalingsklemme(43).Selvom socialdemokratiet var meget negativ overfor EF, måtte Jens Otto Krag således i januar 1959 konstatere, at et medlemskab af EF

kunne blive nødvendigt af økonomiske årsager. Dette var også begyndelsen til en gradvis ændring af socialdemokratiets nordiske politik – i stedet for en selvstændig nordisk region skulle det nordiske alternativ nu realiseres indenfor rammerne af et udvidet EF(44).

Dette var dog en konklusion, der ikke havde megen opbakning i fagbevægelsen, hvor den nordiske løsning stadig betragtedes som det bedste alternativ for Danmark. Indenfor fagbevægelsen var der meget lidt forståelse for nødvendigheden af at sikre Danmarks valutaindtjening. Her så man spørgsmålet om dansk medlemsskab af EF som et udtryk for et sammenstød mellem de større bønder og arbejderne, og fastholdt at industriens og lønarbejdernes interesser nu måtte gå forud for bøndernes. Dette kom helt klart til udtryk, da den socialdemokratiske regering i juli 1961 besluttede at følge England og søge medlemskab af EF. Denne beslutning var baseret på, at Norges ansøgning om medlemskab og den svenske ansøgning om en løsere tilknytning ville muliggøre en videreførelse af det nordiske samarbejde indenfor EF. Men udsigten til realiseringen af det nordiske alternativ indenfor EF ændrede ikke fagbevægelsens negative holdning. Både Specialarbejderforbundet og Metalarbejderforbundet fremmanede foruroligende billeder af Danmark som et appendix til Ruhr-området, invaderet af udenlandske kapitalister og en syndflod af fremmed arbejdskraft fra Sydeuropa, der ville profitere af den fulde beskæftigelse og den sociale velfærd i Danmark. Mens De Radikale tildels lod sig overtale af Englands ansøgning vidnede fagbevægelsens holdning helt klart om dyberegående uenigheder indenfor dansk arbejderbevægelse, og regeringen måtte indse, at den befandt sig i en uholdbar situation idet dens beslutning om at følge England blev bakket op af alle erhvervsorgansationerne undtagen fagbevægelsen. På trods af de til tider hysteriske skræmmebilleder som fagbevægelsen fremmanede, var det tydeligt, at modstanden først og fremmest var baseret på en uvillighed til at opgive det nordiske alternativ og acceptere at strukturelle forandringer i omverdenen nødvendiggjorde ændringer i dansk udenrigspolitik – en holdning som også deltes af Socialistisk Folkeparti. Socialdemokratiets argumenter om den økonomiske nødvendighed af EF for at sikre den fremtidige betalingsbalance og udviklingen af industrien kunne ikke ændre fagbevægelsens holdning, at den skandinaviske model var uforenelig med Europa. Dette blev klart udtrykt af formanden for specialarbejderforbundet, der foretrak at »stagnere økonomisk som fri borger i et frit land« fremfor at blive medlem af EF(45).

Nordiske statsministre samlet i 1960'erne. Fra venstre Krag, Fagerholm fra Finland, Erlander fra Sverige samt Lyng fra den daværende borgerlige regering i Norge. (ABA)

1960'erne: Styrkelse af det nordiske alternativ?

Men der blev ikke tale om stagnation i 1960'erne – tværtimod gik Danmark ind i en periode med hidtil ukendt høj økonomisk vækst og fuld beskæftigelse, der fjernede den sidste tvivl om at fremtiden lå indenfor industrien. På trods af de to EF ansøgninger var 1960'erne på mange områder kendetegnet af en tilbagetrækning fra Europa efter de 4 hektiske år mellem 1956 og 1960, og for EF »skeptikerne« i arbejderbevægelsen var dette en velkommen udvikling. Etableringen af en nordisk toldunion indenfor EFTA var ganske vist blevet blokeret af de ikke-skandinaviske medlemmer, men frihandelsområdet var alligevel et alternativ, der lå betydelig nærmere de nordiske idealer end EF. Den hurtige økonomiske vækst tjente også til at dreje interessen væk fra den strukturelle betalingsklemme og medlemskabet af EF, og istedet fokusere opmærksomheden på indre-politiske spørgsmål. Det gamle motto »hvad udad tabes,

skal indad vindes«, syntes at få ny aktualitet i 1960'erne, hvor de offentlige budgetter steg med rekordagtig hastighed og resulterede i udbygningen af en offentlig sektor, hvis ideologiske fundament, interne organsation og finansieringsstruktur var afgørende forskellig fra udviklingen på kontinentet(46).

Alle samfundsgrupper gjorde i 1960'erne krav på af få en andel i den økonomiske vækst. Ny pensions-, sygesikrings- og arbejdsløshedsunderstøttelseslovgivning introducerede lempeligere kriterier og øget dækning, hvilket resulterede i stærkt forøgede indkomster især for lønarbejdere og pensionister. Kun for landbrugets vedkommende resulterede den økonomiske vækst ikke i øgede indkomster, og på trods af en betydelig offentlig støtte (1965 ca. 20% af landbrugets indkomst) var landbruget præget af stærkt faldende indtægter perioden igennem. Samtidigt udeblev den nødvendige omlægning af landbrugsstrukturen i retning af større og mere profitable enheder. Introduktion af ny lovgivning i løbet af 1960'erne åbnede ganske vist for en begyndende udvikling i denne retning, men en systematisk omlægning og tilpasning af landbrugsstrukturen til de internationale markedskræfter var der ikke på noget tidspunkt tale om(47). I stedet rettedes opmærksomheden i stigende grad mod den redningsmulighed, der lå i EFs landbrugspolitik. Socialdemokratiet accepterede således Venstres synspunkt, at landbrugets produktionsstruktur måtte holdes vedlige ved hjælp af statsstøtte, indtil medlemskabet af EF ville sikre dets fulde udnyttelse. Politiske hensyn til de små brug og det større landbrugs afvisning af offentlig indblanding understregede nu nødvendigheden af at sikre dansk landbrug bedre forhold indenfor EF(47).

EFTA medvirkede på mange måder til at understrege tilbagetrækningen fra kontinentet. I 1968 var EFs toldmure fuldt udbygget, mens EFTA allerede i 1967 havde afskaffet alle indbyrdes toldskranker og restriktioner. I 1959/60 havde de nordiske lande indført fælles arbejdsmarked, lige adgang til landenes social systemer og pasfrihed, og der var således på mange måder tale om, at et nordisk økonomisk samarbejde blev indført, så at sige »gennem bagdøren«, indenfor EFTAs rammer. Dette gav sig bl.a. udslag i en meget succesfuld fælles handelspolitisk optræden indenfor GATT (Kennedy-runden) i 1966. Samtidigt havde Englands indførelse af en 15% import afgift i 1964 uden forgående konsultation med sine EFTA partnere sat et alvorligt spørgsmålstegn ved, hvorvidt frihandelsområdet i tilstrækkelig grad ville være i stand til at håndhæve de skandinaviske interesser – en udvikling der også syntes at understege nødvendigheden af et øget nordisk samarbejde indenfor EFTA(48).

I 1960 havde de nordiske lande en typisk middelposition indenfor den internationale arbejdsdeling – et »catching-up« problem med hensyn til de industrialiserede lande og en stor eksport af industrivarer til den tredje verden(49). I løbet af de følgende 10 år tog de nordiske lande et »skridt op ad udviklingsstigen«, idet ny teknologi og stigende diversificering førte til en stigende udveksling af industriprodukter med OECD landene. Der er meget, der tyder på, at denne udvikling blev understøttet af den stærke udvikling i samhandelen mellem de nordiske lande. I løbet af 1960'erne udviklede Sverige og Norge sig således til det betydeligste marked for dansk industrieksport, og samlet steg den nordiske samhandel med 200% mens samhandelen med resten af Europa voksede med 100%(50). Den største vækst i den nordiske samhandel fandt sted indenfor varegrupper som kemikalier, maskiner, transportudstyr og andre højt forarbejdede industrivarer – en udvikling der vidnede om en voksende regional arbejdsdeling i Skandinavien.

Set på denne baggrund syntes De Radikales forslag i februar 1968 om et nordisk alternativ – NORDEK – på mange måder at være en naturlig konklusion på udviklingen i 1960'erne. Der er ingen tvivl om at De Gaulles nej til England i december 1967, og Hilmar Baunsgaards ønske om at styrke sin profil som statsminister, spillede en betydelig rolle for genoptagelsen af det nordiske alternativ på netop dette tidpunkt. Men igen synes andre motiver også at have spillet en betydelig rolle.

NORDEK var et betydeligt mere ambitiøst projekt end de oprindelige planer om en nordisk toldunion, idet stærkere institutioner denne gang var indbygget i forslaget – institutioner der skulle sikre, at NORDEK på en gang kunne stå alene og samtidigt på længere sigt skabe basis for dannelsen af et stort europæisk marked. NORDEK var også udtryk for Sveriges accept af i højere grad end tidligere at spille rollen som »vækstlokomotiv« i Skandinavien. Svensk eksport af kapital og en ændring af den svenske landbrugspolitik skulle nu imødekomme de norske ønsker om investeringskapital og de danske ønsker om en øget afsætning af landbrugsprodukter(51). Også det endelige mål var mere ambitiøst end tidligere – ikke kun en toldunion men også en øget ko-ordinering af den økonomiske politik blev nu betraget som en nødvendig forudsætning for det nordiske alternativs fremtidige succes.

NORDEK-forslaget blev mødt med stærk kritik af Landbrugsrådet, der sammen med Venstre fastholdt, at det nordiske alternativ ikke i tilstrækkelig grad sikrede landbrugets interesser. Den øgede afsætning (ca. 200 mill.d.kr.) som ændringen i den svenske landbrugspolitik ville med-

føre, var ubetydelig i forhold til de økonomiske fordele (2,4 milliarder d.kr.) som dansk landbrug forventede fra EF. Men NORDEK-forslaget genetablerede den markedspolitiske enighed mellem de Radikale og Socialdemokratiet, som i et dagsordensforslag i Folketinget henstillede, at regeringen skulle arbejde både for fuldførelsen af Nordek og for skabelsen af et egentligt nordisk økonomisk fælleskab på længere sigt. Dette betød dog ikke nogen opgivelse af partiets EF-politik, idet forslaget også henstillede, at et nordisk økonomisk fællesskab skulle etableres med henblik på udviklingen af en bredere europæisk løsning på længere sigt.

I december 1969 brød europæiske begivenheder igen ind i de nordiske planer, da EF, efter De Gaulles uventede afgang, på et møde i Haag besluttede at genåbne spørgsmålet om en udvidelse af EF – en udvikling der bragte modsætningerne mellem det europæiske og det nordiske alternativ frem i lyset, og som svækkede opslutningen bag NORDEK. I Danmark fastholdt Landbrugsrådet og Venstre, at de nordiske planer ikke måtte stå i vejen for EF-medlemsskabet, og også i Norge førte ændringen i EFs politik til en betydelig afsvækkelse af interessen for NORDEK. Kun den svenske industri og regering forblev, sammen med de nordiske fagforbund, uberørte af den europæiske udvikling og bakkede fortsat fuldt op bag NORDEK.

Indenfor socialdemokratiet havde udsigten til et valg mellem NORDEK og EF dyberegående effekter i retning af en begyndende uenighed om partiets EF-politik. Partiets arbejdsprogram, vedtaget på kongressen i juni 1969, fastslog således, at partiet skulle arbejde for et udvidet nordisk samarbejde i form af en toldunion, med en egentlig økonomisk union som det endelige mål, og i januar 1970 udtalte partiets markedspolitiske ordfører Ivar Nørgaard sin tvivl om, at folketinget ville være i stand til at mobilisere det nødvendige 5/6 fletal bag EF-medlemskabet, og advarede om, at en opgivelse af NORDEK ville møde stærk modstand indenfor både Socialdemokratiet og de Radikale(53). Opgivelsen af det nordiske alternativ ville også møde betydelig modstand i fagbevægelsen, der samlet havde sluttet op omkring NORDEK. For fagbevægelsen synes 1960'ernes økonomiske og sociale udvikling at påvise levedygtigheden af det nordiske alternativ – en betragtning der også deltes af Socialdemokratiets venstrefløj og SF.

Det finske nej i marts 1970, på et tidspunkt hvor NORDEK-aftalen lå klar til underskrivelse, var stærkt motiveret af Norges og Danmarks fastholdelse af deres frihed til at søge om optagelse i EF, og syntes således for EF-skeptikerne indenfor arbejderbevægelsen at understrege, at danske

Gert Petersen i TV-byen, hvor han følger udviklingen i afstemningen om EF-pakken 27.2.1986. Hans parti, Socialistisk Folkeparti, var stærk modstander af den orientering mod EF og væk fra det nordiske samarbejde, der indledtes i slutningen af 1960erne. (ABA. Fotograf Harry Nielsen)

landbrugsinteresser endnu engang havde ledt til opgivelsen af det nordiske alternativ. Dette blev yderligere understreget ved Venstres og de Konservatives konklusion, at det finske nej måtte betyde et endeligt opgør med det nordiske samarbejde, og at kræfterne i stedet måtte koncentreres om at opnå de bedst mulige optagelsesbetingelser i EF. Med fagbevægelsens opbakning bag NORDEK blev spørgsmålet om EF-medlemskabet nu et meget ømtåleligt politisk problem for Socialdemokratiet, der stadig forsøgte at fastholde den hidtidige politik, at EF-medlemskabet ikke ville udelukke en fortsættelse af det nordiske samarbejde, hvilket bl.a. blev meget klart udtrykt af Ivar Nørgaard i en markedspolitisk udtalelse i november 1971. Denne konklusion blev dog kort efter meget bestemt tilbagevist i en udtalelse fra EF, der understregede, at medlemskab ikke tillod forpligtende deltagelse i andre former for regionalt samarbejde – en klar tilkendegivelse af at der var tale om et valg mellem Europa og det nordiske alternativ(54).

Set på baggrund af 1960'ernes økonomiske og sociale udvikling er det således ikke mærkeligt, at EF-medlemskabet blev et så omstridt spørgsmål for arbejderbevægelsen ved afstemningen i 1972. Både indenfor partiet og fagbevægelsen medførte sammenbruddet af NORDEK alvorlig tvivl om EF-medlemskabet. Adskillige fagforeninger var erklærede modstandere af EF, og som noget nyt kom stærke anti-kapitalistiske overtoner tydeligt til udtryk i fagbevægelsens udtalelser om EF 1970-71(55). EF-medlemskabet fremstod i stigende grad som et spørgsmål om at skaffe landbruget adgang til EFs pengekasse, og for store dele af arbejderbevægelsen syntes dette at være ensbetydende med at vende ryggen til de sidste 10 års industrielle ekspansion og velfærd, og vende tilbage til den automatiske tilpasning til internationale markedskræfter som det større landbrug altid havde stået som fortalere for(56).

1972-1990: Et endeligt nederlag for det nordiske alternativ?

Danmark blev medlem af EF på et tidspunkt, hvor oliekrisen og dyberegående strukturelle ændringer i den internationale arbejdsdeling og økonomi stillede både Europa og Skandinavien overfor nye udfordringer. I løbet af 1970'erne blev det klart, at de skandinaviske lande var ved glide bagud i den internationale arbejdsdeling, idet udvekslingen af højteknologiske industriprodukter med OECD-landene til en vis grad erstattedes

af en stigende importspecialisering. Samtidigt erstattedes den tidligere eksportspecialisering overfor udviklingslandene af en stigende udveksling af industriprodukter – en udvikling der antydede, at den skandinaviske produktionsstruktur var specielt sårbar overfor konkurrencen fra de såkaldt »ny-industrialiserede« lande(57).

Ligesom i resten af Europa forsøgte man i Skandinavien først at møde disse nye udfordringer på nationalt plan. I løbet af 1970'erne forsøgte socialdemokratiske regeringer i både Danmark og Sverige at håndtere disse problemer indenfor rammerne af den traditionelle politiske konsensus baseret på fuld beskæftigelse og socialt velfærd. I Danmark førte denne politiks manglende succes, ligesom i Europa, til en stigende erkendelse af nødvendigheden af en mere markedsorienteret tilgang til den nationale økonomiske politik – en udvikling der har tvunget især arbejderbevægelsen og venstrefløjen til at revidere fundamentale elementer i den skandinaviske model. Samtidigt blev det i begyndelsen af 1980'erne også tydeligere, at en mere markedsorienteret økonomisk politik nødvendiggjorde en øget deltagelse i EF(58).

EFs beslutning om at iværksætte det Indre Marked var en konsekvens af nederlaget for de nationale krisestrategier i 1970'erne, og et udtryk for at medlemslandene nu var rede til samlet at forsøge at øge inflydelsen/kontrollen over omverdenen(59). Det var således udtryk for en erkendelse af, at den stigende hastighed og voksende omfang af internationaliseringsprocessen har skabt et nyt konkurrencemæssigt klima, der er afgørende forskelligt fra 1960'ernes – et klima hvor »magt-ressourcer« og gensidighed (reciprocity) vil være af afgørende betydning for handel og økonomisk vækst – og hvor der derfor vil være mindre plads til alternative modeller som den nordiske. Mens det nordiske alternativ i 1960'erne og 1970'erne indebar en risiko for handelsmæssig diskrimination, der tildels kunne kompenseres for gennem frihandelsaftaler, så involverer det i 1990'erne en betydelig højere risiko, idet en alenegang udenfor det Indre Marked kan betyde udelukkelse fra den produktions- og konkurrencemæssige omstruktureringsproces, som skal sætte Europa istand til i højere grad at tage konkurrence op med USA, Japan og de ny-industrialiserede lande. Sveriges ansøgning om EF-medlemskab er udtryk for en erkendelse af dette problem, og synes at antyde, at det nordiske alternativ nu endeligt har lidt et definitivt nederlag til EF.

Noter

1. For en diskussion af forholdet mellem EF og udviklingen i de nationale økonomiske strategier i Vesteuropa se bl.a. H. Kastendiek. 1990. *Convergence or a Persistent Diversity of National Politics?* i C. Crouch og D. Marquand. *The Politics of 1992*. Oxford: Blackwell, s. 68-85.
2. Se bl.a. Nielsen, G.P. 1966. *Denmark and European Integration: A Small Country at the Crossroads*. Ph.d afhandling UCLA, Los Angeles; Hansen, P. 1974. Adaptive Behavior of Small States: The Case of Denmark and the European Community. *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*. vol II.; Miljan, T. 1977. *The Reluctant Europeans. The Attitudes of the Nordic Countries towards Europe*. London: C.Hurts & Co.; Schou, T. L. 1980. Denmark: The Functionalists. i V. Herman/ M. Hagger. *The legislation of Direct Elections to the Europan Parliament*, Farnborough.
3. Til forskel fra Skandinavien har pasfrihed og et frit arbejdsmarked derimod været meget omstridte spørgsmål indenfor EF. På trods af at et frit arbejdsmarked var omfattet af Romtraktatens bestemmelser, har medlemsstaterne fastholdt en række begrænsninger på den frie bevægelighed indenfor EF. For en diskussion af Italiens mange forsøg i 1950'erne på at fremme dannelsen af et frit arbejdsmarked og modstanden i de andre medlemslande se Romero, F. 1991. *Emigrazione e Integrazione Europea 1945-73*. Rom: Edizione Lavori. De mange diskussioner som den såkaldte Schengen-aftale frem-provokerede vidner også om at pasfrihed i EF involverer helt fundamentale nationale interesser. Den mest indlysende forklaring på hvorfor pasfrihed og arbejdskraftens frie bevægelighed ikke har mødt modstand i Skandinavien er økonomiernes ensartede sociale og økonomiske organisation og fraværet af større uligheder såsom betydelige overskud af af arbejdskraft landene imellem.
4. De nordiske landes eksportspecialisering er blevet sammenlignet med udviklingsforløbet i de tidligere engelske kolonier, hvor et højt indkomstniveau opbyggedes ved at udveksle råmaterialer og halvfabrikata for kapital- og forbrugsgoder. Se bl.a. Mjoset, L. 1987. *Norden Dagen Derpå*. Oslo: Universitetsforlaget. For en kortere opsummering se Mjoset, L. 1987. Nordic Economic Policies in the 1970's. *International Organization* 43(3), s. 403-56. Norge og Danmark er her mere typiske eksempler end Sverige, hvis industri er mere diversificeret, men selv i Sverige udgjorde eksporten af tømmer, papirprodukter, jern og stål 72% af eksporten i 1948 og 30% i 1980. Samuelsson, K. 1988. The Swedish Model and Western Europe. *Journal of International Affairs* 41(2), s. 376. Dette gælder også for samhandelen med England, hvor især Norge og Danmark har haft næsten koloniale handelsrelationer med England.
5. Gerschenkron fremhæver, at de såkaldte »late-comer« lande har en betydelig fordel, fordi de kan vinde ind på »gamle« industrilandes forspring ved import af ny teknologi. Gerschenkron, A. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard UP. Nyere forskning fremhæver heroverfor, at den internationale arbejdsdeling i efterkrigsperioden i stadig højere grad har været præget af et innovationskapløb, hvor vinderne ganske vist sikrer sig en altdominerende lederposition, men som også involverer betydelige økonomiske resourcer og høj risiko. Små lande med begrænsede midler for forskning og udvikling til rådighed er derfor specielt dårligt stillet i dette kapløb. Se bl.a. Hull Kristensen, P./Levinsen, J. 1983. *The Small Country Squeeze*. Roskilde.
6. Katzenstein, P. J. 1985. *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell UP; og Senghaas,

D. 1982. *Von Europa Lernen*. Frankfurt: Rowolt Verlag. For et tilsvarende argument der relaterer den nationale økonomis åbenhed til størrelsen af de offentlige udgifter se Cameron, D. 1978. The Expansion of the Public Economy. A Comparative Analysis. *American Political Science Review* 72, s. 1243-62.

7. Se bl.a. Korpi, W. 1982. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge; og Esping Andersen, G. 1985. *Politics against Markets*. Princeton: PUP. Denne definition af den skandinaviske velfærdsmodel er blevet kritiseret for at være for fokuseret på den svenske udvikling. Den danske udvikling er på grund af Venstres stærke politiske indflydelse en mere liberalistisk variant. For en diskussion af forskellen på liberalistiske, korporatistiske og socialdemokratiske varianter af velfærdsstaten i Europa, se Esping Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: CUP. For en mere utraditionel tilgangsvinkel der fremhæver industriens og arbejdsgivernes interesse i den skandinaviske model, se Swenson, P.1991. Bringing Capital Back In, Or Social Democracy Considered. *World Policy* 43(1), s. 513-44. Historikere har kritiseret den politologiske tilgang for at fokusere for meget på 1930'erne og finder rødderne til en særlig skandinavisk sociallovgivning længere tilbage i historien. Se bl.a. Balwin, P. 1989. The Scandinavian Origin of the Social Interpretation of the Welfare State. *Contemporary Studies in Society and History* 31 (1) , s. 3-24, og Morner, M. 1989. The Swedish Model: Historical Perspectives. *Scandinavian Journal of History* 14(3), s. 245-67.
8. Socialdemokratiets berømte valgslogan fra 30'erne : »Stauning eller Kaos« spillede således stærkt på muligheden for et valg eller alternativ til Venstres deflationære politik i 1920'erne. For en sammenligning mellem Skandinavien og tilsvarende eksperimenter i andre lande, se bla. Gourevitch, P. 1986. *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell UP.
9. De skandinaviske socialdemokratier delte helhjertet Kurt Schumachers opfattelse, at EF repræsenterede de 4 K'er: »Konservatisme, Kapitalisme, Katolicisme og Karteller.« Se Pharo,H. Norwegian Social Democrats and European Integration in the 1950's; Olsson, U. Neutrality and Welfare. Swedish Socialdemocrats and European Integration, 1945-63; og Sørensen, V. National Welfare Strategies and International Linkages in a Small Open Economy: The Danish Social Democratic Party and European Integration 1950-63. Alle under udgivelse i R. F. Griffiths (red.) 1991/92?. *European Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950's*. Amsterdam: Institute of International Social History.
10. Maier fremhæver især fagforeningernes inkludering i den nationale politiske konsensus og deres akcept af at lønninger blev bundet til stigningen i produktiviteten. Maier, C.S. 1978. The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II, i P.J. Katzenstein, *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: Wisconsin UP og især Hogan, M.J. 1987. *The Marshall Plan. America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-52*. Både Maier og Hogan ser udviklingen af en national politisk konsensus i Vesteuropa omkring »the polititics of productivity« som en effekt af Marshall Planens indflydelse i Europa. For en kritisk diskussion af denne tese se Milward, A.S. Was the Marshal Plan really necessary? *Diplomatic History* 13(2), s. 231-52.
11. For en diskussion af væksten i den europæiske samhandel 1945-51, se Milward, A.S. 1984. *The Reconstruction of Western Europe*, London: Methuen. For effekten af opsvinget 1953-57 på udviklingen af integrationsprocessen, se Milward, A.S. 1989. Patterns of Western European Trade in the 1950's and the Motivations towards a Customs Union.

EUI Colloquim Papers nr. 141/ 89. Firenze. Disse undersøgelser modsiger den traditionelle opfattelse at udvidelsen af handelen i slutningen af 1950'erne var en effekt af EFs dannelse og bekræfter formodninger om at økonomisk vækst er en afgørende forudsætning for toldnedskæringer. For et tilsvarende argument om baggrunden for Kennedy-rundens succes i 1960'erne relateret til 1970'ernes protektionisme, se Strange, S. 1985. Protectionism and World Politics. *International Organization* 39(2), s. 233.

12. Keohane, R.O/ Nye. J. S. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little Brown; Keohane, R.O./ Nye. J.s. 1975. Interdependence and Integration. in F.I. Greenstein et al. *Handbook of Political Science*. vol. 8, s. 362-399; og Keohane, R.O. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Economy*. Princeton: PUP.

13. Hveem, H. 1987. Small Countries under Great Pressure. The Politics of National Vulnerability during International Restructuring. *Cooperation and Conflict* XXII, s. 193-208. Det faktum at supernationale organer aldrig har været på tale i det nordiske samarbejde synes umiddelbart at tale imod en sådan sammenligning. Men spørgsmålet er om ikke det »funktionalistiske« samarbejde i Skandinavien først og fremmest skyldes at de skandinaviske landes ensartede størrelse og økonomiske og politiske strukturer har overflødiggjort supernationale organer. Der er således meget, der tyder på at De Seks' endelige akcept af princippet om supernationale organer i 1957 var udtryk for nødvendigheden af at skabe en bindende garanti for fremtidigt 'fair play' mellem en gruppe lande karakteriseret af en uensartet fordeling af »magt-ressourcer«- en garanti der ikke i samme grad var nødvendig blandt de skandinaviske lande. Det er således interessant at se at Danmark i løbet af de store frihandelsforhandlinger netop af disse årsager blev en fortaler for »stærke« institutioner for bedre at kunne sikre sine interesser i et stort vesteuropæisk marked. For denne udvikling se f.eks. Udenrigsministeriets arkiver (UMA) 73B66 c: Undenrigsministeriet: »De foreliggende fællesmarkedsplaner og Danmarks stilling hertil« 7/10-57. En sådan tilgangsvinkel antyder ligesom J.Galtung eksistensen af to forskellige motiver for integration – lighed/ensartethed og gensidig økonomisk afhængighed (interdependence) – hvoraf kun det sidstnævnte motiv leder til forsøg på politisk integration. Galtung, J. 1968. A Structural Theory of Integration. *Journal of Peace Research* 4.

14. Det fælles nordiske udvalg for økonomisk samarbejde: *Nordisk økonomisk samarbejde*. København 1950; Ibid: *Et Fælles Nordisk Marked*. København 1954. Disse motiver kommer især frem i Det nordiske økonomiske samarbejdsudvalg: *Nordisk økonomisk samarbeid*. bind 1-5. Oslo/Stockholm 1957. For en overskuelig opsummering af disse motiver se Wendt, F. 1959. *The Nordic Council and Co-operation in Scandinavia*. København: Munksgård, s. 165-233. Mens fællesmarkedet i 1950'erne for Europas vedkommende var et spørgsmål om teknologisk og udviklingsmæssigt at hale ind pa USA og Sovjetunion, der med opsendelsen af den første sputnik i 1957 havde understreget sin lederrolle indenfor rumteknologien, så var det for de skandinaviske lande derimod først og fremmest et spørgsmål om at indvinde det rationaliserings- og innnovationsmæssige forspring som især Tyskland og England havde opnået under krigen. For Europa se især Servan Schreiber, J. 1967. *Le Defi Americain*. Paris: De Noel. Nødvendigheden af teknologisk og produktionsmæssigt at hale ind på resten af Europa er f.eks. meget klart udtryk i Socialdemokratiets efterkrigsprogram Fremtidens Danmark, København 1945. Se også De Samvirkende Fagforbund. 1952. *Nordisk Økonomisk Samarbejde*. København.

15. For en diskussion af den socialdemokratiske regerings politik i denne periode se Sørensen, V. 1987. *Social Democratic Government in Denmark under the Marshall plan, 1947-1950.* Upubliceret Phd.afhandling. EUI, Firenze.
16. For en analyse af diskussionen om genopbygningsfonden se Sørensen, op. cit. s. 197-220 og Dalgas Jensen, L. 1987. Mod en langsigtet erhverspolitik. *Økonomi og Politik* 4, s. 255-63.
17. Den økonomiske afhængighed af England øgedes betydeligt i 1930'erne, hvor Englands overgang til Commonwealth preferancer medførte, at Danmark måtte forpligte sig til aftage 80% af den samlede kul og stål eksport fra England for en at sikre opretholdelsen af landbrugseksporten. Dette blev fastlagt i handelsaftalen af 1933 og førte i løbet af 1930 til en betydelige omdirigering af importen fra Tyskland til England. For 1930'erne se Johansen, H.C. 1987. *The Danish Economy in the Twentieth Century*, London: Croom Helm. Efter krigen regnede dansk industri med, at denne »gamle« forståelse med England ville sikre en fortsættelse af importen af kul og stål – et håb som engelsk politik overfor Danmark hurtigt gjorde til skamme. Dette problem sammen med Englands afvisning af at øge de danske eksportpriser (fastsat i langtidsaftaler i 1948) efter devalueringen ledte til stærk kritik af England på tværs af partierne og førte efter betalingsbalancekrisen til en veritabel »had-kampagne« mod England i dagspressen.
18. Dansk toldpolitik forblev næsten uændret mellem 1908 og 1960 idet især landbruget konsekvent har modsat sig en forhøjelse af industriens toldsatser. I 1955 var 55% af importen toldfri, mens størstedelen af resten var pålagt toldsatser på under 5% – satser der gjaldt både for råvarer og færdigvarer. Introduktionen af importrestriktioner i 1930'erne var baseret på Venstres ønske om at benytte disse som et handelspolitiske gengældelsesvåben, men restriktionerne udviklede sig i løbet af 1930'erne gradvist til et industripolitisk instrument. I 1950'erne var Danmarks »infant-industry« derfor næsten udelukkende beskyttet af importrestriktioner og den såkaldte chok-rapport fastslog i 1958 at ca. 40% af den danske industriproduktion ville blive udsat for betydelig konkurrence ved en afskaffelse af importrestriktionerne. *Danmarks og De Europæiske Markedsplaner*. bind 1-5 . København 1958.
19. Set ud fra et historisk perspektiv er det interessant at se, at det kun var landbruget der i begyndelsen af 1950'erne indså de muligheder for eksporten der lå i den dynamiske vækst på kontinentet. En af grundene var bl.a forventningen indenfor industrien og arbejderbevægelsen om et fald i efterspørgslen efter Korea-krigens afslutning og frygten for, at konjunkturudviklingen i USA ligesom i 1920'erne ville have en stærkt afsmittende effekt på udviklingen i Europa. Derudover troede man både indenfor arbejderbevæglsen og industrien, at udviklingen af en konkurrencedygtig industrieksport forudsatte store anlæg og masseproduktion – den fleksible nicheproduktion som 10-15 år senere satte Danmarks i stand til at profitere af den stigende europæiske samhandel var således ikke forudset i 1950'erne.
20. Hækkerup, P. 1965. *Dansk Udenrigspolitik*. København.
21. De Samvirkende Fagforbund. 1952. Op. cit.
22. Se bl.a. undersøgelsen af de skandinaviske industriforbunds holdning til nordisk samarbejde, der viser, at Industrirådet i begyndelsen af 1950'erne var meget positiv overfor ideen om en nordisk toldunion. Stath, B. 1978. *Nordic Industry and Nordic Economic Corporation*.Stockholm: Almquist & Wiksell Int.

23. For landbrugets holdning til den »grønne plan« og Danmarks holdning til Kul og Stål Unionen se Sørensen, V, 1991, How to become a Member of a Club without Joining – Danish Policy with Respect to European Sector Integration Schemes, 1950-57. *Scandinavian Journal of History* 15(?) s. 1-20.(under udgivelse)
24. Et samlet nordisk marked ville aftage en større del af den engelske eksport end f.eks. USA eller Australien. Se Wendt, F. 1959. Op. cit. s. 222. For en nærmere diskussion af dansk-engelske handelsrelationer se Meyer, F. V. 1957. *United Kingdom Trade with Europe*. London: Macmillan; og Thomas, B. 1965. The Changing pattern of Anglo-Danish Trade 1913-1963. i B. Nüchel Thomsen et al. Dansk-Engelsk Samhandel 1661-1963. *Erhvervshistorisk Aarbog* XVI, Århus.
25. Haskel, B. 1976. *The Scandinavian Option*. Oslo: Universitetforlaget; Nielsson, G. P. 1971. The Nordic and the Continental European Dimensions in Scandinavian Integration: NORDEK as a Case Study. *Cooperation and Conflict* VI, s. 173-8.; Amstrup, N. 1980. Nordisk samarbejde – myte eller realitet?. i *Nær og Fjern. Samspillet mellem indre og ydre politik. Studier tilegnet dr.phil S.Henningsen*. København.; Stråth, B. 1980. The Illusory Nordic Alternative to Europe. *Cooperation and Conflict* XV, s. 102-114.; Andren, N. 1984. Nordic Integration and Cooperation – Illusion and Reality. *Cooperation and Conflict* XIX s. 251-262. Denne forskning er en sund »revision« af den meget følelsesladede litteratur om nordisk samarbejde, der kendetegnede 1950'erne og et forsøg på at anskue nordisk samarbejde udfra en mere videnskabelig tilgang. Stråth har således forsøgt at påvise at ethvert opsving for nordisk samarbejde udløstes af eksterne udviklinger: i 1948 som reaktion på at USA stillede ekstra Marshall-dollars til rådighed for regionale integrationsprojekter, i 1957-58 som respons på forhandlingerne om et stort frihandelsområde og i 1968 som reaktion på De Gaulles andet nej til Englands EF-medlemskab. Der er ingen tvivl om, at udviklingen i Europa har haft en afgørende indflydelse på nordisk samarbejde, men den nordiske proces har også været kendetegnet af stærke økonomiske og sociale drivkræfter. For en mere nuanceret opfattelse af nordisk samarbejde se Stalvant, C. 1982. Nordic Policy towards International Economic Cooperation. i B. Sundelius (red.) *Foreign Policies of Northern Europe*, Boulder: Westview Press og Turner, B./ Nordquist, G. 1982. *The Other European Community; Integration and Cooperation in Nordic Europe*. London: Weidenfeld & Nicholson. For en alternativ tilgangvinkel, se f.eks. Hveem, H. 1987. Op. cit. og Møller, K. 1988. The Nordic Countries in International High-Technology Markets: Pharmaceuticals. *Cooperation and Conflict* XXIII, s. 85-92. Begge forfattere betragter den sociale organisation og velfærdsstaten som de nordiske landes vigtigste komparative fordel i den internationale arbejdsdeling.
26. Stråth 1980. Op.cit. s. 111.
27. Se Udenrigsministeriets notater om FTA, EF og den nordiske toldunion og referaterne fra de løbende møder med erhvervsorganisationerne i perioden 1957-60, f.eks. UMA 73B66C: Udenrigsministeriet: »De foreliggende fællesmarkedsplaner og Danmarks stilling hertil« 4/11-57.
28. Disse planer inkluderede også en øgning af de skandinaviske landes meget beskedne F & U bidrag fra 0.5% af GNP til samme niveau (1-2% af GNP) som i resten af Europa. Wendt 1959. Op. cit. s. 202. For en analyse af den danske holdning til nordisk fællesmarked for stål, se Sørensen 1991. Op. cit. s. 16 ff.

29. *Dansk eksports geografiske fordeling 1950-1980 i %.*

	T	UK	S	N	rest-EF
1950	17	42	6	4	-
1953	11	40	5	3	-
1959	21	25	7	5	11
1967	12	23	14	7	11
1971	12	19	16	7	10
1980	19	14	13	6	16
1985	16	12	12	7	16
1990	20	11	13	7	22

Kilde: Johansen, H.C. Dansk Økonomisk Statistik 1814-1980. København 1985. OECD Statistics of Foreign Trade 1985 og 1990. Paris.

30. Johansen, H.C. 1989. A Century of Nordic Cooperation. *EUI Colloquium Papers* 135/89, Firenze, s. 8.
31. For en fremstilling af 'lavtarif-klubbens' initiativer 1952-55, se Asbeek Brusse, w. 1991. West European Tariff Plans, 1947-57. From Study to Common Market. Upubliseret Ph.d. afhandling. EUI, Firenze.
32. Det er dog tvivlsomt om dette tilsagn havde meget hold i virkeligheden, idet det er vanskeligt at forstille sig, at De Seks efter en forhandlingsproces over flere år, baseret på et kompliceret »trade-off« mellem landbrugs- og industriinteresser, ville lukke Europas største eksportør af landbrugsprodukter ind i varmen, uden at også England (største importør) blev medlem. Tilsagnet var snarere motiveret af et taktisk forsøg på at overtale England til at inkludere landbruget i FTA-forhandlingerne. Hvorvidt den danske regering indså, at De Seks' udtalelser var et diplomatisk træk beregnet på at binde Danmark til en samlet front overfor England, er her af mindre betydning, idet regeringens forespørgsel først og fremmest var beregnet på at pacificere oppositionen under valgkampen i foråret 1957. Se bl.a. UMA 73B66a: Udenrigsministeriet: »Resumé af samtaler i Bruxelles 10-7/3-57«. og UMA 73B66c: Udenrigsministeriet: »Referat af møde i Statsministeriet med erhvervsorganisationerne om Danmarks forhandlinger med De Seks 21/3-57«og UMA 73B66C: Frans Hvass til Erling Kristiansen 9/4-57.
33. Udenrigsministeriet. *Economic Survey of Denmark 1960*. København 1961.
34. Regeringen introducerede således de forbedrede afskrivningregler (1959) som Industrirådet siden 1940'erne havde argumenteret til fordel for. Socialdemokratiet opgav dermed endeligt sin oprindelige politik, at investeringsfonde og afskrivningsregler efter svensk eksempel skulle fungere som instrument i konjunkturpolitikken – hvilket både industri og landbrug var stærke modstandere af. Samtidig med disse ny regler introduceredes en række egentlige industripolitiske initiativer. Se bl.a Rasmussen, H/Rüdiger, M. 1990. Tiden efter 1945. *Gyldendals Danmarks Historie*. (red. H.P. Clausen et al) bind 8, s.155 ff. og Engberg, J. 1986. *I Minefeltet. Træk af Arbejderbevægelsens Historie siden 1936*. København.
35. UMA 73B66c/3: Direktoratet for vareforsyning: »Fællesmarkedernes indhold og plan«, 29/5-58.
36. De norske, danske og svenske socialdemokratiske medlemmer konstarerede her, at et stort frihandelsområde var et yderligere argument for dannelsen af en nordisk toldu-

nion, idet en sådan kunne hjælpe med til at forsvare den »høje sociale standard« indenfor Norden mod destabiliserende påvirkninger udefra. Wendt 1959. Op.cit. s. 187.

37. Det drejede sig bl.a. om en række forbrugsgoder, der var afhængige af hjemmemarkedet og derfor stærkt beskyttet. Disse varer var af større national betydning end deres andel af den nordiske samhandel antydede, fordi de nationalt udgjorde en stor andel af produktion og beskæftigelse. Wendt 1959. Op.cit. s. 216 ff. Det var derfor varegrupper, der ville være stærkt udsatte i et stort frihandelsområde og deres inklusion i toldunionen ville sikre et vist minimum af beskyttelse.
38. Vanskelighederne ved at forlige især det engelske og franske standpunkt og en langvarig politisk krise i Frankrig medførte i løbet af 1958 en periode af stilstand i forhandlingerne. De skandinaviske lande var specielt bekymrede for, at en aftale ikke ville kunne etableres før 1. januar 1959, hvor den første etape af EF's fælles handelspolitik ville træde ikraft.
39. Frankrig hævdede at de skandinaviske lande indenfor disse varegrupper besad særlige naturlige forudsætninger og krævede beskyttelsemæssig kompensation. Papirmasse og produkter udgjorde mere end 10% af Sveriges og Norges samlede eksport, mens aluminium og jernlegeringer alene udgjorde næsten 10% af Norges samlede eksport. Derudover blev også det franske krav om »decalage«, d.v.s. en 3-5 årig overgangperiode mellem EFs og FTAs ikraftrædelse betragtet som en trussel mod de skandinaviske eksportinteresser. UMA 73B66f: »Udenrigsministerens redegørelse i tinget 17. februar 1959 for situationen vedr. de europæiske markedsplaner.«
40. Et nordisk kompromisforslag på landbrugsområdet blev i oktober afleveret i Paris. UMA 73B66C: Udenrigsministeriet: »Referat af udenrigsministerens møde med erhvervsorganisationerne om markedsplanerne 5/11-58«.
41. Schweitz var allerede i oktober 1958 blev indbudt til at deltage i et UNISCAN møde for nærmere at drøfte frihandelsforhandlinger. UMA 73B66f: Udenrigsministeriet: »Referat af UNISCAN-møde i London 15 og 16 oktober 1958.«
42. Muligheden for dansk kompensation for øget diskrimination på det tyske marked i EF var allerede på et tidligt tidspunkt blevet antydet af Tyskland der var stærkt interesseret i at opretholde sin industrieksport til det danske marked. UMA 73B66f: Udenrigsministeriet: »Notat om drøftelsen med Dr. Sonneman 30/1-59.« En aftale blev indgået i december 1958. Lignende aftaler blev senere indgået med England, Sverige og Schweitz.
43. Åbningen af de internationale kapitalmarkeder efter 1958 havde muliggjort en midlertidig financiering af betalingsbalanceunderskuddet via udenlandsk låntagning. Men selv om låntagning var at foretrække frem for stop-go politikken så var denne ikke nogen holdbar løsning på længere sigt.
44. Krag, J.O./Andersen, K.B. 1971. *Kamp og Fornyelsen*. København, s. 347.
45. Arbejdsmændenes og Specialarbejdernes Fagblad 1962, s.510 (citeret fra Hansen 1968. Op.cit. s.28). For fagbevægelsen modstand mod EF, se også Engberg 1986, op.cit. 33)
46. For en diskussion af disse forskelle, se bl.a Nørby Johansen, L. 1986. Denmark. i P.Flora (red.) *Growth to Limits. The Western European Welfare State since World War II*. Berlin. De Gryeter og Esping Andersen, G./Korpi, W. 1987. From Poor Relief to Institutional Welfare States: the Development of Scandinavian Social Policy. i R.Erikson (red.) *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*. Armonk: Sharpe.
47. For både Socialdemokratiet og de Radikale, der historisk havde beskyttet de små brug ved hjælp af udstykningspolitiken var dette et omtåleligt politisk spørgsmål.

48. For en diskussion af effekten af den engelske importafgift på solidariteten indenfor EFTA, se Krosby, P.H. 1966. Denmark, EFTA and the EEC. *The International Journal* 21(4), s. 508-20.
49. Fagerberg, J. 1987. Diffusion of Technology, Structural Change and Intra-Industry Trade: The Case of the Nordic Countries 1961-1983. i J. O. Andersson. *Nordic Studies on Intra-Industry Trade*. Åbo: Åbo Akademisk Forlag. og Fagerberg, J. 1986. *Norden og Strukurendringene på verdensmarkedet. En analyse av de nordiske lands handel med hverandre og de øvrige OECD-landene 1961-1983*. Statistisk Sentralbyrå 86-18. Oslo.
50. Se note 29. Se også Wiklund, C. 1970. The Zig-Zag Course of the Nordek Negotiations. *Scandinavian Political Studies* 5, s. 307-336 og Stalvant 1982, Op.cit.
51. Wiklund 1970. Op.cit. s. 315.
52. Ibid, s. 315 ff
53. Ibid. s. 327 ff.
54. Stalvant 1982. Op.cit. 120-21. Ved forhandlingerne om optagelsesbetingelserne måtte Danmark således akceptere nogle administrative begrænsninger hvad angår det nordiske fælles arbejdsmarked.
55. Aardal, B. O. 1983. Economics, Ideology and Strategy. An Analysis of the EC-debate in Norwegian and Danish Organzations 1961-72. *Scandinavian Political Studies*. New Series 1. s. 36.
56. Udviklingen gav på en vis måde fagbevægelsen ret, idet landbruget i løbet af 1970'erne ved hjælp af EFs landbrugspolitik igen ydede et betydeligt bidrag til valutaindtjeningen og således igen øgede dets politiske indflydelse. For en diskussion, se Buksti, J.A. 1983. Bread-and-Butter Agreement and High Politics Disagreement. *Scandinavian Political Studies* 6(4), s. 262-80.
57. Især indenfor højteknologiske produkter som computere og semiconducters er den stigende importspecialisering meget tydelig. Fagerberg 1987. Op. cit. s 97 ff.
58. For en nærmere diskussion af denne udvikling, se Klausen, J. 1987. State-Capacity between International Markets and Corporatism: The Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies* 10(4), s. 323-43 og Nielsen, K. 1989. Is Small still Flexible? – An Evaluation of Recent Trends in Danish Politics. *Scandinavian Political Studies* 12(4), s. 343-71.
59. For motiverne bag intiativet til det Indre Marked, se især Sandholz, W/ Zysman, J. 1989. 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics* 42(1), s. 95-128 og Moravcsik, A. 1991. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization* 45(10), s. 19-57.