

Paul Knutsen og Noralv Veggeland (red.)

**Integrasjon - regionalisering - globalisering : seminar-
rapport fra forskningsgruppa i europeisk integrasjon, HiL
Arbeidsnotat nr 92, 1999**

**Forfattere: Paul Knutsen, Noralv Veggeland, Ole Gunnar
Austvik, Tine Blom og Øyvind Kalnes**

Sammendrag / Summaries - Forfatteromtale / About the authors

Paul Knutsen:

Demokrati og overnasjonalitet i EU

Artikkelen tar utgangspunkt i EU-Parlamentets rolle da Santer-Kommisjonen ble avsatt, og i den nye Kommissjonspresidenten Romano Prodis programerklæringer om større åpenhet og mer demokrati. Videre diskuteres innholdet i "det demokratiske underskuddet", og indre motsetninger i ulike løsningsforslag. Weilers kritikk av den tyske forfatningsdomstolens Maastricht-kjennelse og Habermas' ide om en europeisk forfatningspatriotisme står sentralt i diskusjonen.

Emneord: Demokratisk underskudd, overnasjonalt demoikrati, forfatningspatriotisme.

Dr. philos. Paul Knutsen er professor i samtidshistorie ved Høgskolen i Lillehammer. Han arbeider for tiden med den europeiske integrasjonens historie, og med teoretisk-metodiske spørsmål i historiefaget.

Democracy and supranationality in the EU

The author takes his point of departure in the role of the European Parliament when the Santer Commission was replaced by the Prodi Commission, noting the new declarations in favour of more openness and more democracy. He discusses the content of "the democratic deficit" and contradictions inherent in possible solutions. Of central concern is Weiler's critique of the German Constitutional Court's Maastricht decision, and Habermas' notion of a European constitutional patriotism.

Key words: Democratic deficit, supranational democracy, constitutional patriotism.

Dr. philos. Paul Knutsen is professor in contemporary history at Lillehammer University College. His current research interests are the history of European integration, and questions concerning the theory and methodology in historical studies.

Noralv Veggeland

Region og integrasjon i EU. Den nye regionalismen.

Regionalisering, og regionalisme som politisk doktrine, er et aktuelt tema i den europeiske integrasjonsprosessen. Stort sett kan vi tale om to typer av regionalisme. Den første er tradisjonell og har eldre røtter enn nasjonalstaten. Oppkomsten kan tilbakeføres til middelalderens mange små politiske enheter i Europa, og ble allerede på 1700-tallet lansert som et småskalig alternativ til nasjonalstaten. Den andre typen av regionalismen tar utgangspunkt i moderniteten, og ser regionen som et instrument for delaktighet i europeiske og globale nettverk. Det er disse to aspektene ved regionalismen som blir analysert i dette bidraget.

Emneord: Tradisjonell og ny regionalisme, regionalisering, europeisk integrasjon.

Region and Integration in the EU

Regionalisation, and regionalism as a political doctrine, are essential elements of the European integration process. Two different aspects are guiding the regionalism doctrine. The first aspect of regionalism is traditional with historical roots back to the small identity and political units of Medieval Europe, and has for a long time been introduced as a political alternative of scale to the national state. The second aspect of regionalism is tied to modernity, and the region is looked upon as an instrument for participation in European and global networks. These two aspects of regionalism will be more closely analysed in this contribution.

Key words: Traditional and new regionalism, regionalisation, European integration.

Noralv Veggeland is employed as associate professor at Lillehammer University College. Former research and managing director of The Nordic Institute of Regional Research in Copenhagen.

Ole Gunnar Austvik:

Økonomisk integrasjon og nasjonal handlefrihet

Artikkelen drøfter først hva som menes med økonomisk integrasjon, hvorfor den oppstår, hvilke former den kan ta og nivåer den kan nå. Et enkelt spillteoretisk eksempel forklarer hvorfor forhandlinger om liberalisering av internasjonal handel kan gjennomføres, til tross for motstand fra importkonkurrerende næringer. Elementer i utviklingen av det globale rammeverk for internasjonal handel i Verdens handelsorganisasjon (WTO) diskuteres deretter, herunder den nye forhandlingsrunden som starter i Seattle i november 1999. Utviklingen i Europa drøftes som et flerhastighetsprosjekt med eurolandene i Den europeiske unionen (EU) som sentrum. Avslutningsvis diskuteres konsekvenser av den økte internasjonale økonomiske og politiske integrasjonen for handlingsrommet og utformingen av norsk politikk.

Emneord: Økonomisk integrasjon, internasjonal handel, Verdens handelsorganisasjon (WTO), Europeiske union (EU), nasjonal handlefrihet.

Economic integration and national policy constraints

This article discusses the meaning, the forms, the levels and consequences of international economic integration. A simple game demonstrates why agreements in international trade

negotiations are concluded, despite continuous protests from import competing industries. Then, the development in the World Trade Organisation (WTO) as the global framework for international trade, and the multi-speed development in Europe with the EU's Euro countries as the center, is discussed. Finally, consequences for the formulation of Norwegian regional, national and international policies of the increased international economic and political integration processes are focused.

Key words: Economic integration, international trade, World Trade Organization (WTO), European Union (EU), National policy constraints.

Ole Gunnar Austvik er utdannet sosialøkonom (Cand.oecon UiO 1980) og som Master i Public Administration fra John F. Kennedy School of Government, Harvard University (MC-MPA 1989). Han arbeidet i Statistisk Sentralbyrå 1981-85 og ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) 1985-91. Han er nå førsteamanuensis i samfunnsøkonomi og internasjonal økonomi ved Høgskolen i Lillehammer (HiL). Hjemmeside: <http://www.kaldor.no/energy>. E-mail: ole.gunnar.austvik@kaldor.no.

Tine Blom

Integrasjonspolitik, politisk ideologi og Europadebatt

Europeisk integrasjon kan oppfattes som et hendelsesforløp med regime-dannelse, institusjonsbygging og utforming og iverksetting av felles politikk. Men det er ingen utbredt enighet om hva som er målet eller endepunktet for integrasjonsprosessen. Artikkelen tar opp hvilken betydning de politiske ideologiene konservatisme, liberalisme og sosialisme vil ha for måten europeisk integrasjon oppfattes på og hva som bør være dens mål og endepunkt.

Emne-ord: Ideologi, debatt, europeisk integrasjon

Amanuensis Tine Blom avla hovedfagseksamen i 1989 ved Inst. for Sam. Pol., UiB. Hun underviser i Internasjonal Politikk og Sammenliknende Politikk på Høgskolen i Lillehammer, og arbeider med en dr.gradsavhandling om politiske partier og europeisk integrasjon.

Integration, Political Ideology and European Debate

European integration may be seen as processes of regime-formation, institution-building and formulation and implementation of common policies. But there is no consensus for what shall be the goal of the integration process. The essay suggests the impact of the trans-European political ideological orientations conservatism, liberalism and socialism on how European integration is perceived and evaluated and what should be the goal of the process.

Key-words: Ideology, Debate, European integration

Tine Blom graduated 1989 as cand.polit. at the department of Comparative Politics at the University of Bergen. She teaches International Relations and Comparative Politics at Lillehammer University College and is currently working with a doctoral dissertation on political parties and European integration.

Øyvind Kalnes

Small States, Big Institutions, Huge Markets: Global and European Contexts of Scandinavian Shipping Politics

This paper examines the global and European contexts of Scandinavian shipping politics after 1980. These contexts were fundamentally transformed during this period, especially as the international Flag state regime came to be dominated by "Flags of Convenience" and the EU gave this a conditioned acceptance in its common shipping policy. The author then discusses possible implications for the shipping politics of the Scandinavian countries.

Key-words: Shipping politics, EU, Scandinavia

Øyvind Kalnes graduated as cand.polit. at the University of Bergen in 1990. He has held positions as assistant professor at the Department of Comparative Politics, University of Bergen (1991-93) and assistant professor in Political Science at Lillehammer University College (1995-).

Artikkelen gjennomgår de internasjonale rammene, på det globale og det europeiske nivå, for skipsfartspolitikken i de skandinaviske landene etter 1980. Det framgår at disse rammene ble radikalt endret i denne perioden, især ved at det internasjonale flaggstatsregimet ble dominert av "bekvemmelighetsflagg" og EUs betingede aksept av et slikt regime som en del av sin felles skipsfartspolitik. Forfatteren drøfter til slutt i hvilke implikasjoner dette kan antas å få for den nasjonale skipsfartspolitikken.

Øyvind Kalnes er utdannet cand.polit. ved Universitetet i Bergen 1990. Etter endt utdanning har han bl.a vært tilsatt som amanuensis ved Institutt for sammenliknende politikk i Bergen (1991-1993) og Politikk-studiene ved Høgskolen i Lillehammer (1995-).

Emneord: Skipsfartspolitik, EU, Skandinavia

Publisert på web 25.7.2000 av Biblioteket, HiL.

Forord

Bidragstyperne i denne seminarrapporten arbeider alle ved Høgskolen i Lillehammer. Vi har bakgrunn innenfor økonomi, statsvitenskap, geografi og samtidshistorie, og har en felles interesse i studiet av ulike sider ved den europeiske integrasjonsprosessen i etterkrigstiden.

Våren 1999 startet en planleggingsprosess med sikte på å etablere et tverrfaglig orientert masterstudium i europeisk integrasjon ved HiL. Samtidig ble det etablert en forskningsgruppe i europeisk integrasjon, med undertegnede som ledere. 7.-8. oktober arrangerte vi vårt første forskningsseminar, hvor vi presenterte og diskuterte enkelte problemstillinger i tilknytning til den europeiske integrasjonsprosessen. Innledningene er senere bearbeidet videre, og publiseres nå i denne rapporten. Åpningsartikkelen sto som kronikk i Aftenposten 2. august i år, under tittelen "EU-debatten som uteble". Den gir en kortfattet innføring i tre sentrale problemfelter, nemlig overnasjonalitet, regionalisering og globalisering, som så utdypes i de påfølgende artiklene.

Vi vil benytte anledningen til å takke for den økonomiske støtten vi har fått fra Avdeling for kultur-, medie- og samfunnsfag (AKMS) og fra HiLs forskningsutvalg. En spesiell takk til Mehran Amirnejad ved vår IT-avdeling, som vet å gi de riktige kommandoene på riktig sted – ikke minst når datatekniske problemer av det mer mysteriøse slaget oppstår.

Lillehammer, 26. november 1999

Paul Knutsen og Noralv Veggeland

Ole Gunnar Austvik, Paul Knutsen, Noralv Veggeland: Integrasjonsdebattene som uteble

Etter folkeavstemningen i 1972 om norsk medlemskap i daværende EF forsvant det europeiske integrasjonsprosjektet fra offentlighetens interessehorisont, for så å gjøre et kortvarig come-back i tiden fram til vårt nei nr. to høsten 1994. Etter de intense og spennende, men også opprivende debattene fram til september 1972 var mange av aktørene så utmattet og så overmette på integrasjonsdebatt at de rett og slett ikke orket mer. Samtidig gikk integrasjonsutviklingen inn i en problemfylt fase – jfr. ”euro-sklerosen” - hvilket ytterligere bidro til å befeste et bilde av datidens EU som ikke bare et suspekt, men et irrelevant foretagende.

Folkeavstemningen i 1994 viste at et flertall i Norge – ikke stort, men et flertall - fortsatt oppfattet EU som et så tvilsomt prosjekt at man ikke ønsket medlemskap i denne klubben. I dag vil man på den annen side ikke lenger finne sterke talsmenn for det syn at EU fortsatt er *irrelevant* for oss. Gjennom EØS-avtalen er da også Norge (med visse unntak) *reelt* med i den *økonomiske* integrasjonen. Videre deltar vi for fullt gjennom Schengen- og Veterinær-avtalen. Vår politiske innflytelse, derimot, er minimal. Når denne paradoksale situasjon åpenbart ikke oppfattes som hverken plagsom eller uholdbar, skyldes nok det for en del at spørsmålet om norsk medlemskap i EU er blitt omgjort til et politisk tabuområde. Men dermed får også de tilløp til debatt om EU som man tidvis kan observere, lett noe absurd over seg, siden Norges formelle og politiske forhold til EU underforstått ikke skal tas ut av en selvpålagt, mental parentes. Dette fortrenningspåbudet har imidlertid en uheldig spillover-effekt, nemlig et nesten totalt fravær av meningsfylte diskusjoner om hva som faktisk foregår i dagens EU og hvordan dette kan tenkes å forme vår felles framtid. Vi vil her begrense oss til å peke på tre problemfelt.

For det første det sentrale spørsmålet om forholdet mellom nasjonal selvvråderett og overnasjonalitet. Det klareste og mest omdiskuterte uttrykk for et brudd med tilvante forestillinger på dette området, er NATOs intervensjon – i menneskerettighetenes navn – mot Milosevic-regimets barbari innenfor egne grenser. EU-prosjektet har på sin side – lenge før 1999 – vært kjennetegnet av ambisjoner om å etablere en levedyktig balanse mellom det regionale, det nasjonale og det unionelle, dvs. overnasjonale, nivå. I prosessen fram mot Maastricht-traktaten var dette en sentral problemstilling. Og i Amsterdam-traktaten er den gamle hovednormen i internasjonal politikk om ikke-intervensjon i nasjonal politikk blitt brutt, idet traktaten innfører en overnasjonal rett til sanksjoner mot *egne medlemmer* som bryter traktatverkets grunnleggende prinsipper om frihet, demokrati og respekt for menneskerettighetene. I dette ligger selvsagt også krav til nye medlemsstater. Tanken om å binde seg til visse grunnleggende prinsipper med en mer overgripende referanse enn nasjonalstaten, står sentralt i Jürgen Habermas’ radikale utfordring: ideen om en europeisk *forfatningspatriotisme*. Denne tenkningen er videreført av Harvard-juristen Joseph Weiler, som vil bryte med ”nasjonalstatens filosofi”, idet nasjonalitet i etnisk-kulturell betydning skal betraktes som en privatsak på linje med f.eks. religiøs overbevisning eller lokal tilhørighet, mens det politiske borgerskap skal være betinget av at man forplikter seg i forhold til bestemte verdier.

Et slikt eksplisitt skille mellom *ethnos* og *demos* har en humanistisk, sivilisasjonsbyggende intensjon som er intet mindre enn påtrengende i sin aktualitet. Slike problemstillinger står sentralt ikke minst i forbindelse med utvidelsen av EU og forsøkene på å bygge et nytt Europa, der stammekrigenes blinde hat er temmet.

Dette fører oss over til det andre problemfeltet, nemlig regionaliseringen av de europeiske statene. EU satser på sine regioner gjennom betydelig økonomisk støtte og hjelp til politisk organisering. Ifølge Agenda 2000 som fastlegger utviklingen i programperioden 2000 – 2006, og som forbereder utvidelsen østover med 6 nye medlemsland (Polen, Tsjekkia, Ungarn, Estland, Slovenia og Kypros), er regionalpolitikken et hovedsatsingsområde. Dette henger sammen med det indre markedet som forutsetter ensartede konkurransebetingelser i hele EU-området. Men i like stor grad henger det sammen med en nødvendig demokratiutvikling og et forsøk på konfliktløsning. EU ser behovet for å skape nærhet til befolkningen, engasjere folk, gjøre regionene i stand til å løse lokale problemer, hindre etniske konflikter, for slik å sikre folkelig oppslutning om integrasjonen. I medlemslandene er det en omfattende debatt om behovet for en ny politisk organisering hvor regionene gis økt selvråderett og knyttes mer direkte til EU-systemet. Debatten er knyttet til de institusjonelle betingelsene for en politisk gjennomføring av subsidiaritetsprinsippet, eller nærhetsprinsippet som det kalles i nordisk oversettelse. Prinsippet innebærer at politiske beslutninger skal tas og oppgaver løses på det lavest mulige politiske nivået, avhengig av problemets karakter. Dette er uforenlig med statlig overstyring av regionene. Samtidig stiller det krav til en effektivisering av de regionale styrings- og forvaltningssystemene.

I historisk lys har regionene utgjort viktige politiske og administrative byggesteiner i den europeiske statsbyggingsprosessen. Europa var i sannhet et "regionenes Europa" inntil nasjonalstatene ble sentrale politiske aktører i 19. og 20. århundre. Nå gjenskapes regionene. Dette avspeiler seg i dagens kontinentale politiske ideologi. Regionene oppfattes som medansvarlige, og dermed som viktige aktører i den nasjonale utviklingen i EU-landene. Av de omkring 200 EU-regionene har over 70 regional autonomi med egen lovgivningsmakt. De senere års utvikling i visse medlemsland (framfor alt Spania, Italia og Storbritannia) kan tyde på at lovgivende forsamlinger kommer til å få økt betydning i de kommende år.

Regionaliseringen av nasjonalstatene innebærer at det regionale styrings- og forvaltningsapparatet må tilpasses den nye politiske virkelighet. De svenske og finske länene, de danske amtene, de franske departementene er for små og svake til å inneha den nye rollen. Trenden er derfor at det regionale nivået kommer til å bestå av større og tyngre politiske enheter. I Sverige og Finland er forsøk i gang med sammenslåing av län med økt ansvarsområde og selvråderett. I Frankrike er de 100 departementene blitt til 26 regioner. I andre europeiske land skjer en tilsvarende politisering og styrking av det regionale nivået.

Debatten om europeisering og regionaliseringens konsekvenser for den regionale politiske organiseringen er uteblitt i Norge. I mellomtiden nedbygges distriktene. Det spørsmålet som kan stilles er om statsmakten overser dette faktum, fordi den frykter at en regionalisering av Norge vil undergrave det politiske monopolet. Eller uteblir debatten fordi man ikke har innsett at europeisering og regionalisering er to sider av samme sak? Norge er riktignok i hovedsak en kulturelt homogen stat. Men også Norge bør føle ansvar for demokratiutvikling og tiltak mot hatets grobunn i et kulturelt splittet Europa. Balkan-konfliktene burde ha minnet oss om dette perspektivet på europeisk integrasjon.

Dette bringer oss over på det tredje problemfeltet. Politisk har vi valgt bort EU. Men gjennom EØS-avtalen importerer vi likevel alle de regler og forordninger EU bestemmer for at handelen mellom landene skal foregå på mest mulig like vilkår. På denne måten blir store deler av vår politikk direkte bestemt av EU, uten at vi kan påvirke reglene i nevneverdig grad. Unntakene er fiske og jordbruk.

Samtidig med at vi gikk inn i det indre markedet, ble imidlertid det globale rammeverket for internasjonal handel endret, gjennom avslutningen av Uruguay-runden i Verdens handelsorganisasjon (WTO, tidligere GATT). EUs og vårt eget nasjonale regelverk for handel er underordnet WTOs regler. WTO-reglene har medført at importbeskyttelsen for landbruket nå trappes gradvis ned, til tross for at EØS-avtalen ikke omfatter landbruk. Den nye forhandlingsrunden som starter i Seattle i høst, vil trolig føre disse reduksjonene videre.

Summen av avtalene vi har inngått og mekanismene i de internasjonale markedene, er at stadig mer av vår politikk bestemmes i internasjonale fora. Frihandelen fører til at avgifter og andre kostnadsdrivende faktorer for norsk næringsliv må bli mer lik de i samhandlende land, jfr. diskusjonen om alkohol, tobakks- og matavgifter i forbindelse med grensehandelen med Sverige. Det globale og europeiske frihandelssystemet fordrer at deltakende land blir stadig mer like i sin økonomiske og sosiale politikk. Velfungerende og demokratiske overnasjonale institusjoner blir stadig viktigere. Mindre nasjonal handlefrihet byttes mot fordelene ved å kunne utnytte komparative fortrinn og stordriftsfordeler i større markeder.

I denne situasjonen har vi produsentinteresser som i langt større grad faller sammen med EU-land enn for eksempel med USA. EUs landbruksproduksjon er hovedsakelig importkonkurrerende som vår. Landbruket i land som USA, Australia, New Zealand og Argentina ønsker på den annen side å komme inn på europeiske markeder som eksportører. Skjermingsinteressene i internasjonal landbrukshandel som fremforhandles i Seattle-runden, vil i stor grad komme til å forsvares av EU. Resultatet av forhandlingene vil i sin tur direkte bestemme rammene for norsk landbrukspolitik.

Den samtidige utvikling av overnasjonalitet, regionalisering og globalisering som vi her har pekt på, kan naturligvis virke forvirrende og resultere i at svakt begrunnede ønsker om *splendid isolation* får fornyet kraft. Den reelle utfordringen består etter vår mening snarere i å fremme utviklingen av flerdimensjonale lojaliteter, dvs. både lokalt, regionalt, nasjonalt og overnasjonalt. En av forutsetningene for dette er at man er villig til å ta en diskusjon om behovet for overnasjonalitet på alvor, og ikke forviser problemstillingen til skammekroken.

Paul Knutsen: Demokrati og overnasjonalitet i EU

1999: EU-Parlamentet viser muskler

Mye kan tyde på at året 1999 kommer til å gå inn i framtidige historiebøker som det året da EU-Parlamentet slo i bordet og markerte seg som noe annet enn en papirtiger i EUs institusjonelle konfigurasjon. 14. januar vedtok EU-Parlamentet en resolusjon som ikke bare inneholdt kritikk av EU-Kommisjonen, men som også krevde at det skulle nedsettes en hurtigarbeidende ekspertkomite for å undersøke påstander om svindel, vanstyre og nepotisme i Kommisjonen. Tidsfrist for levering av rapporten ble satt til 15. mars, og Kommisjonen ble tvunget til å godta innsyn i alt materiale komiteen måtte be om. Den 15. mars framla så

komiteen sin første rapport om "Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission", med den følge at Jacques Santer's kommisjon måtte gå av. 1

Romano Prodis budskap: Mer demokrati

Noe slikt hadde ikke tidligere skjedd i EUs historie. Det franske tidsskriftet *Le Nouvel Observateur* kommenterte utviklingen under overskriften "Et demokratis fødsel". 2 Dette må likevel ansees som en overdrivelse. For det første overdrives betydningen av forholdet mellom to institusjoner, EU-Parlamentet og Kommisjonen, når det gjelder demokratispørsmålet i EU, og for det andre undervurderes innslaget av demokratiske elementer i EUs institusjonelle oppbygning før 1999. Ikke desto mindre vakte denne utvikling av en form for parlamentarisme berettiget oppsikt. Den nye kommisjonspresidenten, Romano Prodi, har i klare ordelag framhevet betydningen av å gjenreise tilliten til EUs ledende organer. I sin programtale til EU-Parlamentet 14. september – dagen før hans kommisjon formelt tiltrådte - understreket han ikke bare behovet for "a new beginning" i forholdet mellom Kommisjon og Parlament, men også behovet for å vinne tilbake "ordinary people's confidence in Europe". Hans første hovedbudskap var større åpenhet og mer demokrati. 3

Det demokratiske underskuddet

På den annen side er det en utbredt oppfatning at EU har vært, og fortsatt er, kjennetegnet av et *demokratisk underskudd*. Jeg skal ta utgangspunkt i spørsmålet om hva dette underskuddet, mer presist, består i. Dette forutsetter naturligvis en diskusjon av hvilken målestokk som er relevant, dvs. hvordan et demokrati *uten* underskudd kan tenkes å se ut. Mitt andre hovedspørsmål kan formuleres slik: Er det en positiv sammenheng, eller står vi snarere overfor en grunnleggende *motsetning* mellom demokrati og overnasjonalitet? Denne type spørsmål krever en teoretisk behandling. Jeg vil imidlertid forsøke å knytte diskusjonen mer konkret til EU som politisk orden, som regime, som en bestemt institusjonell konfigurasjon for produksjon av politiske beslutninger. Dette er imidlertid ingen enkel oppgave. Jacques Delors, Kommisjonspresident 1985-1994, skal ifølge en framtrедende observatør og analytiker ha sammenliknet EU med *Objet Politique Non Identifié* (OPNI), altså en omskrivning av *Objet Volant Non Identifié* (OVNI). For oss anglo-amerikanere er dette bedre kjent gjennom forkortelsen UFO. 4 Jeg kan ikke love at jeg i løpet av dette innlegget kan foreta den etterlyste identifisering av denne Euro-OPNI – iallfall ikke en alle vil kunne godta. Derimot vil jeg peke på noen problemstillinger som må anses analytisk relevante.

1 Rapporten er på 155 sider. 10. september framla komiteen sin andre rapport i to bind (138 og 140 s.) Her foreligger en nærmere analyse samt reformforslag. *Second Report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, Vols. I and II. Disse forslagene vil utgjøre en viktig del av grunnlagsmaterialet for Neil Kinnock, tidligere kommissær for transport og nestleder i den nye kommisjonen, med ansvar for nettopp reformvirksomheten.

2 *Le Nouvel Observateur*, mars 1999.

3 Konklusjonen i første del av talen lød slik: "Transparency is vital for the democratic health and accountability of the European Union." Med henvisning til Kommisjonen spesielt, sa han: "It is time for some glasnost here! I want to bring Europe out from behind closed doors and into the light of public scrutiny." Man kunne spørre seg om bruken av *glasnost* i denne sammenheng var en freudiansk forsnakkelse, siden dette jo impliserer en sammenlikning av den avtroppende Santer-kommisjonen med politbyrået i Sovjetunionens kommunistparti før Gorbatsjov. (Talen er tilgjengelig på internett, www.europa.eu)

4 Philippe Schmitter: "Is It Really Possible to Democratize the Euro-Polity?" Manus, Stanford University januar 1996, presentert på ARENA-seminar, Univ. i Oslo, 28.3.1996, fotnote 4. Artikkelen er senere trykt i Andreas Føllesdal/Peter Koslowski (eds): *Democracy and the European Union*, Berlin, Heidelberg, New York 1997, s. 13-36. Her har Schmitter imidlertid utelatt akkurat denne henvisningen til Delors.

Den institusjonskritiske tilnærmingen: Fire hoveddimensjoner

Vi kan skille mellom to hovedtilnærminger til spørsmålet om EUs demokratiske underskudd. Den ene kan vi kalle *den institusjonskritiske*. Her kan vi identifisere iallfall fire hoveddimensjoner, der vektleggingen kan variere noe fra forfatter til forfatter. Mange vil for det første framheve mangelfullt institusjonelt innsyn i og kontroll med den politiske makt som er overført fra medlemsstatene til EU. Særlig er man her opptatt av Kommisjonens rolle som initierende og utøvende maktsentrum på den ene side, og EU-Parlamentets historisk sett svake, ja, ubetydelige rolle som demokratisk begrunnet maktkontrollør.⁵ Dette innebærer en pervertering i forhold til det system av *checks and balances* som står så sentralt i liberal konstitusjonell tenkning. For det andre understrekes det forhold at maktoverføringen fra nasjonalstatene til Ministerrådet⁶ – dvs. det viktigste interstatlige organet ved siden av toppmøtene – synes å gi eksekutivmakten i *nasjonalstatene* en større frihetsgrad i forhold til demokratisk kontroll fra de *nasjonale* parlamentene.⁷ Dette er en ikke fullt så opplagt, men ikke desto mindre interessant delbegrunnelse for diagnosen demokratisk underskudd. En tredje fundamentalkritikk går ut på at EU-Kommisjonen – dels pga. mangelfull parlamentarisk, demokratisk kontroll, men dels også pga. sitt eget *byråkratiske* underskudd – blir beleiret (og beseiret) av de interesseorganisasjonene som har store økonomiske ressurser til rådighet. Denne kritikken har ulike utforminger. Dels framheves det generelle demokratiproblem som aktualiseres av korporativ organisering (jfr. *Votes count, resources decide* hos Stein Rokkan), dels framheves en kapitallogisk tolkning av korporatismen (dvs. at lobbyistene til fordel for *big business* ikke bare blir prominente, men dominante). Enkelte framstående forskere har på en slik bakgrunn framstilt EU-regimet som en nykorporativ variant av den gamle marxistiske ide om staten som *borgerskapets eksekutivkomite*.⁸ For det fjerde blir EU-institusjonene *en bloc*, altså ikke bare Kommisjonen, ofte kritisert for at de skjerner seg mot den offentligheten de i prinsippet skal tjene. Denne ”overall lack of transparency” er ikke lenger så påfallende etter Santer-Kommisjonens avgang – iallfall ikke bedømt ut fra den nye kommisjonslederens uttrykte intensjoner. Kritikken på dette punkt henger likevel fortsatt igjen som et sentralt ledd i den etablerte, konvensjonelle visdom når det gjelder å konkretisere de hovedproblemer som kjennetegner EU-demokratiet. Vi kunne også

5 Se f.eks. Shirley Williams: ”Sovereignty and Accountability in the EC”, i Robert O. Keohane & Stanley Hoffmann (eds): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press 1991, s. 162 ff.

6 Etter Maastricht-traktaten om ”Den europeiske union” (”Treaty on European Union”, forkortet TEU) ble nomenklaturen forsøkt lagt om. Ministerrådet skulle således omdøpes til Unionsrådet. Fortsatt er likevel den gamle (og mer treffende) betegnelsen mest utbredt. I EUs 1999-utgave av *Serving the European Union. A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union*, heter det da også om dette organet (s. 9): ”The Council of the European Union, usually known as the Council of Ministers,...”.

7 Shirley Williams, *op. cit.* Tilsv. bl.a. hos J.H.H. Weiler *et al.*, i deres gjengivelse av hva forfatterne kaller ”The Standard Version” av kritikken: ”The volume, complexity and timing of the Community decisional process makes national parliamentary control, especially in large member states, more an illusion than a reality. In a majority decision environment, the power of national parliaments to affect outcomes in the council of Ministers is further reduced. The European Parliament does not offer an effective substitution. Even after Maastricht, the powers of the European Parliament in the legislative process leave formal and formidable gaps in parliamentary control. So Union governance results in a net empowerment of the executive branch of the states.” J.H.H. Weiler, with Ulrich R. Haltern and Franz C. Mayer: ”European Democracy and Its Critique”, *West European Politics*, Vol. 18, July 1995, s. 7. Denne karakteristikken er et av flere ledd i ”The Standard Version” av demokratikritikken. Forfatterne tar ikke konkret stilling til påstandenes sannhetsgehalt: ”It is true if it corresponds to some objective reality; it is real, albeit in a different way, if it is believed to be true.” *Ibid.*, s. 9.

8 Jfr. Schmitter og Streeck, her ref. etter P. Knutsen: *Penger, stål og politikk. En problemorientert innføring i EUs historie*, Fagbokforlaget 1998, s. 131. Hva ville Marx ha sagt til dette ekko fra Det kommunistiske manifest, om han hadde stått opp fra sin grav? Kanskje 1: Se hvor riktig min spådom var! Eller 2: Jeg minner om min 11. tese over Feuerbach, og spør: Hvor blir det av forandringen? Eller kanskje 3: Påstanden i 1848 gjaldt situasjonen da. 150 år senere er analysen feilaktig.

føye til en femte dimensjon, som ville ligge noe i utkanten av denne første hovedtilnærmingen til EUs demokratiproblem, men som ikke desto mindre framføres med sterk overbevisning av mange, nemlig tanken om at demokratiet bare kan fungere i det små. Selve EUs størrelse umuliggjør ifølge denne oppfatning noe reelt demokrati på europeisk nivå. Maastricht-traktatens betoning av subsidiaritet ("nærhetsprinsippet" i art. 3 B) kan tolkes som en konsesjon til denne tenkemåten, men for tilhengerne av nærdemokratiet har dette neppe gjort EUs traktatverk mer tiltrekkende.

Demos-tilnærmingen: To hovedutforminger

Den andre hovedtilnærmingen tar sitt utgangspunkt i spørsmålet om hvem som danner grunnlaget for demokratisk representasjon som sådan: Hvem er *folket* i folkestyret? Vi kan kalle denne tilnærmingen for *demos-tilnærmingen*. Den er, iallfall tilsynelatende, mer radikal i sin problemstilling enn den institusjonskritiske, siden den retter oppmerksomheten mot selve fundamentet for demokrati. Vi kan skille mellom to hovedutforminger, med radikalt ulike politiske konsekvenser. På den ene side framheves den nære, ja nødvendige forbindelse mellom nasjonalisme og demokrati. Hovedsynspunktet her går ut på at demokratiet slik vi kjenner det historisk har vokst fram innenfor nasjonalstatens rammer, og at det er innenfor disse rammene det har ikke bare sin hjemstavnrett, men også sin berettigelse. I denne utforming avkles ideen om et europeisk demokrati som en illusjon. På den annen side foreligger en utforming som på en tankevekkende måte bidrar til å legitimere integrasjonen også som demokratisk prosjekt. Vi står her med andre ord overfor en i egentlig forstand *konstruktiv* kritikk av EUs demokratiproblem. En hovedrepresentant for denne tilnærmingen er Harvard-juristen Joseph Weiler. Hans analyser blir ikke mindre interessante av at de eksplisitt er knyttet til Jürgen Habermas' radikale ide om en forfatningspatriotisme. 9

La oss ta utgangspunkt i den antakelse at et fungerende demokrati har som nødvendig – men på ingen måte tilstrekkelig - betingelse et *demos*. Henvisninger til "folket" kan jo være rituelle, som f.eks. i Stalin-grunnloven av 1936, eller i de såkalte folkedemokratiene i Øst-Europa under den kalde krigen, eller i Norge etter 1814 – slik Sverre Steen har framstilt det i følgende klassiske formulering: "... før 1814 styrte embetsmennene i Norge i kongens navn; etter 1814 styrte de samme menn riket i folkets navn. De hadde skiftet navne-herre." 10 Til et *moderne politisk demokrati* vil opplyste borgere med myndighet stille (minimums)krav om at lederne kontinuerlig og direkte må stå ansvarlig overfor folket i etablerte (eller improviserte) kanaler for offentlig meningsutveksling, og kontinuerlig (om enn mer indirekte) overfor folkets valgte representanter. Ansvarlighet skal her forstås som *utsatthet for kritikk*, hvilket i gitte tilfelle skal kunne medføre at lederne må trekke seg og erstattes av andre. EU-Kommisjonens avgang i år viser at en form for parlamentarisk ansvar *de facto* er under utvikling, selv om dette ansvar inntil videre har klare mangler og svakheter *de jure* (i traktatverket). Systemet er også – av kalendariske årsaker - uferdig og dermed i en viss forstand åpent sammenliknet med etablerte parlamentariske systemer som f.eks. det britiske. Det er også gode grunner til å stille spørsmålstegn både ved det reelle og det formelle ansvar

9 I tillegg til henvisningen i fotnote 7 ovenfor, se Weilers artikkel "Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision", i Peter Gowan/Perry Anderson (eds): *The Question of Europe*, London/New York 1997. Jfr. også presentasjonen i Knutsen: *Penger, stål og politikk ...*, *op. cit.*, kap. 11. Det er flere interessante bidrag i Føllesdal/Koslowski (eds): *Democracy and the European Union*, *op. cit.*, men de forholder seg dessverre bare i ubetydelig grad til dette. Her finner vi således bare én henvisning *en passant* til Habermas' *constitutional patriotism* (s. 271), og bare noen få linjer om "Demos-Cracy Versus Demoi-Cracy" (s. 298-299).

10 Sverre Steen: "Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken", oppr. trykt i *Historisk Tidsskrift*, 29. bind, 1932. Her sitert etter *Tusen års norsk historie*, Oslo 1958, s. 168.

som gjelder EUs viktigste lovgivende organ, nemlig Ministerrådet (Unionsrådet). Dette er en av den institusjonskritiske tilnærmingens begrunnelser for tesen om EUs demokratiske underskudd, som vi har sett. I moderne demokratisk teori utgjør da også forholdet mellom det *suverene, myndige folk*, dets valgte *representanter* og *lederne* i den etablerte politiske orden det prinsipielle kjerneområde. Mer praktisk-konkret dreier diskusjonen seg om utforming av institusjoner og prosedyrer som sikrer en *realistisk* demokratisk orden: Kan maktutøvelsen kontrolleres på en slik måte at lederne ikke oppkaster seg til herskere? Kan ansvarsforholdet mellom de tre hovedaktørene folk, representanter og ledere synliggjøres institusjonelt slik at det ikke pulveriseres? Hvordan kan hensyn til forutsigbarhet, vern av minoritetsinteresser, osv. best ivaretas? 11

Dette er naturligvis grunnleggende viktige spørsmål, som både den institusjonskritiske tilnærming og demos-tilnærmingen er opptatt av. Det som *primært* karakteriserer demos-tilnærmingen, er imidlertid konsentrasjonen om *hovedaktøren* i den demokratiske grunntrio folk-representanter-ledere: Hvem utgjør folket? Hvilke empirisk-konkrete kjennetegn har de enkelte, individuelle medlemmer av det suverene kollektiv? Hvem er de politisk myndige borgerne? 12

Uten demos, intet demos-kрати

Her kan det være på sin plass å minne om et demokratisk paradoks: Før folket kan bestemme, må noen bestemme hvem som er folket. 13 Hvem har definisjonsmakten når det f.eks. gjelder nasjonale minoriteters rettigheter innenfor et større kollektiv, eller når det gjelder presisering av hvilke krav som må være oppfylt for å få stemmerett? Men demos-tilnærmingen går videre enn dette, og stiller følgende spørsmål: Finnes det noe *eupeisk demos*? Hvis svaret er nei – ”The No Demos Thesis” - er en første, nærliggende konsekvens at demokrati eller noen form for utbedring av det demokratiske underskudd på europeisk nivå pr. definisjon er *umulig*: Uten demos, intet demos-kрати. Og ifølge Weiler *et al.* ville en tilføring av større makt til EU-Parlamentet – vel å merke ut fra ”The No Demos Thesis” - *forverre* EUs demokratiske underskudd i den utstrekning en slik maktforskyvning gikk på bekostning av Ministerrådet, dvs. medlemsstatenes talerør. ”On this view, a parliament without a demos is conceptually impossible, practically despotic.” 14 Den praktisk-politiske konsekvens av en slik holdning vil gå ut på å begrense integrasjonsprosessen mest mulig til et interstatlig samarbeid mellom suverene aktører, som hver for seg ivaretar demokratiet innenfor de rammer der det historisk vokste fram, nemlig innenfor nasjonalstatens rammer. Så får man ta det demokratiske underskudd som faktisk er der på europeisk nivå med på kjøpet som en transaksjonskostnad – eller man kan neglisjere problemet og snakke om noe annet.

11 Litteraturen på dette feltet er selvsagt overveldende. Et godt sted å begynne er kap. IV i Ottar Dahl: *Likhet, demokrati og makt*, Oslo 1986. En antologi med mange sentrale bidrag foreligger i Bernt Hagtvet og William Lafferty (red): *Demokrati og demokratisering*, Oslo 1984. Se også Knut Midgaards artikkel ”Demokrati og demokratisering: Prinsipper og problemer”, i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*, Oslo 1994, s. 23-45. For en kortfattet, euro-kritisk diskusjon på høyt analytisk nivå, se Schmitter: *Is It Really Possible to Democratize the Euro-Polity?*, *op. cit.*

12 Et nærliggende og viktig spørsmål i denne forbindelse angår selve forutsetningen om opplyste og myndige borgere: Hvor mange hører reelt hjemme i en slik kategori? Men dette grunnlagsspørsmålet er ikke spesifikt med hensyn til spørsmålet om overnasjonalitet, og behandles derfor ikke nærmere her.

13 Ivor Jennings, her ref. etter Ottar Dahl: *Likhet, demokrati og makt*, *op. cit.*, s. 70.

14 Weiler *et al.*, *op. cit.*, s. 13.

Demos og ethnos

Dette er et syn som ifølge Weiler er avgjørende betinget av en foreldet, nasjonalistisk tenkemåte. Uten at jeg her vil ta stilling til hvor foreldet denne tenkemåten egentlig er, kan vi konstatere at demos ifølge denne blir identisk med *ethnos*, dvs. at den grunnleggende, ja, den eneste basis for demokratisk autoritet ligger hos et *etnisk og kulturelt homogent folk*. Demos skal altså – som ethnos – være kjennetegnet av felles språk, felles historie, felles kulturelle vaner, felles etnisk opprinnelse, felles religion. Men EU representerer jo, i større eller mindre grad, *negasjonen* av samtlige av disse kjennetegnene – og hva mer er: denne negasjonen vil bare forsterkes ved hver utvidelse. Ifølge denne oppfatning vil derfor de demokratiske utsikter på europeisk nivå bare bli stadig mer illusoriske.

Den alternative tenkemåte som Weiler gjør seg til talsmann for, går ut på å *skille mellom ethnos og demos*: ”Can we not define membership of a polity in civic, non-organic-cultural terms?”¹⁵ Han hevder at et slikt prosjekt er i overensstemmelse med ”the foundational purposes of European integration”.¹⁶ En slik (nokså velvillig) tolkning kan ta utgangspunkt i EUs historiske oppkomst etter avslutningen av 2. verdenskrig, nærmere bestemt i en hovedmålsetting hos de mest framtrædende av grunnleggerne: Verdenskrigens katastrofe var bragt til ende, nå gjaldt det å hindre en gjentakelse. En forutsetning for dette lå i å utvide handlingsrommet for aktive politiske inngrep – *endre skjebnen*, som Robert Schuman sa. Politikken måtte da få en innretning som bevisst siktet mot å bekjempe de livsfarlige utslag som nettopp en etnisk-organisk begrunnet nasjonalisme hadde vist seg å gi grunnlag for, særlig gjennom sine ekstreme varianter nazisme og fascisme. Det handlet om å skape en utvidet solidaritet, flerdimensjonale lojaliteter som overskred ethno-nasjonalismen, eller med Schuman-erklæringens ord (1950): bygge ”et større og dypere fellesskap mellom land som så lenge har stått mot hverandre i blodige konflikter”. I EUs traktatverk fra Roma (1957) via Maastricht (1991) til Amsterdam (1997) understrekes denne målsettingen gjennom formuleringen ”å skape grunnlag for en stadig tettere sammenslutning mellom de europeiske folk”.¹⁷

Et overnasjonalt demoi-krati?

Vi merker oss flertallsformen – de europeiske folk. Det er altså ikke tale om en ny europeisk nasjonalisme i form av å skape *ett* demos.¹⁸ Snarere er det tale om flere *demoi*. I traktatverket finner vi imidlertid ingen tematisering av det problematiske ved forholdet mellom det nasjonale demokrati og det overnasjonale demoi-krati. Her har man begrenset seg til å understreke en tilslutning til ”the principles of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedoms and of the rule of law”, samtidig som Maastricht-traktaten etter formuleringen ”an ever closer union among the peoples of Europe” innfører

¹⁵ J.H.H. Weiler: ”Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision”, her sitert etter P. Knutsen: *Penger, stål og politikk ...*, *op. cit.*, s. 167.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ I Romatraktaten var denne målsettingen stilt først (i innledningen), jfr. utdraget i Knutsen: *Penger, stål og politikk ...*, *op. cit.*, s. 173. I Maastricht- og Amsterdam-traktatene gjentas tilsv. formuleringer på framtrædende plass. I TEU heter det således: ”RESOLVED to continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, ...”. *Treaty on European Union*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg 1992, s. 4.

¹⁸ Dette ville forøvrig ikke være utenkelig, gitt det flytende, historisk betingede preg som antydningvis er begrepsfestet i uttrykk som ”the invention of tradition” og ”konstruksjon av identitet”. Jfr. f.eks. språkets sentrale betydning for nasjonal identitet. Ifølge en oversikt ved abbed Gregoire, snakket bare ca. 10 % av den ”franske” befolkning fransk godt i 1790, og ca. 25 % av befolkningen forsto ikke noe fransk på dette tidspunkt. Gjengitt i Øyvind Østerud: *Hva er nasjonalisme?*, Oslo 1994, s. 32.

subsidiaritetsprinsippet, altså at beslutningene skal tas "as closely as possible to the citizens".
19

Men hvem har da *Kompetenz-Kompetenz* - dvs. hvem er tillagt retten til å avgjøre i siste instans? Er det EU, eller er det EUs enkelte (nasjonale) bestanddeler? Hvis det er EU, hvem er da EU? Er det f.eks. Ministerrådet med overnasjonal beslutningsprosedyre (som i søyle 1), eller med interstatlig beslutningsprosedyre (som i søyle 2 og 3), der enstemmighet er hovedregelen? Eller er det Det europeiske råd, altså toppmøtet, eventuelt utvidet til regjeringsskonferanse (IGC) – i tilfelle med hvilken beslutningsprosedyre? Eller er det kanskje EU-domstolen? Selve det faktum at det er relevant å stille slike spørsmål, utgjør et selvstendig argument for diagnosen demokratisk underskudd. 20

Ifølge Maastricht-traktatens art. 177 er EU-domstolen overordnet de nasjonale domstolene. 21 Men i forbindelse med godkjenningen av samme traktat, markerte den tyske forfatningsdomstolen (*Bundesverfassungsgericht*) seg. Den avviste EU-domstolens eksklusive *Kompetenz-Kompetenz*, og hevdet sin egen kompetanse når det gjaldt å overvåke grensene for EUs lovgivningsmyndighet. Weiler et al. karakteriserer forfatningsdomstolens beslutning fra 1993, som forøvrig var en forutsetning for tysk ratifikasjon av Maastricht-traktaten, på følgende måte: "Formally, the decision constitutes a flagrant act of defiance vis-à-vis the European Court of Justice, in direct contradiction with its jurisprudence on the power of national courts to declare Community law invalid. It flies in the face, *inter alia*, of the third paragraph of Article 177." 22

Her er det en direkte forbindelse til vår problemstilling om forholdet mellom demokrati og overnasjonalitet. Den tyske forfatningsdomstolens argumentasjon er nemlig basert på hva Weiler kaller "the philosophy of the nation-state", der kjernen består i ideen om et etnisk-kulturelt homogent *Volk* og treenigheten *Volk-Staat-Staatsangehöriger* som eneste basis for demokratisk autoritet. Siden det ikke finnes noe europeisk folk, er det heller ikke grunnlag for noe europeisk demokrati. En annen variant er *ikke ennå*-varianten, dvs. at det europeiske demos *kan* materialisere seg en gang i en fjern framtid. Men det er langt fram. I mellomtiden er demokratiet *nasjonalt* basert – både fordi det må og fordi det bør være det. En hovedtalsmann for dette syn i den tyske debatten er Dieter Grimm, professor i offentlig rett og også medlem av forfatningsdomstolen. Han legger særlig vekt på hvordan en reell

19 Slik i TEU, s. 3, uth. her. I Amsterdamtraktaten er dette forsterket til "... in which decisions are taken *as openly as possible* and as closely as possible to the citizen." Art. 1 under Common Provisions, sitert etter *European Union. Consolidated Treaties* (Consolidated Version of the Treaty on European Union), Office for Official Publications of the European Communities, 1997, s. 12, uth. her.

20 Selv trenede spesialister har jo problemer med å skaffe seg oversikt over den såkalte søylestrukturen, for ikke å snakke om antallet mulige beslutningsprosedyrer der Europa-Parlamentet er involvert. Elementære innføringer i systemet opererer gjerne (i tråd med informasjon fra EU) med skillet mellom "konsultasjonsprosedyren" (fra 1958), "samarbeidsprosedyren" (fra 1987) og "medbestemmelsesprosedyren" (fra 1993). Selv har jeg i en karakteristikkk brukt uttrykket "de håpløst uoversiktlige beslutningsprosedyrene" om dette (jfr. *Penger, stål og politikk, op.cit.*, s. 47). Ifølge Janne Haaland Matlary viste en gjennomgang av antallet beslutningsprosedyrer at tallet var 22! J.H. Matlary: *Den europeiske union etter Amsterdam*, Oslo 1997, s. 3 (brosjyre utg. i samarbeid med Europakommisjonens delegasjon for Norge og Island).

21 I art. 177 TEU heter det: "The Court of Justice shall have jurisdiction to give preliminary rulings concerning: (a) the interpretation of this Treaty; (b) the validity and interpretation of acts of the institutions of the Community and of the ECB; (c) the interpretation of the statutes of bodies established by an act of the Council, where those statutes so provide. (...) Where any such question is raised in a case pending before a court or tribunal of a Member State against whose decisions there is no judicial remedy under national law, that court or tribunal shall bring the matter before the Court of Justice."

22 Weiler *et al.*, *op. cit.*, s. 37.

demokratisk diskusjon på europeisk plan hindres av *språkbarriere*: "Here, then, is the biggest obstacle to Europeanization of the political substructure, on which the functioning of a democratic system and the performance of a parliament depend: language." 23 Mot dette er det blitt hevdet – kanskje noe optimistisk - at språkproblemet etterhvert kan overvinnnes, gitt det eksisterende utdanningsnivå og den posisjonen engelsk allerede har. Habermas hevder således at språkproblemet "ought not to be an insurmountable obstacle". 24 Videre framstår Habermas, med tilslutning fra Weiler, som politisk aktivist: Han forventer nemlig at en debatt om en europeisk forfatningspatriotisme, konkretisert til en diskusjon om mulige utforminger av en europeisk konstitusjon, vil kunne bidra til økt oppmerksomhet om disse sentrale spørsmålene og dermed få politiske virkninger i den retning Habermas ønsker.

Forfatningspatriotismen – en tvilsom idé?

Første ledd i forventningen synes mer plausibel enn den andre. En euro-skeptiker som Øyvind Østerud har således framhevet at selve ideen om en forfatningspatriotisme neppe engang hadde særlig betydning i sin opprinnelige kontekst, som var Tysklands problematiske situasjon etter nazismen: Hvor skal en ny tysk identitet forankres? Tanken var å knytte identiteten til overgripende, liberale verdier – ikke først og fremst til det gamle, etnisk definerte *Volk*, med de katastrofale følger dette hadde fått. Ifølge Østerud er det imidlertid "highly doubtful whether *Verfassungspatriotismus* became a basis for identity formation in the German Federal Republic". Overført til det europeiske plan blir så ideen enda mer luftig og tvilsom: "At the European level, the whole conception is even more ethereal,...". 25 Senere har han også karakterisert dette som "en nokså eksotisk venstreliberal idé", og kritisert Habermas' argumentasjon for å ha preg av "programmatisk fremtidshåp", "optimistisk postulat" og for dessuten å være selvmotsigende, i den forstand at økt grad av overnasjonalitet kan føre til en sterkere etnifisering av nasjonal identitet, 26 altså det motsatte av forfatningspatriotismens erklærte målsetting.

En problemstilling som kan være av interesse i denne sammenheng, men som ikke tas opp av Østerud, gjelder den forfatningspatriotismen som faktisk er blitt realisert i USA. Weiler understreker således hvordan det amerikanske "constitutional design" (i allfall i teorien) forutsetter et skille mellom ethnos og demos: Man kan være stolt amerikaner – i betydningen en som aktivt støtter opp om amerikanske konstitusjonelle verdier – og samtidig være like stolt av sin etnisk-nasjonale bakgrunn, enten man er afro-amerikaner, italiensk-amerikaner, jødisk-amerikaner, norsk-amerikaner, osv. Det siste er imidlertid, i likhet med religion, å betrakte som en privatsak. Weiler har også en interessant henvisning til Alexis de Tocqueville når det gjelder å underbygge en bestemt historisk tolkning av det særegne ved framveksten av det amerikanske "folk", nemlig nettopp en form for forfatningspatriotisme. 27 Det aktuelle Tocqueville-sitatet er fra 1831. Tretti år senere startet den amerikanske borgerkrigen, så det

23 D. Grimm: "Does Europe Need a Constitution?", her sitert etter P. Knutsen: *Penger, stål og politikk ..., op. cit.*, s. 165.

24 Sitert etter *ibid.*, s. 166.

25 Ø. Østerud: "Democracy between National Government and Supranationality – A Concise Exposition", i Eivind Smith (ed): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law 1996, s. 185.

26 Ø. Østerud: *Globaliseringen og nasjonalstaten*, Oslo 1999, s. 159-160.

27 Jeg gjengir fra Weilers fotnote på dette punkt: "In a letter ... he (altså Tocqueville, PK) writes that American society, 'formed of all the nations of the world (...) people having different languages, beliefs, opinions: in a word, a society without roots, without memories', could turn into one people. His answer, it seems, was that nations could be based on adherence to values – democracy, self-government, equality, etc. – like those found in the American constitution." J.H.H. Weiler: "Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos ...", *op. cit.*, s. 293.

var mer enn forfatningspatriotisme som skulle til for å holde USA samlet. Fra 1890-årene av ble det innført en sterk daglig manifestasjon av – enkelte ville kanskje si indoktrinering i – bestemte verdier gjennom ”the pledge of allegiance” i alle skoleklassene i landet. 28 Det kunne være av mer enn bare historisk interesse å reflektere mer systematisk over hva som forener De forente stater – og da særlig med henblikk på forfatningspatriotismen og dens mulige relevans for integrasjonsprosjektet i Europa.

Ny kommisjon – og nytt ambisjonsnivå?

De påpekninger og synspunkter som framheves av akademiker-aktørene Grimm og Østerud synes likevel å være mer realistiske som situasjonsbeskrivelse enn analysene hos akademiker-aktørene Habermas og Weiler. Sistnevnte preges da også av en mer idealistisk og, om man vil, mer grensesprengende tilnærming til den pågående europeiske integrasjonsprosessen. Idealister med målsettinger om å vri en tilsynelatende uavvendelig utvikling inn i et nytt og bedre spor må også regne med å bli korrigert av de mer jordnære realistene. Det er imidlertid interessant i denne sammenheng å registrere ambisjonsnivået som preger Romano Prodis nye EU-Kommisjon. I sin tale til EU-Parlamentet 14. september 1999 framhevet den nye kommisjonspresidenten det åpenbare behovet for å reformere EU-institusjonene. I regjeringskonferansen 1996-1997 som førte fram til Amsterdam-traktaten, hadde man jo nok en gang skjøvet det vanskelige problemkomplekset ”institusjonelle reformer” foran seg. Prodi karakteriserte tanken om å fortsette slik, bit for bit, med stadig nye regjeringskonferanser, som ”particularly unappealing”. Han ville unngå, sa han, å kaste EU ut i en tilstand med ”perpetual constitutional reform”. Å fortsette slik ville være uforståelig for borgerne (og dermed svekke oppslutningen ytterligere), og dessuten innebære sløsing med energi man hadde god bruk for på andre områder. Derfor hadde Prodi allerede to uker tidligere oppnevnt en tremannskomite med mandat å presentere reformforslag med sikte på å oppnå ”powerful, efficient decision-making”.

Denne komiteen besto av Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker og David Simon, med bakgrunn i henholdsvis belgisk, tysk og britisk politikk og næringsliv. 29 18. oktober 1999 presenterte komiteen sin rapport, *The Institutional Implications of Enlargement*. Det er av interesse å merke seg at komiteen fikk bare seks uker på seg til å identifisere de hovedområdene hvor institusjonelle reformer ville være nødvendige, samt å presentere relevante argumenter for slike reformer, nettopp i lys av den utvidelsesprosessen som allerede var i gang med seks land. Mens komiteens arbeid pågikk, besluttet så Kommisjonen å innlemme *seks nye land* i den aktuelle søkergruppa, slik at EU plutselig synes å bevege seg mot et medlemsantall på 27 land. 30 Dermed ble jo komiteens oppgave av enda større og mer påtrengende relevans. Innstillingen er interessant, og kommer etter all sannsynlighet til å være en sentral premissleverandør i diskusjonene foran det kommende toppmøtet i Helsinki i desember, på dette toppmøtet, og deretter på den planlagte nye regjeringskonferansen i år 2000. De hurtige endringene og det nye ambisjonsnivået kan vise seg å bli av stor betydning for integrasjonsprosessen. Men ett punkt i innstillingen fra ”de tre vise menn”, som komiteen blir kalt i mediene, er av spesiell interesse i vår sammenheng her. Det gjelder forslaget om å

28 Opplyst av Geir Lundestad.

29 Dehaene er tidligere statsminister i Belgia, Weizsäcker er tidligere tysk forbundspresident, Simon har vært britisk statsråd og også en av topplederne i British Petroleum.

30 Følgende seks var allerede i posisjon: Estland, Polen, Tsjekkia, Ungarn, Slovenia og Kypros (den greske delen). 14. oktober ble det kjent at Kommisjonen i tillegg åpnet for å innlede forhandlinger også med Latvia, Litauen, Slovakia, Malta, Romania og Bulgaria.

reorganisere traktattekstene i to klart atskilte deler. Den første og grunnleggende (*"the basic treaty"*) tenkes da å inneholde mål, prinsipper, de sentrale politiske prioriteringer, borgernes rettigheter og den institusjonelle hovedstruktur. Man tenker seg at denne prinsippdelen vil bestå på mer permanent basis, og at eventuelle endringer forutsetter enstemmighet. Den andre delen bør etter komiteens forslag inneholde de mer spesifikke politikkområdene som framgår av det eksisterende traktatverket. Her legges det opp til en mer effektiv beslutningsprosedyre med flertallsvedtak i Ministerrådet, kombinert med større innflytelse for EU-Parlamentet.³¹ Prodi har offentlig sluttet seg til de målsettinger komiteen har listet opp, og satt en tidsfrist på *ett år* når det gjelder å vedta hele reformpakken: "This means the reform package must be agreed at the close of the Inter-Governmental Conference (IGC) in December 2000." Og han understreker at det dreier seg om en historisk mulighet som må gripes: "This really is our last chance to put our houses in order." ³²

Det kan sies mye om dette. F.eks. kan man spekulere på om Prodi har lagt opp til så raske og omfattende endringer at han risikerer å bli felt før noe av dette blir virkelighet. Det avhenger bl.a. av i hvor stor grad han og hans kommisjon har vært i stand (eller vil være i stand) til å sikre seg tilstrekkelig oppslutning blant de toneangivende krefter i EU-landene, noe bare framtiden kan gi svar på. ³³ Men forslaget om en "basic treaty" kan tyde på at Habermas' idé om forfatningspatriotisme i europeisk sammenheng ikke nødvendigvis er så luftig lenger. Dette forslaget peker nemlig ganske klart i retning av en *EU-forfatning*. Prodi framhever den *demokratiske* gevinst av en reorganisering av traktatene på denne måten. ³⁴ Han begrenser seg imidlertid til en generell bruk av "demokrati" som honnør-begrep, og står derfor tilsynelatende i den tradisjon av manglende problematisering på dette punkt som vi allerede har påpekt. Sammenhengen er likevel en annen enn tidligere, nemlig forslaget om å skille ut grunnprinsippene i en egen "basic treaty". Et viktig spørsmål blir da følgende: Vil en slik forfatning (dersom den da ser dagens lys), i sin tur også fremme integrasjonens demokratiske legitimitet gjennom en konkret, identifiserbar og økende tilslutning til denne forfatningens overgripende verdier? Det avhenger naturligvis for det første av hva disse verdiene går ut på, hvordan de blir formulert og kanskje også av hvem de blir formulert. Vil Europa-Parlamentet få en klarere definert og mer markert posisjon i den institusjonelle struktur? Vil forholdet mellom EUs institusjoner og de nasjonale parlamentene bli bedre klarlagt? Vil Europa-Parlamentets legitimitet og EU-Domstolens *Kompetenz-Kompetenz* få en eksplisitt overnasjonal begrunnelse *à la* Weiler? Vil unionsborgerskapet bli mer ettertraktelsesverdig?

Man kan si at forbedringspotensialet er stort både når det gjelder språklig presisjon, mer oversiktlig redigering og substansiell klargjøring i forhold til det eksisterende traktatverk, som er blitt så kronglete og uoversiktlig at det heller enn å skape forfatningspatrioter i Habermas' forstand, skyver dem fra seg. ³⁵ Og så avhenger legitimiteten her, som så ofte ellers, av hvordan hele systemet virker og hvordan virkningene oppfattes av dem det skal tjene, nemlig

31 Komiteen har imidlertid – et stykke på vei - gardert seg ved dels å henvise til "a new super-qualified majority", og ved dels å åpne for fortsatt enstemmighet, "depending on the subjects". Innstillingen, s. 12.

32 Tale til Europa-Parlamentet 10.11.1999.

33 De første danske reaksjonene er ifølge *Information* 19.10.1999 avvisende: "Forslagene afvises massivt af danske politikere", heter det i en artikkel med overskriften "EU-reformer får en kald dansk skulder".

34 "De tre vise menns" forslag ang. reorganisering av traktatteksten vil ifølge Prodi ha to viktige fordeler. Den første utlegger han slik: "It would concentrate the basic Treaty on essential matters, making it clearer and far more readable for the general public, thus enhancing European democracy." Den andre fordelen er en mer effektiv beslutningsprosedyre i forhold til den eksisterende. Ibid. Han ønsker seg en pose-og-sekk løsning, altså. Både mer demokrati og mer effektivitet.

35 Her kan man selvsagt ikke se bort fra den mulighet at enkelte kan ha politisk interesse av at formuleringene på visse områder forblir uklare. Jfr. problemstillingen i Knutsen: *Penger, stål og politikk ...*, op. cit., s. 46.

menneskene i medlemsstatene, de europeiske folk. Det er selvsagt ikke nok når toppfolk som Prodi understreker at dynamikken i EU forutsetter ”en politisk visjon, ikke en teknokratisk”.
36 Men det kan hende det hjelper, særlig dersom lederne evner å omgjøre visjonene til praktisk politikk.

Kilder og litteratur

- Committee og Independent Experts: *First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission* (15 March 1999).
- Committee of Independent Experts: *Second Report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud, Vol I and II*, (10 September 1999).
- Consolidated Treaties* (Consolidated Version of the Treaty on European Union incorporating the changes made by the Treaty of Amsterdam), European Communities, 1997.
- Dahl, Ottar: *Likhet, demokrati og makt*, Oslo 1986: Universitetsforlaget.
- Dehaene, Jean-Luc, Richard von Weizsäcker, David Simon: *The Institutional Implications of Enlargement*, Brussels 18.10.1999.
- Hagtvet, Bernt og Lafferty, William (red): *Demokrati og demokratisering*, Oslo 1984.
- Knutsen, Paul: *Penger, stål og politikk. En problemorientert innføring i EUs historie*, Oslo 1998: Fagbokforlaget.
- Le Nouvel Observateur
- Matlary, Janne Haaland: *Den europeiske union etter Amsterdam*, Oslo 1997: EU-Kommisjonens delegasjon for Norge og Island.
- Midgaard, Knut: ”Demokrati og demokratisering: Prinsipper og problemer”, i Bjørn Erik Rasch og Knut Midgaard (red): *Representativt demokrati. Spilleregler under debatt*, Oslo 1994.
- Prodi, Romano: Tale til Europa-Parlamentet 14.9.1999.
- Prodi, Romano: Tale til Europa-Parlamentet 10.11.1999.
- Schmitter, Philippe C.: ”Is It Really Possible to Democratize the Euro-Polity?”, i A. Føllesdal and P. Koslowski (eds): *Democracy and the European Union*, Berlin, Heidelberg, New York 1997: Springer.
- Serving the European Union. A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union*, Second Edition, European Communities 1999.
- Steen, Sverre: *Tusen års norsk historie*, Oslo 1958: Aschehoug.
- Treaty on European Union* (Maastricht-traktaten), European Communities, 1992
- Weiler, J.H.H.: ”Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision”, i Peter Gowan and Perry Anderson (eds): *The Question of Europe*, London/New York 1997: Verso.
- Weiler, J.H.H, with Ulrich R. Haltern and Franz C. Mayer: ”European Democracy and its Critique”, *West European Politics*, Vol. 18, July 1995.
- Williams, Shirley: ”Sovereignty and Accountability in the EC”, i Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann (eds): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, London 1991: Westview Press.
- Østerud, Øyvind: *Hva er nasjonalisme?*, Oslo 1994: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind: ”Democracy between National Government and Supranationality – A Concise Exposition”, i Eivind Smith (ed): *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London 1996: Klüwer.
- Østerud, Øyvind: *Globaliseringen og nasjonalstaten*, Oslo 1999: ad Notam Gyldendal.

36 Jfr. Prodis tale til Europa-Parlamentet 14.9.1999.

Noralv Veggeland: Region og integrasjon i EU. Den nye regionalismen

Regionalisme som utviklingside

Regionalisering, og regionalisme som politisk doktrine, er et aktuelt tema i den europeiske integrasjonsprosessen. Stort sett kan vi tale om to typer av regionalisme. Den første er tradisjonell og har eldre røtter enn nasjonalstaten. Oppkomsten kan tilbakeføres til middelalderens mange små politiske enheter i Europa, og ble allerede på 1700-tallet lansert som et småskalig alternativ til nasjonalstaten. Det handlet likevel ikke bare om politiske skalafordeler – med regionen som utgangspunkt ble motstand mot industrialiseringsprosessen og moderniteten formulert. I modifisert form gjenfinnes sivilisasjonskritikken i dagens tradisjonelle regionalisme. Man ser på regionen som et vern mot det storskalige samfunnet, en mulighet for demokrati, selvbestemmelse og ekspansjon av det sivile samfunnet. Perspektivet er fortsatt å skape et alternativ til den grensesprengende moderniteten.

Den andre typen av regionalismen tar utgangspunkt i moderniteten, og ser regionen som et instrument for delaktighet i europeiske og globale nettverk. Regionen framstår som en funksjonell utviklingside for det urbane samfunnet og et integrert Europa. EU er selv en region i verdenssamfunnet. Det legges vekt på den nye teknologiens muligheter til å overvinne avstand som barriere. Det er dette idemønsteret som avspeiler seg i begrepet ”nyregionalisme”. Nyregionalismen som politisk doktrine bygger på både de tradisjonelle, etnisk-kulturelle regionene, og på funksjonelle regioner med grenser som i hovedsak bestemmes av det regionaløkonomiske systemet. Forekomsten av nyregionalisme innebærer på ingen måte at den tradisjonelle regionalismen blir borte, men den forutsetter og aktualiserer en ny tilnæringsmåte til europeisk integrasjon. – Slik beskriver den svenske statsviteren Janerik Gidlund i artikkelen ”Den mångstämmiga makten” nyregionalismen som begrep og utviklingside i den europeiske integrasjonen (Gidlund 1993:92-93). Vi skal se nærmere på realiteten i denne nye regionalismen som både er identitets- og funksjonelt orientert.

1500/1500-Europa

EU representerer et historisk integrasjonsforsøk i Europa. Utviklingen er kommet særlig langt når det gjelder økonomisk integrasjon. Det er imidlertid langt igjen når det gjelder den politiske, sosiale og kulturelle dimensjonen, og integrasjon av siviliteten. Integrasjonsproblemet på disse områdene kan knyttes til det regionale spørsmålet, dvs. til spørsmålet om hvor stor politisk makt regionene skal ha i et framtidig EU. Det er ikke for ingenting at dette spørsmålet har fått så stor oppmerksomhet i Europa, og at det regionale nivået sin rolle blir så inngående drøftet i ulike EU-dokumenter. Det foregår en gigantisk satsing på regionene fra EUs side i form av økonomisk støtte til utvikling og politisk organisering. Dette henger sammen med et politisk behov for å skape en demokratisk basis. EU ønsker å gjøre regionene i stand til å løse lokale problemer, skape nærhet til befolkningen og hindre etniske konflikter, og å sikre folkelig oppslutning om integrasjonen.

Men det regionale spørsmålet er likevel politisk følsomt. Nasjonalstatene frykter politisk sterke regioner. Dette har sammenheng med den rollen regionene har spilt i forbindelse med framveksten av vår tids europeiske nasjonalstater. Mange regioner er mer eller mindre ufrivillig blitt tvunget inn i en nasjonal tvangstrøye. I mange europeiske regioner finnes det

derfor sterke selvstendighetsbevegelser, og separatisme lurer under overflaten. Oppløsningen av Belgia som enhetsstat, selvstendighetsbevegelsene i Baskerland og Skottland, er ikke unntak fra regelen. Det normale er at de regionale befolkningene er positive til den integrasjonen EU representerer, fordi den svekker nasjonalstaten. Nasjonalstatene frykter den nye maktfordelingen i Europa. Statene ser behovet for å avstå suverenitet til EU som følge av globaliseringen, men de er lite villig til at deres makt også skal bli undergravet nedenfra. I noen grad kan dette fenomenet også observeres i Norge. Statsmyndighetene er generelt motstandere av tanken om et regionalisert Norge, dvs. slå sammen fylker til såkalte større regionfylker, og la dem ha autonomi til å føre en selvstendig regionalisert politikk innen felt som helse, utdanning, kultur, planlegging, distriktsutbygging, næringsliv og skattelegging.

Det regionale spørsmål i EU må ses i et historisk perspektiv. Til forskjell fra Norge, som gradvis ble sammenføyd til en territoriell enhetsstat gjennom middelalderen av et begrenset antall kulturelt og språklig sett ensartede landsdeler, var den europeiske nasjonalstatsbyggingen preget av hva som gjerne blir kalt 1500/1500-problematikken. Denne bygger på det faktum at på begynnelsen av 1500-tallet fantes det over 1500 politisk selvstendige territoriale enheter i Europa. Ikke bare den politiske mangfoldigheten var betydelig. Det sammen mønstret avtegnet seg med hensyn til språk og kultur. Historikeren Hobsbawm påpeker at i revolusjonsåret 1789 forstod bare halvdelen av den franske befolkningen det språket som ble talt av statens representanter i Paris, og folk i Marseille kunne ikke gjøre seg forstått på det språket Marseillaisen ble sunget. Så sent som på midten av 1800-tallet brukte bare ca. 3 prosent av den italienske befolkningen det offisielle italienske språket i sitt hverdagspråk.

De sammenbindende strukturene i dette mangfoldet var ikke nasjonalstater i moderne mening, men heller et antall betydningsfulle autonome nettverk av i hovedsak ikke-territoriell karakter. De kan kanskje sammenlignes med EU-strukturene i dag. Blant disse viktigste historiske strukturene var middelalderens kirke med et europeisk omfattende nettverk av prester, administratorer og jordeiendommer. Andre nettverk representerte fyrstefamilier med sine mektige slektsbånd over hele Europa. En tredje type nettverk representerte på denne tiden de forskjellige byforbundene. I nord opererte det velkjente Hansa-forbundet, i sør et forbund med sitt økonomiske og politiske sentrum i Venezia. Selv om disse økonomisk mektige forbundene savnet de maktmidlene som ble typisk for nasjonalstatene, en stående armé, et statlig byråkrati o.l., så kom de i virkeligheten til å blokkere for dannelsen av nasjonalstater. Som den internasjonalt kjente norske statsviteren, Stein Rokkan, har vist, så kom statsbyggingen først i gang i Europas periferi (som i Skandinavia) og først betydelig senere i de mer utviklede og sentrale delene av kontinentet (som f.eks. i Tyskland, Italia, Belgia) (Rokkan 1995).

Regionene har med andre ord i et historisk lys utgjort viktige politiske og administrative byggesteiner i den europeiske statsbyggingsprosessen. Europa var i sannhet et ”regionenes Europa”. Dette avspeiler seg i dagens kontinentale politiske ideologi. Regionene oppfattes som medansvarlige, og dermed som viktige aktører i den nasjonale utviklingen i EU-landene. Den politiske tyngden kan illustreres med at av de omkring 200 EU-regionene som grovt sett tilsvarer de gjennomsnittlige administrative regionene innenfor Unionen, så har noe mer enn 70 av disse regional autonomi med egen lovgivningsmakt. De senere års utvikling i visse medlemsland (framfor alt Spania, Italia og Storbritannia) tyder på at lovgivende forsamlinger kommer til å vokse i de kommende år. I de føderale statene Belgia, Tyskland og Østerrike er det konstitusjonelt selvfølgelig at de 28 lovgivende delstatene har regional autonomi.

I de nordiske enhetsstatene finnes det i dag tre autonome politiske enheter med egen lovgivningsmakt. Disse er Åland (Finland) og Færøyene og Grønland (Danmark). De to siste valgte, tross dansk medlemskap i EU, å bli stående utenfor ved folkeavstemningene i 1994. For øvrig er det forsøk i gang i Sverige og Finland med å etablere større regionale enheter ved sammenslåing av län, slik at disse kan få en større politisk og økonomisk tyngde i et regionenes Europa. Dette siste henger sammen med den aktuelle situasjonen i Europa. Regionene er ikke bare historiske relikvier som blander seg i den politiske integrasjonsprosessen. Produksjons-, organisasjons- og informasjonsnettverk former funksjonelle regioner som er helt sentrale i EUs økonomiske utvikling. Det er denne doble rollen nyregionalismen fokuserer på.

Nasjonalstatens abdisering

Regionalisering, og regionalisme som politisk doktrine, er altså et aktuelt tema i den europeiske integrasjonsprosessen. Faktorene som driver fram regionaliseringen kan analyseres på tre forskjellige nivåer:

- På det nasjonale nivået
- På nivået for europeisk integrasjon
- På nivået for et globalisert markedet

På alle tre nivåene skjer det transformasjoner av økonomisk og politisk karakter som fører til økt fokus på regionenes utviklingsbetingelser og internasjonale rolle, se blant annet Amin (red) 1994, Keating og Hooghe 1995, Keating 1996, Sharpe (red) 1993, Williams 1996. Det er en sammenheng mellom transformasjonene som finner sted. Finanskapitalen og økonomiske beslutninger flyter så fritt over grenser at det ofte sies at multi-nasjonale selskaper og internasjonale finansmarkeder har i betydelig grad redusert statenes suverenitet (Soros 1999). T.J. Courchene synes å ha rett når han hevder at vi står i en situasjon hvor "footloose industries" trekkes mot "footloose jurisdictions", med den konsekvens at det skapes økonomiske rom som ikke begrenses av nasjonalstatlige regimer. Denne kjensgjerning har ført til at Michael Porter (1990) i sin bok "The Comparative Advantages of Nation" setter et spørsmålsteget ved nasjonalstaten som en relevant enhet for økonomisk analyse. Han påpeker at "competitors in many internationally successful industries, and often entire clusters of industries, are often located in a single town or region within nations". På den måten blir regionen "a unique environment for competing in the industry".

En rekke såkalte Porter-analyser har empirisk vist at åpne og integrerte regionale økonomier har kommet til erstatning for lukkede nasjonale økonomier som del av europeiseringen og globaliseringen. Dette har i sin tur ført til økt oppmerksomhet omkring regionenes politiske organisering. Regionene som et *mellom*-nivå mellom det globale og lokale (glocalisation) har derfor stadig fått økt politisk oppmerksomhet. Det politisk-administrative mellom-nivået i de hierarkiske nasjonale forvaltningssystemene har fått sin politiske berettigelse begrunnet ut fra kravet om økonomisk effektivitet, ved siden av de tradisjonelle territorielle styringsbehov og kravet om demokrati (Sharpe 1993).

Ny-liberalisme

Kort sagt kan man si at vi har vært vitne til en omforming av forholdet mellom stat og marked de siste tyveårene som har utløst en rekke nye regionaliseringsstrategier. Giddens påpeker tre hovedfaktorer bak denne utviklingen (Giddens 1998). (1) Det har vært et ideologisk skifte

bort fra statlig engasjement og intervensjonisme i retning av å la markedskreftene virke. Regional konkurranse er en konsekvens av dette skiftet. (2) Tilsvarende har det vært et skifte i retning av å dyrke det individuelle og lokale. (3) Dessuten har det nyliberale angrepet på staten har satt det kollektive ansvaret som staten forvalter i et nytt lys. Regional egenutvikling er blitt viktigere enn økonomiske intervensjoner med sikte på regional utjevning.

Uten å overdrive omfanget av tilbaketrekkingen av staten, synes det klart at det har skjedd et skifte i tenkningen og i prioriteringene. Det legges vekt på budsjettmessig forsiktighet og det er en generell politisk motstand mot vekst i offentlige budsjetter. Man er skeptisk til makroøkonomiske intervensjoner av keynesiansk type (Majone 1990), Veggeland 1998). Regionene må basere sin strategiske planlegging og utvikling av arbeidsplasser på egen konkurransevne mer enn på statlige overføringer. Markedseffektivitet vektlegges på den måten mer enn fordelingsprinsipper når beslutninger tas. Målrettede tiltak for å dekke behovet til spesielle grupper, klienter eller forbrukere foretrekkes framfor en generell velferdspolitik. Privatisering og deregulering foretrekkes framfor nasjonalisering og regulering. Privat produksjon av varer og tjenester har preferanse, og offentlige ytelser legges ut på kontrakt framfor å forbli et offentlig ansvar. Regionene er en arena for denne ny-liberalismen (Veggeland 1999). Det argumenteres for at for lite marked har generelt medført overproduksjon av offentlige tjenester, med den konsekvens at offentlige budsjetter strammes inn og tjenesteproduksjon privatiseres. Bob Jessop hevder at "the welfare state" er i ferd med å erstattes av "the workfare state", dvs. reduksjon av skatter, fjerning av reguleringer, bedre kvalifisering av arbeidskraften og mer effektiv bruk av avanserte produksjonsmetoder. - Og han skriver videre om forholdet mellom globaliseringen og regionalisering: "The national state is now subject to various changes which result in its 'hollowing out'. This involves two contradictory trends, for, while the national state still remains politically important and even retains much of its national sovereignty (albeit as an ever more ineffective, primarily juridical fiction reproduced through mutual recognition in the international community of nations), its capacities to project its power even within its own national borders are decisively weakened both by the shift towards internationalized, flexible (but also regionalized) production systems and by the growing posed by risks emanating from the global environment" (Jessop 1994:264).

Det kontekstuelle regionbegrepet

Et av de viktigste utgangspunktene for innsikt og forskning innen et hvert fagfelt er en konsistent og bredt forstått terminologi. Mangler alminnelig aksepterte definisjoner av nøkkelbegreper innen en fagdisiplin er det vanskelig å vurdere og sammenholde resultatene fra de forskjellige analysene og forskningsprosjektene. Mangel på entydige begreper har vært et særlig problem for dem som arbeider faglig med spørsmål som relaterer seg til regionale spørsmål, og problemet blir ikke mindre for dem som er ansvarlig for politikktutforming innen dette vanskelige problemområdet. Hva er en region? Hva er den nye regionalismens fundament? Regionalisme brukes stadig oftere i forbindelse med europeisk integrasjon. Som vi har sett er det en hovedtese at europeisk integrasjon følges av en parallell prosess, nemlig regionalisering, som antas å resultere i at nasjonalstaten gradvis forvitrer som grunnleggende økonomisk og politisk organiseringsprinsipp i Europa. Det betyr også at den tradisjonelle suvereniteten uttynnes (Gidlund 1993). Ifølge tesen er det regionen, og ikke nasjonen, som er det økonomiske tyngdepunktet gjennom sin funksjonelle rolle i en globalisert økonomi. Det er regionene i Europa som representerer integrerte og effektive produksjonsnettverk og som konkurrerer med hverandre (Porter 1990, Sabel 1994:101-156). Samtidig er regionene i ferd med å styrke sin politiske aktørstatus som følge av de realiteter Porters "cluster"-teori bygger

på. Det er også derfor at europeiske regioner i stadig større grad knytter direkte kontakter med EU-institusjonene (Le Galès and Lequesne (eds) 1998, Williams 1996, Veggeland 1996). Utviklingen synes å gå mot et "regionenes Europa". Først og fremst på grunn av sterke økonomiske krefter, men også på grunn av frigjøring av historisk regional identitet som nasjonalstatene så lenge har undertrykket, men som fortsatt lever i all sitt mangfold.

Regionalisme er derfor en sentral politisk doktrine i den europeiske integrasjonen. Maastricht-traktaten fra 1994 er en indikator på dette. I artikkel 198 a-c blir regionkomiteen etablert som en del av EUs formelle beslutningssystem. Videre i artikkel 146 blir det åpnet opp for regional deltakelse i Ministerrådet på vegne av medlemsstatene de representerer, når saker underlagt regionenes myndighet står på dagsorden. I et nasjonalt perspektiv utvikler regionene seg fra å være rene administrative enheter til å bli politiske aktører med ansvar for strategisk planlegging, de har lovgivningsmyndighet og autonomi på en rekke samfunnsområder i et multi-nivå-styringssystem (multi-level-governance). Fenomenet er beskrevet av William Wallace (1998) i artikkelen "Government without statehood". Dette er allerede et faktum i de føderale statene som Tyskland, Østerrike og Belgia, men en tilsvarende utvikling er i gang i enhetstater som Spania, Italia og Sverige.

Regionbegrepet kan ha forskjellige referansepunkter og er slik kontekstuell. På et globalt nivå tales det om regioner av typen den sørøst-asiatiske regionen, den sentral-asiatiske regionen, den vest-europeiske regionen, den mellom-amerikanske regionen osv. Dette er funksjonelle globale regioner som hver for seg bindes løst sammen av økonomiske produksjonsnettverk, markedsintegrasjon og infrastruktur. Tilsvarende funksjonell regionalisering finner sted på et europeisk nivå. Kjent er den funksjonelle regionen "The four motors of Europe", bestående av Lombardia (Italia), Katalonia (Spania), Rhones-Alps (Frankrike) og Baden-Württemberg (Tyskland), en transnasjonal region preget av svært store vekstpotensialer og innovativ dynamikk. Andre slike transnasjonale regioner er Nordsjøregion, Østersjøregionen, Alperregionen, Middelhavsregionen, EUREGIO. Antallet slike regioner er sterkt økende, og er grundig beskrevet av Anders Östhol (1996) i hans bok "Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa". Denne regiontypen omtales som "Euro-regioner" og er basert på regional integrasjon av bedrifter, arbeidsmarked, infrastruktur o.l.

På nasjonalt nivå opptrer de funksjonelle regionene som klynger (clusters) av foretak, finansinstitusjoner, handelskamre, forskningsinstitusjonert, serviceinstitusjoner, kompetansesentre, og integrerer bysentre med omlandet (se f.eks. Christaller 1966, Hermansen 1972, Seierstad 1995, Castells 1989, Porter 1990). Når Oslo utvider seg sørover mot Moss og Tønsberg, og nordover mot Gardermoen Oslo Lufthavn, med hensyn til integrasjon av infrastruktur, næringsliv og arbeidskraft, så ser vi her omrisset av en funksjonell byregion, nemlig Oslo-regionen (Selstad 1999:36-41) Normalt vil administrative by-kommuner for øvrig alltid integrere omlandet i en mer omfattende funksjonell region. Når vi taler løst om for eksempel den nord-norske regionen eller Vestlandsregionen er det også funksjonelle relasjoner som er referanserammen. Dette er regioner med svært omtrentlig geografisk avgrensninger, og det eksisterer ingen territorielle politiske myndigheter med regulerende autoritet. De ulike nettverk definerer til enhver tid territoriets størrelse.

Det som avgrenser denne typen regioner er funksjonelle relasjoner og samhandling med markedet som den sentrale arenaen, men hvor også tett sammenkoplede infrastruktur på grunn av geografisk nærhet, spiller en sentral rolle. Disse regionene er globale, transnasjonale eller nasjonale. Det er når disse funksjonelle systemene kopler seg sammen og integreres til verdensomfattende nettverk at *økonomisk globalisering* finner sted (Harvey 1989, Soros 1998,

Østerud 1999). Produksjonssystemene og eierskap er globale, og finanskapital flyter fritt. Globaliseringen kan vi si er et resultat av sammenkoplingen av funksjonelle regionale relasjoner. Metropoler og regioner opptrer mer og mer som noder i globaliserte økonomiske systemer.

På den andre siden defineres også fylker, amt, län, kanton, länder som regioner i de respektive landene. Dette er territorielle politiske og administrative enheter med tillagt myndighet som har legitimitet innenfor et klart definert geografisk område. Den type regioner avgrensnes derfor primært nettopp av politisk-administrative regimer som gir dem stabilitet, slik tilfellet er for nasjonalstatene. Denne typen regioner er uløselig knyttet til eksistensen av nasjonalstatene, og representerer et politisk-administrativt forvaltningsnivå i nasjonalstatene. Dette regionale nivået defineres normalt som det første forvaltningsnivået under det statlige. Dette er også blitt EUs definisjon på en politisk-administrativ region. En politisk-administrativ region behøver ikke være sammenfallende med en funksjonell region. Dette påviser Peter Arbo, som argumenterer for at kan politisk-administrative regioner vel kan fungere uten økonomisk funksjonalitet, og vel kan bestå av et desintegrert næringsliv og en økonomi som i stor grad er basert på intervensjoner og økonomiske overføringer fra staten. Han viser til at dette er nettopp situasjonen for de nord-norske fylkene (Arbo 1999:50-59). Dette gjør regionene sterkt avhengig av staten og økonomiske overføringer.

Men globaliseringen medfører også politisk-administrativ regionalisering på høyere nivåer i form av såkalt grenseoverskridende og transnasjonal regionalisering, med opprettelse av politiske institusjoner som tillegges politisk, planleggings- og reguleringsmyndighet innenfor større geografiske områder. Det skjer på tre nivåer. For det første skjer det på det globale nivået. Nasjonalstater går sammen og etablerer politisk-administrative regimer for å samordne og integrere økonomisk og politisk utvikling i forhold til andre grupper land. Den Europeiske Unionen (EU) er en slik regional (europeisk) sammenslutning av stater i Europa, hvor også sammenkopling av markeder og utbygging av infrastruktur er en sentral del av integrasjonen. NAFTA er en tilsvarende sammenslutning på det nord-amerikanske kontinentet, selv om integrasjonen her ikke er kommet så langt i dybden som i EU. I et globalt perspektiv representerer dette noe mer enn en løs funksjonell geografisk avgrensning. Fordi et politisk-administrativt regime definerer de territorielle grensene, blir EU å definere som et regionalt forvaltningsnivå i det globale samfunnet med nasjonalstater og regioner som byggesteiner i systemet. EU blir omtalt som et politisk-administrativt globalt regionaliseringsprosjekt.

For det andre kan transnasjonal regionalisering skje på europeisk nivå. Nasjonale politisk-administrative regioner er da grunnenhetene. Denne type regioner går sammen med tilsvarende regioner i andre land, gjerne naboland, og etablerer transnasjonale grenseregioner som avgrensnes av et overregionalt politisk regime. Dette gir området en klar avgrensning. Hensikten er økonomisk utvikling, kulturelt samarbeid og felles satsing på infrastruktur, det er derfor viktig at disse transnasjonale politisk-administrative regimene territorielt overlapper tilsvarende transnasjonale funksjonelle regioner. Omfanget av denne type transnasjonal regionalisering i Europa med bygging av Euro-regioner er stort og blitt en viktig del av europeisk integrasjon. Barentsregionen, Østersjøregionen, Nordsjøregionen er slike regioner som alle har et politisk-administrativt regime knyttet til seg. Det klassiske eksemplet er likevel EUREGIO-regionen, som var et tidlig regionaliseringsforsøk fra slutten av 1950-tallet mellom politisk-administrative regioner i grenseområdet mellom Tyskland og Holland (Veggeland 1994, Östhol 1996). Denne type regionalisering støttes tungt økonomisk og politisk av EU, og har en viktig symbolsk betydning i retning av å skape et Europa uten nasjonale grenser. Regionene omtales altå som Euro-regioner.

For det tredje kan den grenseoverskridende regionaliseringen skje internt i stater. Byggesteinene er fremdeles de politisk-administrative regionene som inngår samarbeidet, og institusjonaliserer et overregionalt regime. Eksempel på dette fra Norge er fylkessamarbeidet Østlandssamarbeidet og fylkessamarbeidet SAVOS på Vestlandet.

Grunnleggende har vi altså å gjøre med funksjonelle regioner (F-regioner) og politisk-administrative regioner (PA-regioner). Disse er basert på funksjonelle relasjoner knyttet til geografisk nærhet, eller de defineres av territorielle politisk-administrative regimer som ikke er nasjonalstater. Kontekstuelte kan de representere løse eller klart avgrensede enheter på et globalt (G-nivå), europeisk (E-nivå) eller nasjonalt (N-nivå) nivå. Som skjemaet nedenfor viser har vi altså seks forskjellige typer regioner ut fra denne betraktningmåten:

	Funksjonelle Nettverks- relasjoner	Politisk- administrative Styrings- regimer
Globale regioner	FG-regioner	PAG-regioner
Euro-regioner	FE-regioner	PAE-regioner
Nasjonale regioner	FN-regioner	PAN-regioner

Fig. 1. Kontekstuelle regiontyper

Europa som helhet vil være et eksempel på en FG-region med relativt tette handelsrelasjoner og infrastruktur som binder kontinentet sammen. Et annen eksempel kunne være den sørøst-asiatiske regionen. De er begge funksjonelle globale regioner. Den europeiske unionen (EU) er av typen PAG-regioner, dvs. politisk-administrative regioner på et globalt nivå. The Four Motors of Europe er et eksempel på en FE-region, dvs. en funksjonell europeisk region. Østersjøregionen, Barentsregionen eller EUREGIO og andre slike regioner er PAE-regioner, dvs. politisk-administrative Euro-regioner, fordi de alle har et institusjonalisert politisk samordningssystem. Oslo-regionen, dvs. Oslo kommune med sin funksjonelle forlengelse over i nabokommuner, er av typen FN-regioner og tilhører de funksjonelle nasjonale regionene. Denne regionen mangler en samordnende myndighet, og er et problem for utviklingen i området. Fylkene er PAN-regioner og tilhører det politisk-administrative hierarkiet på nasjonalt nivå.

Regionalisme – en konfliktfylt politisk doktrine

Regionalisme er en konfliktfylt politisk doktrine i den europeiske integrasjonen fordi dens grunnleggende målsettingen er i utviklingen og selvstendigjøring i et fler-dimensjonalt system, nemlig å fremme interessene til de kontekstuelle regiontypene. Begrepet representerer et sett av politiske verdier, ideer og strategier for utvikling av de ulike regionene som ofte står i skarp motsetning til hverandre. Regionalismen innebærer således en politisk fokusering av regionene som grunnpillarer i både den økonomiske utviklingen som dyrker markedseffektivitet, som arena for institusjonelle systemer som iverksetter reguleringer og politikk for regional utjevning (cohesion-politikk), og regionene er bærere av historisk kulturell identitet som ofte står i et verdimesig motsetningsforhold til hverandre. Det er et

fenomen som i dag altså utvikler seg i et fler-dimensjonalt perspektiv, påvirket av globalisering (global regionalisme), europeisk integrasjon (europeisk regionalisme) og regionalisering av nasjonalstatene (nasjonal regionalisme). Men kort sagt er regionalisme en politisk doktrine som fokuserer på selvstyre og på en nødvendig transformering av nasjonalstatene, og dette må bli konfliktfylt.

Regionalisme er altså en politisk ideologi som søker å legitimere regionenes autonomi fra nasjonale statsmyndigheter på flest mulig politikkområder. Autonomi i denne sammenheng kan bety fjerning av statlige intervensjoner og reguleringer som erstattes av konkurranseutsetting i markedet og markedsdannelse (negativ integrasjon slik den forekommer i EU), eller det kan bety institusjonell uavhengighet og etablering av alternative regulerings- og styringsregimer (positiv integrasjon gjennom reregulering) (Majone 1997, Scharpf 1999). Det kan derfor observeres en spenning i europeisk regionalpolitikk. På den ene siden står en regionalisme som har markedsmessig konkurranseutsetting av aktører som målsetting og som slik prioriterer utviklingen av de funksjonelle regionene. Den målsettingen innebærer at de politisk-administrative regimene må territorielt tilpasse seg økonomisk funksjonalitet i markedet. EUs prioritering av Euro-regionene er et eksempel på nettopp dette. På den andre siden en regionalisme som sikter på positiv integrasjon, dvs. å institusjonalisere politisk-administrative regulerings- og styringsregimer på regionalt nivå som overordnes markedsmekanismene, og som politisk forsøker å realisere målsettinger om økonomisk utjevning og bevaring av kulturell og etnisk identitet. Denne strategien er vanskeligere å oppnå politisk enighet om når konkret politikk skal utformes. Dette svekker regionenes politiske aktørrolle i integrasjonen (Gjellestad 1998). I Fritz Scharpfs terminologi har den første form for regionalisme "market-making"-intensjoner, mens den andre formen har "market-correcting"-intensjoner, og impliserer engasjement fra politiske myndigheter for å endre maktfordeling og ressurstilgang mellom nivåene. Distinksjonen er konfliktfylt fordi den "marks the front line of ideological conflict between anti-interventionists (e.g. neoliberal) and interventionist (e.g. social-democratic or Keynesian) theorists, political parties, and interest groups" (Scharpf 1999:45-6). Det er i denne konfliktsonen EUs regionalisme forsøker å kombinere negativ integrasjon med positiv integrasjon. På den ene siden fjernes nasjonale tollbarrierer og tekniske hindringer for å utvikle et indre marked og funksjonelle regioner, på den andre siden introduseres det omfattende rereguleringer for å korrigere markedet for dets imperfeksjoner.

Distinksjonen mellom "market-making"- og "market-correcting"-intensjoner er konfliktfylt i en regionalpolitisk kontekst, fordi negativ integrasjon forutsetter konkurranseutsetting av regionene, hvor det vil bli skapt vinnere og tapere. Dette strir mot velferdspolitiske målsettinger om "cohesion" og utjevning mellom regionene som er en del av den positive integrasjonen (Williams 1996, Zonneveld 1998).

EUs negative integrasjonspolitik er å bryte ned tradisjonelle nasjonale reguleringsregimer for å skape et indre marked hvor de funksjonelle regionene konkurrerer fritt med hverandre på tvers av landegrenser i tråd med det indre markedets prinsipper, samtidig som de skal gi PAG-regionen EU tyngde i den globale økonomien. Så langt har EU i sin politikk prioritert økonomisk konkurransevne, og dermed utviklingen av økonomisk integrering på europeisk og regionalt nivå. Utbygging av transnasjonal infrastruktur, byutvikling, kompetanse- og innovasjonssentre, kommunikasjonsnettverk, kvalifisering av arbeidskraft er sentrale elementer i denne strategien (Wallace & Wallace 1998).

På den andre siden er det EUs politikk å støtte utviklingen av politisk-administrative regioner, og slik gjennomføre en positiv og "market correcting" integrasjonspolitik med målsetting om regional utjevning og styrking av den demokratiske dimensjonen i integrasjonsprosessen. Politisk regionalisering foregår derfor parallelt i denne noe konfliktfylte prosessen. Et nytt begrep er derfor introdusert: "Regulatory competition" (Scharpf 1998:89). Det skal skje en regional reorganisering som betyr bygging av konkurrerende reguleringsregimer som territorielt samsvarer bedre med de funksjonelle regionene enn nasjonalstatene. Målsettingen om "balansert regional konkurransevne" er derfor blitt introdusert i EUs regionalpolitikk. Konflikten mellom de to strategiene for regional utvikling er interessant beskrevet i Wil Zonnevelds paper "Shifting conceptualisations of Cores and Peripheries: A deconstruction of the 'balanced competitiveness' concept in European spatial planning" (Zonneveld 1998). Det stilles spørsmål om denne strategien for å utvikle regional balanse kan lykkes, siden det fremdeles dreier seg om konkurranse med vinnere og tapere. Samtidig påpekes nødvendigheten av større fleksibilitet i regionaliseringsprosessen hvor økonomisk fundament og kulturell identitet spiller en mer avgjørende rolle ved den territoriale inndelingen i regioner enn tilfellet var ved byggingen av nasjonalstaten.

Demokrati-begrunnelsen for strategien om positiv regional integrasjon synes mindre konfliktfylt. Det er stor enighet om at europeisk integrasjon avhenger av politisk-administrativ regionalisering og "multi-level-governance" for å få legitimitet. Bare slik vil borgerne få større nærhet til beslutningsprosessene og bli aktive deltakere i de demokratiske institusjonene på de ulike nivåene, i tråd med subsidiaritetsprinsippet. Men enigheten er tilsynelatende. Konflikten mellom nivåene består, og statsmyndighetene er lite villig til avstå makt hverken nedover til regionene og oppover til EU-systemet. Denne konflikten viser seg lite i den negative integrasjonen, men er tydelig i den positive prosessen når markedet skal korrigeres for imperfeksjoner, reguleringer implementeres og utviklingsprosjekter prioriteres (Scharpf 1999:45, Zonneveld 1998).

Vi kan illustrere disse poengene ved hjelp av en fire-felts tabell:

	Negativ integrasjon Konkurrans- utsetting Vekst-politikk	Positiv integrasjon Regulering intervensjoner og, cohesion-politikk
Europeisk Regionalisering	FE-regioner	PAE-regioner
Nasjonal Regionalisering	FN-regioner	PAN-regioner

Fig. 2. Regional integrasjon

EUs regionalpolitikk utspiller seg i alle fire rubrikkene i figur 2. Men i spenningsfeltet mellom en vekstpolitikk og satsing på funksjonelle regioner, og en utjevningpolitikk som bygger på regulering og balansert territoriell konkurranse, blir regionalismen lett en slagmark for motstridende interesser, slik Fritz Scharpf og Wil Zonneveld viser i sine arbeider referert til ovenfor.

Forfatningsløsningen

I demokratiske stater har regionalismen sin basis i politiske partier og folkevalgte organ. Som vi har sett kan regionalismen begrunne sin berettigelse både politisk og/eller økonomisk. Andre ganger er det kulturelle/etniske interesser som representerer hovedmotoren bak kravet om autonomi og selvstyre. I det siste tilfellet resulterer gjerne regionalisme i separatisme, og krav om løsrivelse fra nasjonalstaten. Det er dette som er utgangspunktet for David Coombes når han skriver at ”’regionalisme’ as political doctrine verges on the absurd, failing to distinguish the contrary values of national separatism or irredentism, on one hand, and the general de-centralisation of state authorities, on the other” (Coombes 1991:148). Men kanskje er ikke dette en feil ved regionalismen som politisk doktrine. Er det ikke heller slik at separatismen i form av løskopling er innebygget i regionalismens egen logikk? Er det ikke slik at EUs politisk-administrative egendynamikk er løskopling fra nasjonalstatene som skapte denne globale regionen? Det er i hvert fall dette nasjonalstatene frykter. Gjelder ikke et tilsvarende forhold for Euro-regionene og de nasjonale regionene, drevet fram av markedslogikk og etnisk separatisme? Det synes som om bare en europeisk forfatning som sikrer ”multi-level-governance” i et system av selvstyre og fellesstyre, kombinert med Jürgen Habermas’ radikale idé om en ”europeisk forfatningspatriotisme”, kan hindre at separatismen blomstrer opp i framtiden som følge av regionalismens kraft, se Paul Knutsens drøfting i artikkelen ”Demokrati og overnasjonalitet i EU” i denne boken.

Og hvilke forfatningssystem dreier det seg om? William Wallace (1998:459) gir dette svaret: ”Most of those who have written of European policy-making in terms of multi-level-governance have avoided using the language of federalism. Since, however, the sharing of functions and rules is the essence of federal government, the difference between explicit and implicit federal analogies is unimportant – at least to the academic”. – Multi-level-governance er altså en føderal analogi hvor makt og ansvar til de ulike nivåene er definert av en forfatning.

Multi-level-governance hviler slik i utgangspunktet på flere identiteter og lojaliteter hos borgerne. På den ene siden en nasjonal eller regional identitet og samhörighet – som basis for det politiske mangfoldet. På den andre siden en felles identitet som grunnlag for hele det politiske systemet på europeisk nivå. Det forutsettes også at nivåene har en økonomisk basis som gir dem relativ autonomi, selv om denne vil være integrert i globale nettverk. Men dette perspektivet må kompletteres. Janerik Gidlund (1993:38-39) betegner autonomien til nivåene som en ”förhandlad suverenitet” til forskjell fra den tradisjonelle suvereniteten som har vært monopolisert av nasjonalstatene. Han påpeker at det nye med forhandlet suverenitet er at det skapes en utviklet politisk ordening med forhandlinger mellom et stort antall territorielle aktører; stat-stat; stat-EU; stat-region; region-region; region-EU. Mer enn å basere den regionale autonomien på å balansere mellom ulike sjikt av identiteter, som bærer i seg frøet til separatisme og systemforvitring, tar den nye regionalismen utgangspunkt i forhandlingsspill. Den tar konsekvensen av at i en globalisert nettverksøkonomi er nasjonalstatens totale suverenitet historie.

Litteratur:

- Amin, A. (ed) (1996): Post-Fordism. Blackwell. Oxford (UK) & Cambridge (US).
Arbo, P. (1999): ”Paradokser i periferien”. I PLAN 1-2 1999. Universitetsforlaget.
Castells, M. (1989): The informational city: Information, technology, economic restructuring and the urban regional process. Basil Blackwell. Oxford.

- Christaller, W. (1966): *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.
- Coombes, D. (1991): "Europe and the regions". In B. Crick (ed.). *National Identities: the Constitution of the United Kingdom*. Blackwell. Oxford.
- Courchene, T.J.; "Glocalization: The Regional/International Interface". *Canadian Journal of Regional Science* Vol. XVII, No 1. Pp. 1-20.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way. The Renewal of the Social Democracy*. Blackwell Publisher. Oxford.
- Gidlund, J. (1993): "Den mångstämmiga makten". I Gidlund, J. (red.): *Den politiska konserten*. Liber-Hermods. Malmö.
- Gjellestad, M. (1998): "Mot økt regional makt i 'Regionenes Europa'". I J.E. Grindheim (red.). *EU. Universitetsforlaget*. Oslo.
- Harvey, D. (1994): "Flexible Accumulation through Urbanization: Reflections on 'Post-modernism' in the American City". In op.cit. A. Amin (ed.) 1994.
- Hermansen, T. (1972): "Development poles and development centres in national and regional development". In A. Kuklinski (ed.), *Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning*. Mouton. London.
- Jessop, B. (1994): "Post-Fordism and the state". In Op.cit. A. Amin (ed.) 1994.
- Keating, M. (1996): *The Invention of Regions. Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*. Norwegian Nobel Institute. Oslo.
- Keating, M. and Hooghe, L. (1995): "By-passing the nation-state? Regions in the EU policy process". In J. J. Richardson (ed), *Policy Making in the European Union*. Routledge. London.
- Keating, M. and Loughlin, (eds.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*. Frank Cass. London.
- Knutsen, P. (1999): "Demokrati og overnasjonalitet i EU". Artikkel i denne bok.
- Majone, G. (ed.)(1990): *Deregulation or Re-regulation?* Pinter. London.
- Majone, G. (1997): "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Change in the Mode of Government". In *Journal of Public Policy*, vol. 17. No. 2: 139-169.
- Le Galés, P. og Lequesne, C. (1998): *Regions in Europe*. Routledge. London and New York.
- Porter, M. (1990): *The comparative advantages of nations*. Macmillan. London.
- Rokkan, S. (1995): *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Sabel, C. F. (1994): "Flexible specialisation and the re-emergence of regional economies". In op.cit. A.Amin 1994.
- Scharpf, F. (1999): *Governing in Europa. Effective and democratic?* Oxford University Press. Oxford-New York.
- Seierstad, S. (1995): *Bedrifter i nisjer og nettverk. Et streiftog i teori og empiri om regional næringsutvikling*. AFIs rapportserie 1/95. Oslo.
- Selstad, T. (1999): "Romlig regionalpolitikk. Østlandet som polysentrisk byregion". I PLAN 1-2/99. Universitetsforlaget.
- Sharpe, L. J. (ed) (1993): *The Rise of Meso-Government in Europe*. Sage. London.
- Sharpe, L. J. (1993): "The Meso-Government in Europe". In *ibid.* 1993.
- Soros, G. (1999): *Den globale kapitalisme i krise*. Pax forlag. Oslo
- Veggeland, N. (1994): *Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenaer og regimer*. NordREFO 1994:8. Stockholm. Veggeland, N. (1996): *Regionenes Europa. Innføring i teori og praksis*. Spartacus forlag. Oslo.
- Veggeland, N. (1998): *Nye rammer for offentlig planlegging. Internasjonalisering, privatisering, makt*. Kommuneforlaget. Oslo.
- Veggeland, N. (1999): "Framveksten av den regulerende staten". I *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 2. 1999. København.

Wallace H. & Wallace W. (1998): Policy-Making in the European Union. Oxford University Press. Oxford.

Wallace W. (1998): "Government without statehood". Ibid. 1998.

Williams, R.H. (1996): European Union. Spatial Policy and Planning. Paul Chapman Publishing. London.

Zonnbeveld, W. (1998): Shifting Conceptualizations of Cores and Peripheries: A deconstruction of the 'balanced competitiveness' concept in European spatial planning. Draft version. Amsterdam study centre for Metropolitan Environment.

Østerud, Ø. (1999): Globaliseringen og nasjonalstaten. Ad. Notam Gyldendal. Oslo.

Östhol, A. (1996): Politisk Integration och Gränöverskridande Regionbildning i Europa. Research Report 1996:1. Umeå Universitet.

Ole Gunnar Austvik: Økonomisk integrasjon og nasjonal handlefrihet³⁷

Norge er et lite europeisk land med en åpen økonomi. Vår velferdsutvikling avhenger av at vi i omfattende grad kan handle varer og tjenester med andre land. Relativt til størrelsen på vår økonomi er vi, mer enn store land, avhengig av et velfungerende internasjonalt økonomisk system. Dette gjelder både for globale og europeiske handelsregler, så vel som for internasjonal makroøkonomisk stabilitet.

For å ivareta våre interesser om gjensidighet, vekst og stabilitet i den internasjonale økonomien har vi, som de aller fleste andre land i verden, på 1990-tallet gått lange steg inn i et tettere økonomisk og politisk samkvem med andre land. Vi valgte full deltakelse i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen, men ikke fullt medlemskap i EU. EØS-avtalen omfatter ikke jordbruk og fiske til forskjell fra et EU-medlemskap. Omtrent samtidig med EU-avstemningen gikk vi også inn i det nye globale rammeverket for internasjonal handel, gjennom å skrive under Uruguay-forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO, tidligere GATT). Senere har vi i EU-sammenheng gått inn i Schengen-samarbeidet og godtatt Veterinæravtalen.

Denne artikkelen diskuterer hva disse internasjonale avtalene betyr for vår økonomiske og politiske integrasjon med omverdenen, og for handlingsrommet for nasjonal politikk. Først diskuteres hva som menes med økonomisk integrasjon, hvorfor den oppstår, hvilke former den kan ta og nivåer den kan nå. Dernest vises et enkelt spill som forklarer hvorfor internasjonale forhandlinger om ytterligere liberalisering av handelen kan gjennomføres, til tross for importkonkurrerende næringers motstand. Dernest drøftes utviklingen av det globale rammeverk for internasjonal handel i Verdens handelsorganisasjon, herunder den nye forhandlingsrunden som startet i Seattle i november 1999. Utviklingen i Europa diskuteres som et flerhastighetsprosjekt med eurolandene som sentrum. Avslutningsvis diskuteres konsekvenser av den internasjonale økonomiske integrasjonen for handlingsrommet og utforming av norsk politikk.

37 Takk for kommentarer fra Torunn Holtet, Tine Blom, Noralv Veggeland og Paul Knutsen til hele eller deler av teksten. Alt ansvar på innhold hviler selvsagt likevel på forfatter. Hjemmeside: <http://www.kaldor.no/energy>, e-mail: ole.gunnar.austvik@kaldor.no.

Hva er økonomisk integrasjon?

Økonomisk integrasjon innebærer generelt at mindre enheter slås sammen, helt eller delvis, til større enheter. I næringslivet kan det bety at et lite selskap blir en del av et stort selskap. Innen et land kan det innebære at en regional økonomi integreres i en nasjonal økonomi. I internasjonal handel betyr økonomisk integrasjon vanligvis at nasjonale økonomier i en eller annen grad og form slås sammen med andre nasjonale økonomier.³⁸ Internasjonal integrasjon innebærer at handelshindringene mellom landene fjernes eller bygges ned på noen, eller på alle, områder. Handelshindringer kan omfatte alt som begrenser mobiliteten av varer, tjenester, arbeid og kapital mellom land, enten de er av økonomisk, teknisk, politisk, naturmessig eller annen karakter. Økonomier som er fullt integrert med hverandre har ingen beskyttelse av nasjonale industrier eller noen direkte eller indirekte handelshindrende arrangementer seg imellom.

En viktig effekt av internasjonal økonomisk integrasjon er at den økonomiske velferden til de integrerende landene økes. Argumentene for dette kan vi hente fra handelsteorien. Konsumenter av importkonkurrerende varer og eksportnæringene tjener, mens konsumenter av eksportkonkurrerende varer og importkonkurrerende produsenter taper. Handelsteorien viser at vinnerene tjener mer enn taperne taper (se for eksempel Krugman, 1997). Internasjonal handel gjør slik at land ikke opererer i null-sum-spill med hverandre, der den enes brød er den andres død. At internasjonal handel i stedet representerer et pluss-sum-spill, med alle land som netto økonomiske vinnere, betyr på den annen side ikke at alle land tjener like mye. Handelen innebærer også omfordelingseffekter, og medfører derfor interessekonflikter, innen det enkelte land. Mens effektene for de fleste konsumentene gjerne er positive relativt fort, trenger produsentene og arbeidstakerne ofte lang tid til omstilling for å kunne dra nytte av nye priser og markeder som økt frihandel medfører. Hvor fordelaktig integrasjonsprosessen oppfattes, avhenger derfor også av hvor lang tidshorisont den enkelte opererer med og hvor stor omstillingsevnen er.

Mellom økonomisk integrerte land vil en endring i inntekt i et land virke i retning av å endre inntekten i andre land *i samme retning*. Disse endringene virker i sin tur i retning av å forsterke endringen i det første landet. Graden av virkninger avhenger særlig av de enkelte lands marginale importtilbøyelighet (den andel av en økning i nasjonalproduktet som brukes til import fra andre land). Jo mer åpen (og ofte liten) en økonomi er, dess sterkere vil landet påvirkes av den økonomiske utvikling i andre land. Dette innebærer at land har interesse av at andre land «går bra». Norge er et typisk eksempel på dette gjennom å ha en økonomi som er sterkt avhengig av internasjonale konjunkturer og enkeltmarkeder.³⁹

Økonomisk integrasjon fører derved også til gjensidig økonomisk og politisk avhengighet mellom land (interdependens). Ved at landene blir avhengig av å kunne eksportere varer til og importere varer fra andre land, fokuserer de lettere på fordelene enn ulempene av hverandres økonomiske aktivitet. Derved dempes ønsker om og muligheter for konflikter mellom partene, også av militær karakter. Mange kriger både i Europa og ellers i verden har vært dels økonomisk begrunnet, herunder begge verdenskrigene i dette århundret. Dannelsen av den europeiske kull- og stålunion (ECSC) i 1951 og senere det europeiske økonomiske fellesskap (EF - EEC) i 1958 var sterkt påvirket av ønsket om å unngå nye kriger mellom erkerivalene Frankrike og Tyskland. Klassisk imperialisme har i stor grad gått ut på fysisk å erobre ressurser og markeder fra andre land. Gjennom handel og spesialisering kan landene heller dra nytte av hverandres økonomiske virksomhet. Handelens omfordelende virkninger innen land er på den annen side

³⁸ Se for eksempel Belassa (1961), Artis & Lee (1995).

³⁹ Austvik (1999) diskuterer herunder Norges avhengighet av utviklingen i olje- og gassmarkedene.

konfliktskapende mellom personer, sektorer og regioner, og kan i gitte situasjoner heller fremme, enn forebygge, borgerkrigliknende konflikter.

At alle land *totalt* sett tjener på økt frihandel har gjort at det har vært mulig å bygge ut stadig mer omfattende internasjonale handelsregimer, både i bredde og dybde. De internasjonale markedenes konkurransebetingelser, funksjonsmåte og grad av påvirkning er med å påvirke hvem som tjener mest på frihandelen, og hvor mye tapende grupper innen landene taper. I den internasjonale handelens politiske økonomi inngår derfor analyser av hvordan priser og markeder kan påvirkes i den retning en bransje, et land, en landgruppe eller et selskap ser seg tjent med, og kan sies å representere en ny form for internasjonal geopolittikk. Mulighetsområdet for innflytelse er størst for store aktører, men mange ganger kan også små aktører, i forhold til sin størrelse, ha stor påvirkningskraft i forhandlinger og implementeringsfaser.

Negativ og positiv integrasjon

Hovedsakelig dreier internasjonal økonomisk integrasjon seg om integrasjon av markeder. Tinbergen (1954) kaller fjerning av eksisterende økonomiske og tekniske handelshindringer for *negativ integrasjon*. I den negative integrasjonen inngår eliminering av toll og kvoter ved landegrensene, fjerning av restriksjoner på bevegelse av arbeidskraft og kapital, deregulering og liberalisering av markeder. *Positiv integrasjon* kommer i forlengelsen av den negative og har sterkere elementer av aktiv politisk inngripen og integrasjonsbygging. I denne inngår å lage like konkurransevilkår for de deler av to eller flere lands økonomier som konkurrerer med hverandre. Med positiv integrasjon legges forholdene aktivt til rette for økt samhandel mellom landene.

Positiv integrasjon krever harmonisering og koordinering av landenes nærings- og industripolitikk, og senere også deler av den makroøkonomiske politikk. Negativ integrasjon er ofte lettere å få til, siden det dreier seg om å fjerne de hindringer som allerede finnes, eller er satt opp mot fri handel fra mer proteksjonistiske perioder. Negativ integrasjon skapes i stor grad ved engangsvedtak, der avtaler og rettsapparat kontrollerer at de følges. Positiv integrasjon krever på sin side oppfølging av politikere og byråkrati i utformingen av reguleringer og konkurransepolitikk. Slik er den positive integrasjon mer krevende og representerer en mer avansert form for internasjonalt samkvem enn den negative. Positiv integrasjon representerer større grad av politikkarmonisering innen landene, og overføring av (noe) myndighet til felles institusjoner. Negativ og positiv integrasjon vil ofte foregå samtidig og overgangene kan være flytende. De er imidlertid ikke normativt ladede ord (det ligger ikke i begrepene at det er noe negativt eller positivt ved tiltakene).

Integrasjonen kan være *sektorspesifikk* og omfatte bare noen markeder. Den kan også være *generell* og omfatte alle markeder. I tillegg til markeder for ferdige produkter og tjenester omfattes gjerne også markeder for produksjonsfaktorer, som arbeid og kapital. Handelen fører til økt konkurranse, til at teknologiske stordriftsfordeler lettere kan utnyttes og at produksjonen blir mer spesialisert. Bedrifter kan komme til å flytte kapital fra lavproduktive aktiviteter i ett land eller en region til mer produktiv virksomhet i en annen region i samme land eller til et annet land. Arbeidskraften tenderer tilsvarende å flytte fra områder med lav lønn til områder der etterspørselen etter deres kompetanse er høyere og de kan oppnå en høyere lønn. Også arbeidskraften og kompetansen må bli mer spesialisert for å kunne konkurrere i integrerte markeder.

Integrasjon av produktmarkeder fører med seg integrasjon av markeder for produksjonsfaktorer. Fri bevegelse av arbeid og kapital blir etterhvert en konsekvens av fri bevegelse av varer og

tjenester. Slik som det første stadiet av en økonomisk integrasjonsprosess fører til behov for felles regulering av handel med produkter (herunder nedbygging av ulike typer handelshindringer), fører fri flyt av produksjonsfaktorer til behov for regulering av deres bevegelse. Som sum gir markedsintegrasjonen behov for tilpasning av felles, eller minimumsnivå på, sosiale standarder, produktspesifikasjoner, avgifts- og subsidiepolitikk, miljøforhold, innkjøpsregler osv.

På 1800-tallet var de hensyn moderne velferdsstater i dag må ta, med tanke på sosiale og fordelingsmessige aspekter ved den økonomiske aktivitet, ikke så viktig for utformingen av handels- og integrasjonspolitikken. Den nær fullstendige markedsliberalismen som eksisterte den gangen førte til en etterhvert uakseptabel skjev sosial og økonomisk fordeling. I dag styres de fleste land med markedsøkonomi med relativt sterk politisk kontroll med sysselsetting, utdanning, sosiale forhold, subsidier, miljø, skatteinntekter osv. Økonomisk integrasjon gjennom harmonisering av «indirekte» konkurransevridende forhold i hvert land øker dermed den politiske integrasjonen mellom landene. Integrerende land blir med det etterhvert mer like i sin politikk.

Økt økonomisk integrasjon fører imidlertid til at den enkelte importkonkurrerende produsent taper relativt mye. Produsenter som har blitt truet av konkurrerende billige importvarer har hele tiden vært mot etterkrigstidens kraftige liberalisering av internasjonal handel. For konsumentene av importkonkurrerende produkter vil på den annen side lavere forbrukspriser bety lite for den enkelte. Selv om det er i alle konsumenters interesse å arbeide for at prisene blir lavere gjennom å påvirke myndighetenes politikk, er det ikke den enkelte konsumenters interesse å gjøre det. Innsatsen for dette vil som regel koste mer enn det enkelte individ får igjen. Konsumentene har dermed problemer med å foreta kollektive handlinger for å ivareta sine interesser om lave priser som et felles gode. De importkonkurrerende produsentene er på sine side færre og har hver for seg større interesser å forsvare enn den enkelte konsument, og er derfor som regel bedre organisert og driver en mer effektiv lobbyvirksomhet for sine interesser, enn konsumentgruppene gjør. Selv om et land totalt sett vil tjene på å fremme den økonomiske integrasjonen, dels på grunn av at konsumentene er tjent med det, er nasjonal handelspolitikk som oftest preget av å forsvare produsentenes interesser, heller enn konsumentenes.

Internasjonale handelsforhandlinger og økonomisk integrasjon

Vi skal nedenfor vise at det i internasjonale (her: bilaterale) forhandlinger om betingelser for handelen mellom land, likevel ofte vil være lettere å bli enige om å senke beskyttelsen av de respektive landenes næringer, enn å heve dem. I slike forhandlinger (som under WTO og EU-regimer) blir eksportnæringenes behov for markedsadgang i andre land motvekt til importnæringenes behov for beskyttelse for import fra disse landene. Senkes ikke importbeskyttelsen i eget land, vil den heller ikke senkes i de andre landene. Egne eksportnæringer taper dermed dersom ikke egne hindringer for andre lands import reduseres.

Tenk deg en forhandlingssituasjon mellom to av verdens stormakter innen internasjonal handel; EU og USA. Vi forenkler spillet til å anta at begge har to alternative muligheter for handelspolitikk seg imellom: frihandel eller proteksjonisme. Vi forutsetter også at de er i stand til enkelt å summere opp fordeler og ulemper ved utfallet av de alternative politikkvalgene. Vi antar videre at både EU og USA vil velge proteksjonisme for å støtte sine importkonkurrerende næringer (siden produsentene er de beste lobbyistene) såfremt de er sikre på at den annens valg er uavhengig av egne valg. Det betyr at USAs politikk overfor EU i utgangspunktet står fast, enten EU velger frihandel eller proteksjonisme. Tilsvarende ville EU velge en proteksjonistisk

strategi overfor USA for å støtte egne produsenter, uavhengig av USAs valg. USAs politikk vil da være uavhengig av EUs politikk, og EUs politikk ville være uavhengig av USAs politikk.

Antar vi at hver av partene i utgangspunktet handler unilateralt i henhold til sine egeninteresser, så vil de begge således velge en proteksjonistisk strategi (-1,-1), som illustrert i nedre høyre boks i firefelts-tabellen i figur 2. I dette tilfellet utnyttes ikke de gjensidige fordelene ved frihandel. Problemet er at situasjonen ville være verre for EU dersom de valgte en frihandelsstrategi og USA ikke gjorde det. Dette er illustrert i nedre venstre boks (+4,-2). I dette tilfellet ville EU åpne sine markeder for import, mens USA ikke vil åpne sine. EUs produsenter ville møte konkurranse fra USA i sine hjemmemarkeder, mens de ikke ville få adgang til å eksportere til de amerikanske markedene. Dette ville være det dårligst mulige utfall for EU, men det gunstigst mulige for USA.

		Den europeiske union	
		Frihandel	Proteksjonisme
USA	Frihandel	+2 / +2	-2 / +4
	Proteksjonisme	+4 / -2	-1 / -1

Figur 1; Eksempel på handelspolitisk spill

Dersom USA skulle velge frihandel, ville EU få adgang til de amerikanske markedene, mens USA ikke får adgang til EUs markeder. Dette ville være det best mulige resultatet for EU (-2,+4). Proteksjonisme vil dermed være en dominant strategi for EU, dvs at den gir det beste resultatet uansett hvilken politikk USA velger. Ved å velge

proteksjonisme vil EU enten komme ut med resultatet +4 (dersom USA velger frihandel) eller -1 (dersom USA velger proteksjonisme). Disse resultatene er begge bedre enn det EU kunne ha oppnådd ved å velge frihandel (+2 dersom USA også velger frihandel, eller -2 dersom USA velger proteksjonisme). Tilsvarende resonnement kan gjennomføres for USA.

Den part som er proteksjonistisk når den andre satser på frihandel, vil således være «gratispassasjer» på den andres åpning av sine markeder. Landet vil få fordelene av markedsadgang hos den annen, uten å gi tilsvarende tilbake. I usikkerhet om den annen faktisk vil kunne velge en frihandelsstrategi, vil begge landene være bedre tjent med å være proteksjonistisk selv. Skulle den annen part likevel velge frihandel, ville en selv komme enda bedre ut. En proteksjonistisk politikk vil være dominant strategi for begge parter så lenge de handler unilateralt. Dette er fangens dilemma⁴⁰ som gjør at begge ender opp dårligere enn det som hadde vært mulig om de hadde samarbeidet. I denne situasjonen eksisterer det en *handelskrig* mellom EU og USA (-1,-1).

Samtidig følger det av handelsteorien at både EU og USA ville tjene mer dersom *begge* velger frihandel. EU vil tjene mer på at USA åpner sine markeder enn de taper på å åpne sine egne

⁴⁰ I spillteorien har "fangens dilemma" (Schelling, 1978) blitt et kjent uttrykk for hvordan to individer kan skade hverandre mer enn de hjelper seg selv, ved å foreta valg som i utgangspunktet fremstår som det beste for hver enkelt.

Politikk-områder	Negativ integrasjon				Positiv integrasjon				
	Ingen samhandel	Fri flyt av varer og tjenester	Felles ytre tollsatser	Fri flyt av prod. faktorer	Harmoni- sening av konkurr. vridende politikk*	Felles/ koord. finans- politikk	Felles/ koord. penge- politikk: Valuta- union	Felles utenriks- og forsvars- politikk	Felles regjering
Type integrasjon:									
Autarki	X								
Frihandelsområde		X							
Tollunion		X	X						
Fellesmarked		X	X	X	X				
Økonomisk union		X	X	X	X	X			
Monetær union		X	X	X	X	X	X		
Politisk union		X	X	X	X	X	X	X	
Føderasjon		X	X	X	X	X	X	X	X

*Eksempler: Merverdiavgift, særavgifter (som oftest minstesatser), konkurranseregler, produktspesifikasjoner, bestemmelser om sosiale forhold, godkjenning av utdanning, miljøstandarder, offentlige innkjøpsregler, arbeidsforhold, regionalpolitiske virkemidler osv

Figur 1: Nivåer på økonomisk og politisk integrasjon

markeder. Tilsvarende vil USA tjene mer på fri adgang til EUs markeder, enn det de taper på å gi EU fri adgang til sine. En situasjon der *begge* velger frihandel er illustrert i den øvre venstre boksen (2,2), med et utfall som er bedre enn handelskrig (-1,-1). For å få dette til må EU og USA forhandle om hvilken strategi de skal velge, slik at de er sikre på at den annen part ikke blir proteksjonistisk dersom de selv velger å åpne seg.

Hver part kommer altså bedre ut dersom de i noen grad begrenser egen handlefrihet, når dette *samtidig* medfører at den annen parts handlefrihet også begrenses. Dette vil ikke nødvendigvis være den aller beste løsning (+4) sett fra produsenthold, men likevel den beste produsentene samlet kan oppnå (+2). En handelsavtale kan altså løse problemet. Gjennom å bygge avtaleverk som gjensidig begrenser landenes mulighet for å beskytte egne industrier, vil landene kunne bevege seg i retning av den øvre venstre boksen. Likevel vil det være mot de importkonkurrerende næringenes interesser. På denne måten blir import- og eksportkonkurrerende næringers interesser innen et land i en handelsforhandling satt opp mot hverandre, der de totale velferdsvirkningene av økt frihandel (konsumentene medregnet) vil styrke eksportnæringenes posisjon i forhold til de importkonkurrerende næringene.

Nivåer på økonomisk integrasjon

Forhandlinger om økt økonomisk integrasjon mellom land vil kunne anta mange former og nivåer, og endre karakter over tid. I litteraturen finnes en noe varierende forståelse av hvordan ulike nivåer i økonomiske integrasjonsprosesser skal defineres, særlig når en når høyere former.⁴¹ Likeså er overgangen mellom de ulike nivåer i de fleste tilfeller glidende. Vi skal nytte et oppsett som vist vertikalt i figur 1, med tilhørende politikkområder vist horisontalt.

Autarki er en situasjon som i sitt ytterpunkt utelukker alt samkvem med omverdenen. Økonomisk betyr dette fullstendig selvberging og ingen integrasjon med omverdenen. Intet land kan vel karakteriseres som rent autarki. Det landet som i Europa har vært nærmest autarki i nyere tid var Albania før 1991, mens Nord-Korea vel i stor grad er det fortsatt. De

41 Se for eksempel Molle (1990) og Pelkmans (1997).

aller fleste land er imidlertid mer eller mindre åpne i sine økonomier gjennom bi- eller multilaterale handelsavtaler. Slike avtaler kan utvikle seg til frihandelsområder.

I et frihandelsområde er handelshindringer på en rekke varer og tjenester, som tollsatser og kvoter, eliminert mellom medlemslandene. Bgrensninger er avtalt på de varer og tjenester som det ikke er full, men kanskje bare delvis, frihandel på. Det er i et frihandelsområde opp til hvert enkelt medlemsland å velge de handelshindringer en ønsker overfor land utenom frihandelsområdet (tredjeland). Landet må derfor finne måter å hindre at import tas inn gjennom andre medlems land med lavere beskyttelse enn en selv (tredjelandimport). Dette løses gjerne gjennom såkalte opprinnelsessertifikat der varens produsentland skal fremkomme. Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) er et eksempel på et frihandelsområde. Hovedinnholdet i samarbeidet innen WTO har også karakteristika som et frihandelsområde, der tollsatser og andre handelshindringer har blitt redusert/eliminert.

En *tollunion* har frihandel med varer og tjenester som et frihandelsområde, men i tillegg har landene felles beskyttelse overfor tredjeland. Dette fjerner problemet med opprinnelsesdokumenter. Varer som blir tatt inn i ett land kan fritt fraktes til et annet land innen toll unionen. Avskaffelse av toll og kvoter *kan* være relativt enkelt i en tollunion. I stedet for disse, kan landene innføre en rekke ikke-tariffære handelshindringer, som subsidier, byråkratiske begrensninger, standarder, favorisering av nasjonale bedrifter ved offentlige innkjøp osv. Dette gir behov for harmonisering av konkurranse-, avgiftspolitik og andre politikkområder, som gradvis beveger samarbeidet innen tollunionen i retning av et fellesmarked.

I et *fellesmarked* opererer både markedene for produkter og produksjonsfaktorer som ett marked. Det holdes felles ytre tollsatser på produktene, men det er mindre frihet når det gjelder reguleringer av bevegelse av produksjonsfaktorer (arbeidskraft og kapital) overfor tredjeland enn i en tollunion. For å få markedene til å fungere effektivt må det også være felles politikk på områder som *i realiteten* virker hindrende for en fri flyt av produkter og innsatsfaktorer (direkte eller indirekte). Et fellesmarked søker å hensynta dette gjennom å harmonisere politikkområder som kan gi enkeltland spesielle fordeler i samhandelen med andre. Herunder hører generelle (som merverdiavgift) og spesielle avgifter (særaggifter), konkurranseregler, produktspesifikasjoner, bestemmelser om sosiale forhold, godkjenning av utdanning, miljøstandarder, offentlige innkjøpsregler, reduserte (evt. bortfall av) grensekontroller, bank- og forsikring, transport, telekommunikasjon osv. For at ikke enkeltland skal få en konkurransefordel ved å drive "sosial dumping" må det også innføres minstsmål for sosialpolitiske standarder, som arbeidstid, svangerskapspermisjoner osv. For å hindre at visse lands distrikter blir mer subsidiert enn andre land, og dermed får et "urettferdig" konkurransefortrinn, må regionalpolitikken harmoniseres.

Konsekvensen av etableringen av et fellesmarked kan være at en *økonomisk union* presses fram, der det legges det vekt på fellestiltak for å stimulere og balansere den økonomiske veksten. I det makroøkonomisk stabiliseringspolitikk ofte kan være vanskelig å gjennomføre for et land med åpen økonomi alene, blant annet på grunn av betydelige importlekkasjer ved etterspørselsstimulerende tiltak, blir det behov for samordnet eller felles politikk for å sikre at det er samsvar mellom samlet etterspørsel og tilbud i de åpne økonomiene som har frihandel seg imellom. En økonomisk union vil innebære full eller delvis harmonisering av medlemlands makroøkonomiske politikk.

En *monetær union* kan fremstå i en flytende overgang, parallelt, eller i forkant av den økonomiske union. Formålet er å redusere kostnadene og usikkerheten ved fluktuerende valutakurser, eliminere valutaspekulasjon mellom medlemslandene og å senke transaksjonskostnadene for kapital over landegrenser. En felles valuta krever herunder etablering av en felles sentralbank og en felles pengepolitikk. Faste valutakurser, eller en felles valuta, fordrer imidlertid høy grad av harmonisering også av den makroøkonomiske politikken, all den tid valutakursene påvirkes av underliggende økonomiske forhold. Jo mer harmonisert den økonomiske politikken er, dess mindre kursendringer vil en få på de enkelte landenes valuta.

Over tid vil samhandlende land slik få felles regler for samhandel og konkurransevilkår, felles handelspolitikk overfor tredjeland og koordinering av, eventuelt felles, makroøkonomisk politikk. Dette gjør at også utenriks- og forsvarspolitikken kan bli en naturlig videreføring av integrasjonsprosessen. Utvides et samarbeid til en *politisk union* vil medlemslandene i stor utstrekning også utøve en felles forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk. En *økonomisk og politisk union* innebærer stor grad av sammenslåing av de involverte lands økonomier, med tilhørende sammenslåing av den økonomiske politikk, tilsvarende en *konføderasjon*.

I sin ytterste konsekvens vil det økonomiske samarbeidet kunne føre til en *føderasjon* med en felles regjering for alle deltakende stater. En føderal regjering har myndighet over innbyggere og produksjonsliv i delstatene, gjennom at den f.eks. kan utforme og utøve et felles lovverk for alle. De enkelte delstatene kan likevel ha en stor grad av handlefrihet. Slik innebærer føderalisme også desentralisering av myndighet på definerte områder. Eksempler på føderasjoner er USA, Canada, Tyskland og Sveits.

Verdens handelsorganisasjon (WTO)

Det viktigste avtaleverket for handel på globalt plan er regulert gjennom avtaleverket til WTO. Under WTO er det etter hvert etablert nær tollfrihet på de fleste industrivarer. Regionale preferansehandelsordninger (som EU) og de enkelte medlemsland (som Norge) er gjennom WTO-regelverket gjensidig bundet i utformingen av egen politikk. Dette innebærer at hvert land ikke har anledning til å innføre regler og tiltak som diskriminerer andre land, såfremt forholdet er regulert i WTO-avtalen. Det er imidlertid mulig å gå lenger i frihandelen enn det WTO-regelverket tilsier. Avtaler innen de regionale preferansehandelsordningene (EU, NAFTA, ASEAN, MERCOSUR osv) går alle ut på liberalisering av handelen mellom medlemslandene utover WTO-avtalen, for å fremme konkurransesituasjonen til egen region i forhold til andre regioner.

Bakgrunnen for dagens WTO-regime skriver seg tilbake til Bretton Woods-konferansen i 1944, der det ble fattet beslutninger om å etablere flere institusjoner som kunne sørge for utviklingen av et liberalt system for internasjonal handel. Generalavtalen for toll og handel (GATT) var en av disse⁴², og hadde til hensikt å bygge ned handelshindringer som var bygget opp i mellomkrigstiden. Systemet skulle virke som et instrument for å hindre at arbeidsløshet ble møtt med proteksjonistiske tiltak i et land, slik som i mellomkrigstiden. I 1947, da GATT ble etablert, var gjennomsnittlig tollsats i industriland på over 40 prosent, og i mange utviklingsland var de vesentlig høyere (om enn til dels svært forskjellige).

Åtte forhandlingsrunder brakte gradvis tollbeskyttelsen ned (se boks 1). Av disse har Kennedy-, Tokyo- og Uruguay-rundene vært de viktigste enkeltrundene. Kennedy-runden brakte tollsatsene ned på gjennomsnittlige ad valorem 10,3 prosent, som representerte en

42 Andre institusjoner var Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken.

reduksjon på 35 prosent. Tokyo-runden reduserte tollsatsene med ytterligere 33 prosent og Uruguay-runden med 38 prosent på industriprodukter. Gjennomsnittlig tollsats på industriprodukter er etter Uruguay-runden på 3-4 prosent. Uruguay-runden inkluderte landbruksprodukter og tjenester i tillegg til industrivarer (som alltid har vært med), og den omfattet reduksjon i en rekke ikke-tariffære handelshindringer som ikke hadde vært med i tidligere forhandlingsrunder.

Boks 1; Forhandlingsrunder i GATT/WTO

Navn	År	Antall land
Genève	1947	23
Annecy	1949	33
Torquay	1950-51	34
Genève	1956	22
Dillon-runden	1960-62	45
Kennedy-runden	1964-67	48
Tokyo-runden	1973-79	99
Uruguay-runden	1986-93	123
Seattle-runden	1999->?	134-175

De fleste forhandlinger har rent teknisk foregått i Genève. Rundene har fått navn etter personer som har initiert dem (Dillon, Kennedy) eller etter steder der møterundene har startet (Tokyo, Uruguay). Alle forhandlingsrundene har omhandlet reduksjon av tollsatter. Tokyo-runden omhandlet i tillegg tekniske handelshindringer og Uruguay-runden i tillegg landbruk, tjenestehandel, immaterielle rettigheter (se egen boks 8.2 om Uruguay-runden). GATT skiftet navn til Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1995. En ny runde ble påbegynt i Seattle høsten 1999

<http://www.wto.org/>

Etter Uruguay-runden (se boks 2) endret GATT navn til Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization, WTO) i 1995. WTO representerte i 1999 over 90 prosent av verdenshandelen og hadde 134 medlemsland av totalt vel 180 land i verden. Ytterligere 30 land forhandler om medlemskap, blant annet Russland og Kina. Blant de viktigste reglene for handel mellom GATT/WTO-land er / har vært:

- Fastsette felles regler for handel mellom land. Tollbeskyttelse er den eneste tillatte form for handelsbeskyttelse. Kvotebeskyttelse av import er forbudt med Uruguay-runden. Dette har gjort at også ikke-tariffære handelshindrende og -virkende tiltak i økende grad har blitt et forhandlingstema.
- Bestevilkårsklausul. Enhver handelsfordel et land gir et annet, skal også gis til alle andre medlemsland (resiprositetsbestemmelser).
- Preferansehandel (General System of Preferences, GSP); gjelder overfor utviklingsland og er et unntak fra bestevilkårsklausulen.
- Med etableringen av WTO skal organisasjonen også være et forum for videre forhandlinger og debatt om internasjonal handelspolitikk, noe GATT ikke var i samme grad. Det skal nå holdes ministermøter minst annenhvert år.
- WTO skal nå også være et organ for løsning av konflikter på det handelspolitiske området.

WTOs regelverk omfatter nå både varer, tjenester og immaterielle rettigheter. For varer

Boks 2; Uruguay-runden 1986-93

Uruguay-runden ble startet i byen Punta del Este i Uruguay i september 1986, og ble etter mye tautrekking avsluttet i desember 1993. I tillegg til en ny runde med diskusjon av tollreduksjoner stod også forhandlinger om ikke-tariffære handelshindringer på dagesordenen. Tollsatsene var allerede redusert ned til 6 prosent for industrilandene, men mange mer eller mindre fantasirike substitutter for toll hadde vokst fram. Forhandlingene omfattet også tjenestehandel, råvarer og landbruksprodukter, og uoverensstemmelser om tolkning av regelverk mm.

Med et slik ambisjonsnivå tok denne runden lenger tid enn noen av de andre rundene, og foregikk med tilbud og mottilbud, trusler og mottrusler og mengder av møter, noen visstnok så detaljerte og kjedelige at deltakere sovnet underveis. De fleste møtene foregikk i Genève, der GATT, og nå WTO, har sitt hovedkontor. Når prosessen til slutt var ferdig og ble undertegnet i Marrakesh i Marokko, forelå det en protokoll på 400 sider + vedlegg på hele 18.000 sider. Blant de viktige resultatene var:

- Tollsatser på industriprodukter ble redusert med 38 prosent. Mange produkter ble helt tollfrie og gjennomsnittlig tollsats falt fra 6,3 prosent til 3,9 prosent. På dette allerede lave beskyttelsesnivået, for de fleste varer, var det de mange andre tiltakene som denne gang betydde mere.
- Alle ikke-tariffære handelshindringer skulle gjøres om til ekvivalente tollhindringer. Dette medførte blant annet at kvotebeskyttelsen av norsk landbruk tok slutt og tollsatser innført som substitutt.
- Multifiberavtalen skulle fases ut over 10 år. Denne hadde beskyttet tekstilproduksjonen i industriland mot billigere import fra utviklingsland.
- Toll på jordbruksprodukter skulle reduseres med 36 prosent over en 6 års periode i industriland og over en 10 års periode i utviklingsland.
- Eksportsubsidier og VER ble ulovlig.
- Internasjonal beskyttelse av intellektuelle rettigheter, som patenter, kopirettigheter og handelsmerker ble etablert.
- Regler som begrenser enkeltlands muligheter til å beskytte seg innen internasjonal tjenestehandel, som innen bank, forsikring, internasjonale investeringer, konsulenttjenester ble etablert. Eksisterende ordninger skulle fases ut over 7 år.
- Offentlige innkjøp som favoriserer egne leverandører skulle begrenses.
- En «domstol» for å avgjøre konflikter mellom medlemsland ble etablert.
- Hvert land skal få sin handelspolitikk vurdert av WTO regelmessig.

Selv om Uruguay-runden gikk et langt steg i retning av økt frihandel, er det fortsatt ikke slik at verdenshandelen er fullstendig fri. Dette skyldes dels enkelte gjenværende handelspolitiske tiltak, men særlig ikke-tariffære og administrative tiltak som virker i retning av å redusere importen og/eller å øke eksporten.

Verdensbanken har anslått at den totale vinsten av Uruguayrunden vil være om lag 1400 milliarder kroner i løpet av 7 år, der 90 prosent av vinsten skyldes liberalisering av handel med landbruksvarer. * Fordelingen av denne effektiviseringsvinsten vil i henhold til analysen bli slik at det er de mest effektive økonomiene som vinner mest. Særlig gjelder dette de nye økonomiene i Asia, men også EU. De fleste utviklingsland forventes også tjene på liberaliseringen, hovedsakelig gjennom bedre tilgang til i-landenes matvaremarkeder. Noen av verdens fattigste land er imidlertid antatt å tape, særlig de som er netto-importører av mat. Også land som ikke klarer å omstrukturere økonomien i henhold til skjerpede internasjonale konkurranseforhold kan tape.

<http://www.wto.org/wto/about/cover.htm>

*World Bank Policy Research Bulletin, January - February 1995, Volume 6, Number 1; "The Uruguay Round: winners and winners".

omfatter reglene markedsadgang for industrivarer, fisk og landbruksvarer. Landbruksavtalen omfatter regler for markedsadgang, statsstøtte og ulike typer importbegrensende tiltak. Tjenesteavtalen (GATS) omfatter generelle bestemmelser for alle tjenestesektorer, samt spesielle regler for bestemte sektorer som finansielle tjenester og personbevegelser. Det skal forhandles videre om telekommunikasjon og skipsfart. Avtalen om immaterielle rettigheter (TRIPS-avtalen) etablerer beskyttelse av rettigheter som varemerker, geografiske varebetegnelser, industrielle mønstre, patenter osv. Anslag har antydnet at Uruguay-runden vil kunne bidra til en økning i nivået på produksjonen og realinntektene for verden som helhet på rundt 1 prosent når alle elementene i avtalen er iverksatt fullt ut og økonomiene har tilpasset seg disse, det vil si etter 7-10 år.⁴³

43 Kilde: Utenriksdepartementets informasjonsbrosjyre om WTO, 1995; "Virkinger av forhandlingsresultatet". Disse tallene tar imidlertid ikke hensyn til virkninger av økt forutsigbarhet i handelen med varer, tjenesteavtalen (GATS), langsiktige dynamiske virkninger av økt frihandel på produktivitet og et varig høyere investeringsnivå, økt sysselsetting og kunnskapsoverføring. Beregningene tar i hovedsak bare hensyn til (de statiske virkningene)

Til forskjell fra det tvisteløsningssystemet man hadde i GATT, har landene nå rett til å klage en sak overfor et panel («granskningskommisjon»). Det er ikke lengre krav om enstemmighet for å komme fram til et vedtak, slik det var under GATT. Er et land uenig i de vurderinger et panel har foretatt, kan man anke disse inn overfor et tvisteløsningsorgan. Landene vil være forpliktet til å følge den konklusjon ankeinstansen kommer til, men de har anledning til å prøve dens rettslige argumentasjon. Det er herunder tidsfrister for nasjonal oppfølging av vedtak, for eksempel opphevelse av tiltak som er funnet å være i strid med regelverket, eller ved pålegg om lovendringer for å bringe lovverket i tråd med landets internasjonale forpliktelser.

WTOs sekretariat i Genève, som i 1999 var på rundt 500 personer, bistår også utviklingslandene med opplæring og utvikling av institusjoner for å tilpasse sine nasjonale regelverk til WTOs krav. WTO-regelverket gir utviklingslandene lettere adgang til markeder over hele verden. Regelverket gir adgang til særbehandling av utviklingsland, spesielt de aller fattigste. WTO har uttrykt særlig opptatthet av at de minst utviklede land blir satt i stand til å utnytte mulighetene som det multilaterale handelssystemet muliggjør.

Forhandlingstemaer i Seattle-runden

Etterhvert som tradisjonelle handelspolitiske virkemidler betyr mindre (er bygget ned eller fjernet) vil spørsmål rundt nasjonale konkurransepolitiske forhold bli viktigere for konkurranseforholdene i handelen mellom land. Det er derfor nødvendig med en harmonisering også av nasjonale konkurransepolitiske virkemidler, slik at de ikke virker konkurransevridende og proteksjonistiske, og derved fungerer som substitutter for de tradisjonelle handelspolitiske virkemidlene. I økende grad vil WTO-forhandlinger omfatte slike forhold, slik direktivene i EUs indre marked gjør i Europa i dag. Seattle-runden, som starter i november 1999, skal foruten fortsatt nedbygging av toll på landbruk, industrivarer, tjenestehandel også i større grad enn før fokusere på slike «skjulte» handelshindringer. Men også spørsmål om handel og miljø, sosiale rettigheter / arbeidstakerrettigheter og investerings- og konkurransepolitikk blir viktig. Vi skal se litt nærmere på noen av disse områdene.

Den mest beskyttede enkeltnæringen i de industrialiserte land er i dag *landbruket*. Sysselsettingen i landbruket utgjør noen ganske få prosent av den totale arbeidsstokken i alle industrialiserte land. Selv om landbruket støttes av flere årsaker enn sysselsettingshensyn, som kulturlandskap, matvaresikkerhet, distriktpolitikk m.v., oppfattes det i WTO at hovedgrunnen til det høye beskyttelsesnivået er at næringen er en godt organisert og politisk effektiv interessegruppe som beskytter sine inntekter. Japan har eksempelvis først nå begynt å åpne for import av ris fra andre land, og har en innenlandspris om lag fem ganger høyere enn verdensmarkedsprisen. I EU er mange priser på landbruksprodukt to til tre ganger høyere enn verdensmarkedsprisen. I Norge er den enda høyere. USA er på sin side en betydelig eksportør av landbruksprodukter. Må få unntak (som sukker) kan derfor ikke importbegrensninger være noen støtte til amerikansk landbruk. I USA må eventuelt støtten komme i form av subsidier fra det offentlige, men særlig i form av å bedre adgangen til andre lands markeder. Eksportland som

av den nedbyggingen av toll, kvoter og statsstøtte som ligger i avtalen. For industrilandene sett under ett, forventes de positive virkningene av WTO-avtalen å bli noe større enn for resten av verden, hovedsakelig på grunn av nedbyggingen av beskyttelse og subsidiering av egen landbruksproduksjon. Blant utviklingslandene er det særlig landbruks- og tekstileksportører i Asia og Latin-Amerika som forventes å tjene på avtalen. I Afrika er virkningene mer variabel. Det er også verdt å merke at betraktningene vurderer aggregerte vinster for hvert land, og ikke fordelingsmessige virkninger innen land.

USA, Australia, New Zealand og Argentina presser derfor på for at handelen med landbruksvarer skal bli mer liberal.

Siden Uruguay-runden startet i 1986 har to viktige *internasjonale miljøavtaler* med handelsrestriksjoner som et viktig virkemiddel trådt i kraft (Montreal-protokollen og Basel-konvensjonen). Handel og miljø var også et viktig tema på FNs konferanse om miljø og utvikling (UNCED) i Rio de Janeiro i 1992. WTO er ment å representere et åpent, ikke-diskriminerende og forutsigbart multilateralt handelssystem som i seg selv skal føre til en mer effektiv fordeling av ressurser, som i sin tur fører til mindre belastning på miljøet. Mål om bærekraftig utvikling er nå tatt med i formålsparagrafen for WTO, og det er rettet en egen komité for handel og miljø.

At miljø og handel koples i WTO, tar utgangspunktet i at ressursgrunlaget utnyttes bedre i hvert land når de optimaliserer produksjonen etter internasjonale priser heller enn etter nasjonale priser. Økt konkurranse fører til lavere kostnader og innovasjon slik at komparative fortrinn lettere kan utnyttes. De store markedene øker mulighetene for utnyttelse av stordriftsfordeler der slike foreligger. Reduserte administrative kostnader og bedre effektivitet i markedene ved lettelse eller fjerning av tollbehandling er også viktig. Utnyttelse av spesialisering og internasjonalt varebytte reduserer den totale ressursbruk for fremskaffelse av en gitt mengde varer og tjenester. Partielt sett kan dette altså være en fordel for miljøet.

Mot dette vil andre si at handelen også vil føre til økt ressursbruk som følge av høyere produksjon og vekst. Økt behov for transport vil også øke mengden støy, ulykker og utslipp av klimagasser. Mot dette argumentet igjen fremstår miljø som et inntektselastisk gode, slik at miljøet blir mer hensyntatt i rike enn i fattige land. Siden handel virker i retning av økonomisk vekst, vil miljøet derfor stadig prises høyere.

En rekke miljøproblemer er dessuten internasjonale i sin karakter. I en frihandelsordning som tar hensyn til forurensninger som en samfunnsøkonomisk kostnad, vil det derfor åpne seg en politisk mulighet for å sette minstestandarder på tiltak som begrenser plagene som et land kan påføre et annet. Dette er nå tema innen EU, og problemområdet har etterhvert også kommet inn som tema i WTO - sammenheng. Forurensning, som et biprodukt til varer og tjenester som har en verdi i markedet, har blitt en internasjonal handelsvare, riktignok med negativ pris. Systemer med omsettelige kvoter, som foreslått under Kyoto-protokollen, reflekterer dette forholdet. For stadig flere land har det direkte velferdsbetydning at andre land reduserer sin forurensning på linje med fordeler ved å få andre varer og tjenester. En ønsker dessuten å unngå at noen skal få en konkurransefordel ved å drive slett miljøarbeid. På lang sikt vil ødeleggelse av miljøet kunne føre til mindre produksjon, selv om det på kort sikt kan være lønnsomt, slik det blant annet skjedde i tidligere Øst-Europa og Sovjetunionen.

Hvilke av de positive og negative effektene som er sterkest, kan variere mellom sektorer, land og over tid. Når en ser på forskjellen i etterkrigstidens miljøødeleggelser i det handelsliberale Vest-Europa og det sentralstyrte og mer selvbergede tidligere Øst-Europa, vil en vel lett komme til at innføring av frihandel for de østeuropeiske landene vil kunne være en fordel for miljøet. Hvorvidt miljøfordelene ved økt arbeidsdeling er uttømt innen Europa og i verden i dag, skal vi her ikke ta standpunkt til.

Spørsmålet om *arbeidstakerrettigheter* er i handelssammenheng er kontroversielt. Det har vært hevdet, særlig fra utviklingslandenes side, at dette spørsmålet kan bli brukt for å stenge konkurransedyktige u-landsprodukter ute fra industrilandmarkedene. Utviklingslandene

ønsker ikke å fremme en utvikling der arbeidstakerrettigheter blir sett på som et skalkeskjul for proteksjonistiske tiltak.

Forholdet mellom handel og *investeringspolitikk* er et tema ettersom flere land gjennomfører tiltak for å øke produktiviteten, samtidig med at utenlandsinvesteringene vokser. Dette har ført til at det avdekkes hindringer i adgangen til å etablere seg i land der reformarbeidet ikke er kommet så langt. I OECD er det igangsatt et omfattende arbeid som etterhvert skal lede fram til forhandlinger om en bindende avtale om investeringer.

Det er i dag ikke mulig å forutsi det nøyaktige utfallet av Seattle-runden. Om den ikke bryter fullstendig sammen, er det imidlertid nokså sikkert at den vil føre til ytterligere liberalisering av verdenshandelen og til ytterligere integrasjon av medlemslandenes økonomier. Dette vil også føre i retning av ytterligere harmonisering av nasjonale politikkområder, og til at handlingsrommet for nasjonal politikk blir mindre.

Europa i flere hastigheter

De fulle fordelene ved økt integrasjon vinnes ikke umiddelbart, men i hovedsak etter at bedrifter, mennesker, samfunn og politikk har fått tid til omstilling. I perioder kan det være sterke interessekonflikter mellom vinnerne og taperne når handelen liberaliseres. Integrasjonsprosessene kan derved utvikle seg i ulikt tempo for ulike land. Den tidvis langsomme og stegvise utviklingen av EU kan i stor grad forklare ut fra disse interessekonfliktene, og ut fra behovet for tid til omstilling.⁴⁴

Selv om det også før 1993 var mange elementer i det tidligere Europeiske fellesskaps (EFs) politikk som kunne karakteriseres som fellesmarkedstiltak, var det først med Det indre marked at alle forhold som påvirker konkurranseforholdene mellom EU-landene ble objekt for regulering og inngripen fra fellesskapets side.⁴⁵ EFs politikk var dominert av tiltak vi kan gruppere som negativ integrasjon, selv om det har vært elementer av positiv integrasjon helt fra starten. ⁴⁶ Ved gjennomføringen av Det indre marked og videreføring til en økonomisk og monetær union⁴⁷ har EU- prosessene fått langt sterkere grad av innslag av positiv integrasjon, og dermed politikkarmonisering mellom land, jamfør figur 1.

EU har gjennom sin sterke positive integrasjon stadig større myndighet over medlemslandenes politikk. Bestemmelsene i det indre markedet er i seg selv overnasjonale, der EU kan utforme og utøve stor grad av felles lovverk for innbyggere og produksjonsliv i medlemslandene.

⁴⁴ Det tok hele 10 år etter at Romatraktaten ble satt ut i livet i 1958 til alle indre tollsatser var eliminert og felles ytre tollsatser etablert i Gjennom 1970- og 1980-tallet ble en rekke ikke-tariffære handelshindringer innført mellom EF-land, som ulike lovregler og administrative barrierer/reguleringer som virket som substitutter for de fjernede tradisjonelle formelle handelshindringene. Selv om det ble kalt et fellesmarked var det i praksis hovedsakelig kun en tollunion, frem til etableringen av Det indre marked i 1994 og navneskiftet til den Europeiske union (EU).

⁴⁵ Herunder hører generelle (som merverdiavgift) og spesielle avgifter, konkurranseregler, produktspesifikasjoner, bestemmelser om sosiale forhold, godkjenning av utdanning, miljøstandarder, offentlige innkjøpsregler, bortfall av grensekontroller, bank- og forsikring, transport, telekommunikasjon osv.

⁴⁶ EF hadde felles politikk på en del områder (som for eksempel landbruks-, transport- og regionalpolitikk) som ble styrket gjennom etableringen av Det indre markedet.

⁴⁷ EUs felles myntenhet ble etablert i 1999, med fullstendig eliminering av deltakende lands nasjonale valutaer i 2002. EU har så langt ikke etablert en felles makroøkonomisk politikk. Stabilitets- og vekstpakten, vedtatt på regjeringkonferansen i Amsterdam 16-17. juni 1997, behandlet imidlertid forordninger om innhold, timeplan og sanksjonsmidler i tilfeller der land har for store budsjettunderskudd. Samtidig ble det lagt opp til et sterkere samarbeid vedrørende sysselsettingspolitikken. Stabilitets- og vekstpakten kan være forløperen til en harmonisert finanspolitikk mellom eurolandene.

Maastricht-avtalens vedtak om EU som en økonomisk og politisk union bringer EU over i status i retning av en konføderasjon. Amsterdam-traktaten foreskriver ytterligere samarbeid innen felles forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitikk samt nært samarbeid i juridiske saker, bl.a. politisamarbeid, slik det er nedfelt i Schengen-avtalen.. EU får derved flere føderative *trekk*, men kan så langt ikke kalles en føderasjon.

På grunn av treghetsmekanismer i markeder og politikk, og uønskede omfordelingseffekter mellom sosiale grupper og regioner, kan prosessene i EU likevel komme til å ta lenger tid enn foreliggende planer indikerer. Erfaringer om tilbakeslag i økonomiske integrasjonsprosesser har vi særlig fra tiden etter 1870 og fra mellomkrigstiden. Fram til 1870 var verdenshandelen så godt som helt fri både når det gjaldt produkter og innsatsfaktorer. På grunn av depresjonen som fulgte etter krigen mellom Frankrike og Tyskland, valgte landene en gradvis mer proteksjonistisk linje. I mellomkrigstiden skjedde det samme. Det var land som England og Tyskland som ble mer proteksjonistiske i denne perioden, som kom minst ille ut. Intet land fant imidlertid at fullstendig reversering av åpenheten var tjenlig.

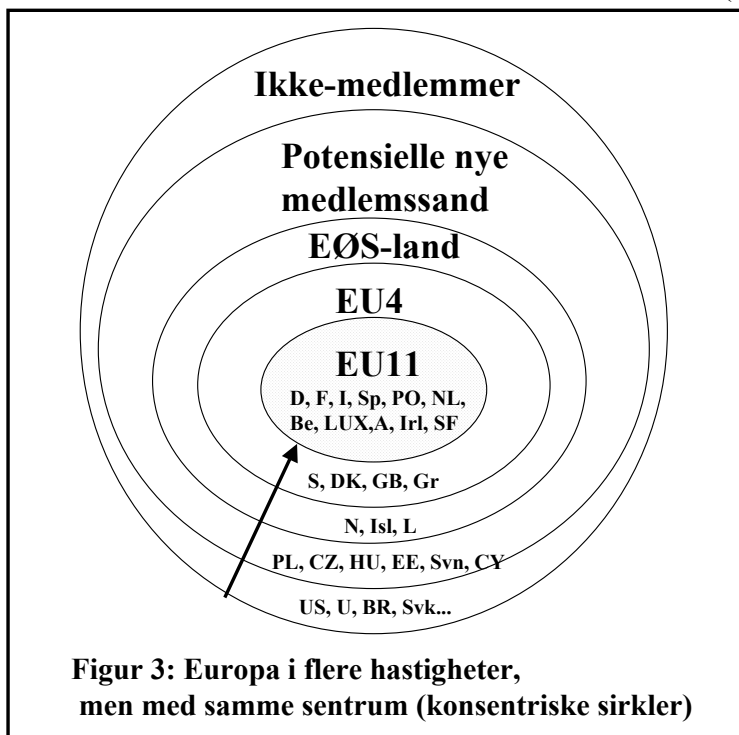
Globaliseringen av internasjonal handel gjør imidlertid situasjonen i dag forskjellig fra i mellomkrigstiden. Konkurransen fra de nye økonomiene i Asia hardner til, ikke minst etterhvert som kjempeland som Kina, India og andre, produserer billige kvalitetsvarer i stor skala. En eventuell desintegrasjon i Europa vil kunne svekke den eksterne konkurransekraften. Dette kan presse fram høyere former for integrasjon fortere enn den interne dynamikken ville gjort uten en slik "ytre fiende". Her vil den politiske utviklingen innad i medlemslandene også være av betydning. Dersom ikke de nasjonale regjeringene klarer å samle folkelig støtte bak en stadig dypere økonomisk og politisk integrasjon vil utviklingen kunne forsinkes. Situasjonen kan også komme til å føre til ekstern merkantilisme for EU som blokk overfor lavkostlandene, med behov for styrking av den felles handelspolitikken.

Slike tilbakeslag kan reflekteres globalt gjennom ekstra langtrukne forhandlinger i Seattle-runden, og mer eller mindre alvorlige handelskriger, f.eks. mellom EU, Nord-Amerika, Japan og/eller de nye asiatiske økonomiene. Dette kan eksempelvis skje dersom EU og/eller Nord-Amerika oppfatter at asiatiske varer etterhvert blir så billige og kvalitetsmessig bra at arbeidsløsheten stiger uakseptabelt.

Sektorielle interessekonflikter, avbalansering mellom kort- og langsiktige interesser, vil i dag kunne øke vanskelighetene ved å foreta de nødvendige politiske beslutninger om gjennomføring av en økonomisk og politisk union innen EU i det tempo som er satt opp. En nedgangskonjunktur med stor arbeidsløshet kan i noen grad avhjelpes gjennom at det enkelte land øker beskyttelsen av egen industri. Treghetsmekanismene i tilpasning for produsenter og arbeidstakere tilsier at dette kan være en fornuftig strategi på kort og mellomlang sikt. En felles makroøkonomisk stimuleringspolitikk kan på den annen side også hjelpe på situasjonen. Dette vil føre til at strukturendringene skjer raskere, og konkurransekraften overfor resten av verden styrkes. Økt integrasjon kan således (paradoksalt nok) være svar på problemer som integrasjonen har skapt.

Ulike utviklingsstadier og ståsteder, gjør at interessene om fremdrift og innhold i handelsliberaliseringen ikke er entydig i Europa. Alle land har ikke blitt integrert like fort i den internasjonale økonomien, og det er sannsynlig at en slik flerhastighetsutvikling vil fortsette. Uenighet og ulikheter mellom EU-land om slike spørsmål kan føre til at EU fortsetter å utvikles som et system med konsentriske sirkler (sirkler med samme sentrum), se figur 3. Dette innebærer at integrasjonen skjer raskere i noen medlemsland enn i andre land. Raskest skjer den

nå i de 11 landene som innfører Euro som felles valuta (EU11), i neste sirkel kommer de EU-medlemmene som ikke innfører Euroen (EU4), i tredje sirkel kommer EØS-landene og utenfor der igjen søkerlandene til EU (tidligere øst-europeiske og de baltiske landene). Til slutt kommer land som ikke i overskuelig land blir medlem av EU, så som Russland og en del av de tidligere sovjetrepublikkene. Deltakelsen i det internasjonale og europeiske handelssystemet presser på denne måten alle europeiske land både økonomisk og politisk nærmere den innerste sirkelen. 48 Med dette utvikler Europa og EU seg i flere hastigheter, slik det til nå har vært tilfelle, der enkeltland vil kunne bevege seg fra en sirkel til en annen nærmere sentrum, jfr utvidelsene under Agenda 2000.



48 Med dette utvikler Europa og EU seg i flere hastigheter, slik det til nå har vært tilfelle, der enkeltland vil kunne bevege seg fra en sirkel til en annen nærmere sentrum, jfr utvidelsene under Agenda 2000.

En slik utvikling vil kunne føre til at særlig Tyskland og Frankrike i større grad enn andre land bestemmer Europas videre økonomiske, sosiale og sikkerhetspolitiske utvikling. Delvis på denne bakgrunn foreslo britene på 1990-tallet i stedet et á la carte opplegg, der hvert land selv skal kunne velge deltakelse på de områder en dypere integrasjon er ønskelig for dem selv. Et land kunne for eksempel velge å innføre en felles EU-mynt, men ta forbehold om deltakelse i den utenriks- og forsvarspolitiske del av unionen, eller omvendt. Hvilke av disse eller andre varianter av tilknytningsform som skal kunne aksepteres er blant de forhold som jevnlig kan bli diskutert i årene fremover.

Rammer for nasjonal handlefrihet

Både EUs og vårt eget nasjonale regelverk er underordnet WTOs regler for internasjonal handel. Selv om eksempelvis EØS-avtalen ikke omfatter landbruk, innebærer WTO-reglene at importbeskyttelsen for landbruket nå trappes gradvis ned. Seattle-runden er som nevnt ment å føre reduksjonene i landbruksbeskyttelsen videre.

Seattle-runden skal også gå inn på harmonisering av "skjulte" handelshindringer, slik EUs indre marked allerede gjør. Politikkarmoniseringen i EU har de siste årene gitt seg uttrykk i form av flere tusen direktiver om svært forskjelligartede spørsmål, som standardisering, sosiale spørsmål, offentlige støttetiltak og innkjøpsordninger, miljø m.v. Direktivene har etter hvert blitt norsk lov som følge av EØS-avtalen. Den nye WTO-runden skal ikke gå på langt nær så langt som EU gjør i harmonisering av nasjonal politikk, men bestemmelser om slike "skjulte" handelshindringer vil bli stadig viktigere også i WTO-sammenheng.

48 Samtidig presses EU nærmere utviklingen i Amerika og Asia.

Harmoniseringen av politikk gjennom EØS- og WTO-avtalene medfører (selvsagt) at vår tradisjonelle handlefrihet i utformingen av egen politikk begrenses. I tillegg fører konkurransen i de frie internasjonale markedene til at nasjonale tiltak som vrir konkurransen mellom land presses bort. Frihandelen fører til at avgifter og andre kostnadsdrivende faktorer for norsk næringsliv må tilpasses nivået i samhandlende land, jamfør diskusjonen om alkohol og tobakksavgifter, og moms på mat, i forbindelse med grensehandelen med Sverige.

Det globale og europeiske frihandelssystemet fordrer på denne måten at deltakende land må bli stadig mer like i sin økonomiske og sosiale politikk. Velfungerende og demokratiske overnasjonale institusjoner blir viktigere for utformingen av nasjonal politikk. Mindre nasjonal handlefrihet byttes mot fordelene av å kunne utnytte komparative fortrinn og stordriftsfordeler i større markeder, og derved få et høyere inntektsnivå.

Internasjonal frihandel og åpne økonomier begrenser også enkeltlands handlefrihet på det makroøkonomiske området. En offentlig etterspørselsstimulering for å dempe arbeidsløsheten i Norge fører til at etterspørselen øker, ikke bare etter norske, men også etter utenlandske, varer og tjenester. Tilnærmet fri import på de fleste produkter gjør at effekten av nasjonale makroøkonomiske tiltak reduseres. Det er i dag i praksis ikke mulig for en liten åpen økonomi å drive en makroøkonomisk stabiliseringspolitikk helt uavhengig av andre land.

I EU skal den økonomiske og monetære unionen (ØMU), og innføringen av den felles mynten, euro, være et tiltak for å effektivisere handelen gjennom å redusere usikkerhet og transaksjonskostnader i handelen mellom landene. Den skal også fjerne spekulasjon i endringer av medlemslandenes valutakurser, gjennom å fjerne valutaene. Pengepolitikken (herunder fastsettelse av rentenivået) er nå overlatt den europeiske sentralbanken (ESB). Politikkarmoniseringen i Det indre markedet, de åpne økonomiene og den felles mynten vil etter hvert måtte føre til en harmonisering og noen form for samkjøring av eurolandenes finanspolitikk.

På globalt plan diskuterer gruppen av de syv/åtte store land i verden (G7/G8) og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) også makroøkonomisk utvikling og politikk. Det internasjonale pengefondet (IMF), som arbeider for global pengepolitisk stabilitet, overvåker kontinuerlig den økonomiske situasjon og politikk i alle land med en konvertibel valuta. Ved siden av oljeprisen, er de internasjonale fora diskusjonene foregår i, og den økonomiske politikken i eurolandene, og i store land som USA, i dag i mange tilfeller vel så viktig for hovedtrekkene i norsk økonomisk utvikling som Norges egen penge- og finanspolitikk.

Konsekvenser for norsk politikk

Hva er så konsekvensen av dette avhengighetsforholdet overfor omverdenen? Det er ytterst få som mener at Norge skal velge seg bort fra deltakelse i det internasjonale handelssystemet. De fleste, både i Norge og i andre land, vil i utgangspunktet forsøke å trekke fordelene av det, og skjerme seg mot ulempene.

En slik både-og-strategi er imidlertid bare i begrenset grad mulig. Når handelen liberaliseres vil eksportnæringene i et land vinne og importkonkurrerende næringer tape. At importkonkurrerende næringer taper er ensbetydende med at andre lands eksportnæringer vinner. Liberalisering av handelen innebærer derfor mange konflikter. I internasjonale handelsforhandlinger vil et lands muligheter til å eksportere bli satt opp mot at de åpner

adgang til egne markeder for import fra andre land, jamfør diskusjonen rundt figur 2. Når eksempelvis landbrukssektoren nå omfattes av WTO-reglene, blir vi fanget av at vår politiske handlefrihet også på dette området reduseres. Eksport- og importkonkurrerende næringer innen landet blir satt opp mot hverandre, eksempelvis interessene til utekonkurrerende norsk fiskeeksport og importkonkurrerende landbruk.

I de nye WTO-forhandlingene har vi på viktige områder produsentinteresser som i langt større grad er felles med EU, enn for eksempel med vår utenrikspolitiske allierte USA. Dette gjelder ikke minst for landbruket der EUs landbruksproduksjon på globalt plan hovedsakelig er importkonkurrerende som vår. Skjermingsinteressene i internasjonal landbrukshandel vil i stor grad komme til å forfektes av EU i Seattle-forhandlingene, mot interessene til land som USA, Argentina og New Zealand. EUs suksess i forhandlingene vil i sin tur direkte bestemme viktige rammer for norsk landbrukspolitik.

EU ser nå ut til etterhvert å omfatte de fleste land i Europa. WTO omfatter etterhvert de fleste land i verden. Nasjonal politikk blir i stadig større grad bestemt gjennom slike institusjoner. Slik nasjonale interesseorganisasjoner og politiske partier påvirker beslutninger innen landet, påvirker (store) enkeltland og allianser av land beslutninger på de internasjonale plan, som i sin tur bestemmer mye av den nasjonale politikken.

For utformingen av en robust og bærekraftig regional, nasjonal og internasjonal politikk er det i dag derfor i større grad enn før nødvendig å kjenne rammene og mekanismene som internasjonale markeder og avtaler gir oss som deltaker i "globaliseringen" og "europeiseringen" av samfunnet. Den internasjonale handelens "nye" politiske økonomi gir imidlertid rom for mange egne valg, men endrer i stor grad måten vi kan påvirke vår egen situasjon.

På det regionale plan vil overføring av myndighet til overnasjonale organer og harmonisering av konkurransebetingelsene mellom land, samtidig styrke regionene og deres direkte kontakt med regioner i andre land. Subsidiaritetsprinsippet i EU innebærer nettopp at beslutningene skal tas og oppgaver løses på det lavest mulige politiske nivået. Dette innebærer at nasjonalstaten ikke kan gripe inn i alle saker overfor regionene, og at regionene må styrke sine styrings- og forvaltningssystemer. Trenden er derfor at regionene kommer til å bestå av færre og tyngre politiske enheter. Norske regioner vil etter hvert i større grad enn før diskutere felles anliggender og interesser med regioner for eksempel i Sverige, og lettere kunne ta hensyn til sin egenart og spesielle interesser enn om en statlig myndighet i Norge skulle gjøre det på vegne av den. For mange vil dette føre til større nærhet til beslutningene, til tross for de trangere internasjonale rammene beslutningene må tas innenfor.⁴⁹

Avtalene som inngås med organisasjoner som EU og WTO er fremforhandlet på grunnlag av land og landgrupper som har hatt egne interesser i deres form og innhold. De færreste markeder er helt "frie" og perfekte, slik at konkurranseregler og -forhold har en betydning blant annet for de priser vi får, og vilkår vi står overfor, for våre varer og tjenester i internasjonale markeder og i hjemmekonkurrerende industrier. Nasjonalstaten skal i stor grad implementere disse avtalene og tolke dem mest mulig i vår favør. Går staten imidlertid for langt, vil myndigheten til å bestemme over tvil kunne flytte til et overnasjonalt nivå, så som EU-kommisjonen, EU-domstolen eller WTOs tvisteløsningsorgan. Staten må derfor forstå og operere interaktivt med regionale og internasjonale institusjoner for å operasjonalisere de

⁴⁹ Se nærmere diskusjon i Veggeland (1999).

internasjonale vedtakene på en realistisk og optimal måte. I noen sammenhenger vil vi ikke kunne påvirke situasjonen i nevneverdig grad, mens det i andre situasjoner vil handlingsrommet kunne vise seg å være større.

Alle land som har sterke interesser i utfallet av en forhandlingsprosess vil søke å påvirke internasjonale markeders virkemåte og bestemmelser. I den internasjonale politiske økonomien må derfor Norge også spille en aktiv rolle for å forme rammene og spillereglene for våre markeder og priser på en mest mulig optimalt måte. Utenrikspolitikken, både den bi- og den multilaterale, så vel som sektordepartementers, organisasjoners, og bedrifters virksomhet, bør omfatte informasjonsinnhenting om pågående internasjonale økonomiske prosesser, bidra til utformingen av den nasjonale politikken innen de avtaler som blir inngått, som ”selger” av nasjonale argumenter inn i de internasjonale prosessene og som deltaker i å fremforhandle gode løsninger for Norge.

Det vil for små land, enda mer enn for store land, herunder være viktig å skaffe seg allianser som fremmer ens syn. Små land med sterke særinteresser, god argumentasjonen i forståelsen med utviklingen av det internasjonale økonomiske systemet, og gode allianser kan, i forhold til størrelsen, få stor innflytelse på utfallet av en forhandlingsprosess. Jo større grad av politisk autonomi, dess mindre innflytelse kan paradoksalt nok et lite land få over egen situasjon, siden internasjonale konkurranseregler og markedsmekanismer i mange tilfeller vil overstyre nasjonale vedtak. Spørsmålet om optimal grad av, og form på, nasjonalt selvstyre, fremvekst av nye, sterkere, regionale sentra og formen på og graden av deltakelse i de internasjonale handelsregimene vil etter all sannsynlighet stå sentralt i norsk politisk debatt i kommende år.

Litteratur:

- Artis M.J. & Lee, N., 1995; **The Economics of the European Union; Policy and Analysis**, Oxford University Press
- Austvik, Ole Gunnar, 1999: ”Norges avhengighet av olje- og gassmarkedene”, **Internasjonal politikk** nr. 3 / 1999.
- Belassa, B., 1961: **The Theory of Economic Integration**, Irwin, Illinois
- Krugman, Paul, 1997: **International Economics. Theory and Policy**, Addison-Wesley.
- Molle, Willem, 1990; **The Economics of European Integration**, Dartmouth
- Pelkmans, Jacques, 1997; **European Integration; Methods and Economic Analysis**, Open University of the Netherlands
- Schelling, Thomas, 1978: **Micromotives and Macrobehavior**, Norton
- Tinbergen, Jan, 1954; **Centralization and Decentralization in Economic Policy**, Amsterdam
- Veggeland, N, 1999: ”Region og integrasjon i EU. Den nye regionalismen”, i **Integrasjon, regionalisering, globalisering; Seminarrapport fra forskningsgruppa for europiesk integrasjon**, Forskningsrapport 1999. Høgskolen i Lillehammer.

Tine Blom: Integrasjonspolitik, politisk ideologi og Europadebatt

Innledning

De siste 15 årene har verden gjennomgått endringer som ingen kunne forutsi på forhånd. Slutten på den kalde krigen førte til oppløsningen av Sovjetunionen og innlemmelsen av Øst-Tyskland i det nye Tyskland. I tillegg var det på 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet et økonomisk oppsving i Sydøst-Asia. Som en konsekvens av dette har integrasjonstakten i EU

økt betraktelig. EUs politiske institusjoner samt forholdet mellom dem er under endring, og realiseringen av den Politiske Unionen og den Økonomisk og Monetær Union står på EUs dagsorden.

Etter den kalde krigen har ikke lenger kontinentet noen klare grenser mot øst og har heller ingen politiske og kulturelle grenser som skiller Europa fra resten av verden (Grudzinski, Przemyslaw and van Ham, Peter 99, s. 3). Det er dermed uklart hva som vil bli den eksakte utformingen av Europa i fremtiden.

I perioder med endring hvor hverken politiske mål, myndighet eller institusjonell utforming ligger fast vil gamle forståelsesformer og interessekonstellasjoner måtte revurderes. Dermed vil generelle verdier og forestillinger om fremtiden i større grad påvirke politikken. I slike situasjoner vil også behovet for strategisk posisjonering ha betydning. Man ønsker seg en fremtid hvor man har innflytelse og motsetter seg redusert spillerom.

Dette essayet drøfter hvordan de sentrale politiske ideologiene påvirker måten den europeiske integrasjonsprosessen oppfattes på.

Politiske ideologier

Et sentralt aspekt ved den ideologiske tenkemåte er å oppnå visshet og beskytte mot tvil. Målet er å kunne erklære og produsere sannhet som kan gi fast grunnlag for politisk handling (Susser, Bernard 88p. 3).

Ideologien filtrerer og strukturerer inntrykkene vi får av verden. På samme måten legger de føringer på hvilken side av integrasjonsprosessen man er opptatt av – hva som oppfattes som relevant og irrelevant og hva man har sympati og antipati for.

Ideologiene vektlegger enkelte prinsipper, verdier og politiske sektorer framfor andre og dermed hva som skal være målet for politiske beslutninger. Grunnlaget er et normativt menneske- og samfunnssyn, inkludert forholdet individ - stat. Ideologienes normative måte å tenke på innebærer et uklart skille mellom er og bør. De har samtidig et retorisk aspekt ved at de implisitt polemiserer mot andre ideologier.

Ideologi gir også grunnlag for gruppeidentitet og tilhørighet og kan gi oss en forståelse av hvem vi er og hvordan vi skal orienteres oss i verden. De er en sentral del av politiske partiers identitet og grunnlaget for deres politiske handlingsprogram.

Den mest dyptgripende politiske skillelinje i Europa går langs høyre-venstre-aksen, og de ideologiske verdensanskuelsene konservatisme, liberalisme og sosialisme er knyttet til denne (Rokkan, Stein and Lipset, Seymour M. 67). Det at europeiske politiske partier befinner seg innenfor samme ideologiske partifamilie bidrar til felles tankestrømninger på tvers av landegrensene.

Nedenfor presenteres noen sentrale trekk ved de europeiske ideologiene *konservatisme*, *liberalisme* og *sosialisme* (Bogdanor, Vernon 93), (Eriksen, Erik Oddvar 93, s.133 -134) .

Konservativ tenkemåte

Konservativ ideologi har et organisk samfunnssyn, dvs. at enkeltmennesker og grupper inngår i en større helhet. De legger vekt på at samfunnet trenger autoritet og mennesker trenger sosiale rammer gjennom regler og normer. De har en tendens til å være opptatt av politisk orden og myndighet og aksepterer sosialt hierarki (O'Sullivan, Noel 92), og har et pragmatisk forhold til politikk.

Innen internasjonal politikk har de tradisjonelt vært knyttet til realismen som vektlegger militær makt (-balanse) mellom stater (Knutsen, Torbjørn 97). De vektlegger det aspektet ved demokrati som gir legitimitet til politiske myndigheter.

De ser på det "frie" marked som middel til styrking av samfunnet og statsmakten(e). Markedsløsninger oppfattes som bedre enn statlige løsninger, men ofte blir mellømløsninger foretrukket.

De konservative legger vekt på at samfunnet ikke bare består av marked og stat, men også av det sivile samfunn, inkludert familie, sosiale nettverk og frivillige organisasjoner av ulike slag, deriblant religiøse. De konservatives opposisjon mot radikal eller total endring kommer av oppfatningen om at det kan være skadelig å gripe inn i naturlige, spontane prosesser.

De konservative sør i Europa er kristligdemokrater som har sympati med den overnasjonale katolske kirke. Denne overnasjonale tenkemåten bidrar til åpenhet ovenfor overnasjonale løsninger innen EU.

De vil tilpasse seg endring "i den hensikt å bevare" (Eriksen, Erik Oddvar 93). De vil i større grad legge vekt på at "historien- gjentar- seg" og "fordelen med tilbakeliggenhet", dvs. den som ligger etter vil kunne lære av andres erfaring. Samfunnsmessige endringer er nødvendigvis ikke irreversible, internasjonale politiske institusjonene kan oppløses og man vil kunne stå tilbake med statssystemet eller anarkiet.

I det følgende legges det særlig vekt på konservatismens støtte til statssystemet på nasjonalt, regionalt og på globalt nivå.

Liberalistisk tenkemåte

Den politisk liberalismen oppfatter mennesket som en fri og rasjonell aktør som og kan (må) ta ansvar for sine handlinger. Som sådan er samfunnet et aggregat av rasjonelle individer. De vektlegger det aspektet ved demokratiet hvor staten er bundet til å respektere lovene for det sivile samfunn, dvs. markedet. Innen studiet av internasjonal politikk har politisk liberalisme tradisjonelt vært knyttet til liberalistisk institusjonalisme.

Den økonomiske liberalismen legger særlig vekt på det frie, selv-regulerende marked, og de hevder at politikken ødelegger markedsmekanismen. De foretrekker derfor deregulering og en minimalistisk stat, evt. en stat som bidrar med infrastruktur og institusjoner som sikrer markedet mot politiske inngrep. Videre mener de at markedsprinsippet bør gjelde for fordeling av ressurser (Eriksen, Erik Oddvar 93, s.133), (Barker, Rodney 94).

De økonomiske liberalistene vil oppfatte markedet som den primære drivkraft for endring. De tror på fremskrittet og at endringen er nødvendig og til fordel for alle på lengre sikt. De vil bruke det såkalte "rekke toget" –argumentet, dvs. at det gjelder å delta i prosessen før andre

får så stort forsprang at det er umulig å ta igjen. De ser på historisk endring som en irreversibel utviklingsprosess⁵⁰ hvor statssystemet vil være et tilbakelagt stadium på veien mot det globale frihandelssystemet.

I det følgende legges det mest vekt på den økonomiske liberalismens prioritet til markedet.

Den sosialistisk tenkemåte

Den sosialistiske tenkemåten ser på mennesket som i prinsippet fritt, men utsatt for utbytting avhengig av samfunnsklasse. Samfunnet består av klasser bestemt ved deres posisjon i produksjonssystemet. Dette fastsetter fordeling av makt og privilegier. Den klassiske sosialismen hevder at staten og det økonomiske systemet er redskap for de herskende klasser. Men sosialistene har også tro på politisk mobilisering – det politiske potensiale. De mener at endring kan komme gjennom bevisst og solidarisk politisk handling. De legger vekt på det aspektet ved demokratiet som gir innflytelse fra ”grasrota”.

De er generelt skeptiske til militarisme og stormakter, som de ser på som uttrykk for klasseinteresser. Innen studiet av internasjonal politikk har de tradisjonelt vært knyttet til dominanst teori og avhengighetsskolen.

Tradisjonelt retter de sin oppmerksomhet mot kampen mot ”kapitalen”. En uregulert kapitalisme fører til krise, ulikhet og fattigdom og markedet må temmes gjennom politisk intervensjon. De vil ha økonomisk kompensasjon for sosiale skjevheter, og som bidrag til de deler av økonomien hvor markedet ikke er i stand til å levere felles goder. Styringsprinsippet blir dermed statsintervensjonisme (Eriksen, Erik Oddvar 93, s. 133).

I det følgende legges mest vekt på politikken betydning for fordeling av makt og ressurser og svake gruppers innflytelse.

Integrasjonspolitik

For å kunne se på europeisk integrasjon sett fra ulike politiske ideologier må vi først se på hva integrasjonspolitik faktisk går ut på.

Man kan si at integrasjonspolitik i Europa har tre oppgavefelt. Det er for det første å utforme og styrke politiske regimer, for det andre er det å bygge politiske institusjoner, og for det tredje å etablere styring i forhold til løsninger på politiske, sosiale eller sosio-kulturelle problemer (Kelstrup, Morten 93 s.144). Man kan forvente at ideologiens oppfatning av integrasjonspolitikken medfører at de har en indre sammenheng mellom regime, politiske institusjoner og EUs felles politikk.

Internasjonale regimer

Regimer er multilaterale rammeverk av regler, forventninger og forskrifter mellom aktører i internasjonal politikk. Regimene dannes der det oppstår felles behov for gjensidig samarbeid innenfor klart definerte sakfelt (Keohane, Robert O. 84). Multilateralt samarbeid i Europa

⁵⁰ Delors 1988: “The Commission will concentrate on making the ((the single market)) process irreversible” i (Nugent, Neil 94).

oppstå m.a.o. fordi statene hadde nytte av det og fordi de er utsatt for ytre og indre press (Milward, A. S. 92).

Regimers hovedfunksjonen er vanligvis å bidra til spesielle samarbeidsavtaler mellom regjeringer. Medlemskap vil potensielt være åpent for alle, men vanligvis dreier det seg om stater (Evans, Graham and Newnham, Jeffrey 98, s. 471). Men også multinasjonale selskaper vil være underlagt internasjonale regimer.

Regimene bygges opp ved hjelp av felles normer, prinsipper og generelle beslutningsprosedyrer. Prinsipper er de formål som medlemmene er forventet å forplikte seg til, mens normer er standarder for adferd i lys av rettigheter og forpliktelser. For at regimet skal virke må statene (og andre politiske aktører) være villig til å tilpasse sin adferd til regimets prinsipper og normer.

Det er en fordel at regimet bygger på identitetsfellesskap, men det er ikke en nødvendig forutsetning. Men om regimet skal utvikles til en demokratisk og legitim politisk enhet som holder sammen i nedgangstider, har felles identitet en vesentlig betydning.

En europeisk identitet, forestillingen om at Europa er et historisk fellesskap er problematisk og må i så fall skapes gjennom politisk retorikk i forhold til de enkelte nasjonale politiske kulturer. På den annen side – den europeiske identitet skapes ikke av intet – man må kunne vise til en eller annen felles egenskap – vanligvis språk, kristendom og territorium, samt demokratisk politisk tradisjon. Dette vil i utgangspunktet ekskludere visse stater.

Felles identitet har betydning for forestillingen om interessefellesskap. Hvor stort er Europa og hvem er europeere? Svaret her avhenger av hvilke kriterier som legges til grunn for regimet og hvilke interesser og rettigheter som skal anerkjennes sammen med identiteten. Det å bli anerkjent som en europeisk stat innebærer også anerkjennelse av at ens interesser er relevante og på grunnleggende sett er i samsvar med det europeiske fellesskapet som helhet.

Men jo større og mer mangfoldig gruppen er, jo mer motstridene tenkemåter og interesser, jo mindre grunnlag vil det være for felles identitet. I multikulturelle samfunn som Europa vil mange mene at felles normer og prinsipper vil være et bedre samlingsgrunnlag. Dette er fordi dette bare vil innebære krav om adferdsregulering og tilpasning, heller enn et mer diffust krav solidaritet og lojalitet.

Politiske institusjoner

Regimet styres gjennom de politiske institusjonene som skal iverksette politikken på de felles politiske sakfeltene. Det er ikke noe helt klart skille mellom regime og institusjoner. Begge omfatter blant annet uformelle normer og beslutningsprosedyrer.

Her oppfattes institusjonene som de mer formelle og konkrete arenaer, samt rådende regelverk og praksis for beslutninger. Regler er forskrifter eller påbud om handling. Regler er mer spesifikke enn normer, og kan lettere endres fordi ulike regler kan være like hensiktsmessig for visse formål.

Institusjonsbygging dreier seg om å skape felles autoritetsstrukturer og beslutnings- og iverksettingsprosesser. Dette berører makt, legitimitet og effektivitet.

Autoritetsstrukturene konkretiseres gjennom den relative makten til de politiske institusjonene. De sentrale politiske institusjonene i EU er Det europeiske råd, Ministerrådene, Kommisjonen, Europadomstolen og EU-Parlamentet. Maktforholdene mellom disse, samt forholdet til nasjonale regjeringer og parlamenter har betydning for i hvilken grad EU er et mellomstatlig eller et overstatlig regime. I bunn og grunn handler dette om hvilken status de europeiske nasjonalstatene skal ha over sin egen politikk når avgjørende beslutninger skal tas.

EU som føderalstat og enhetsstat er to former for overnasjonalitet. EU som enhetsstat innebærer at integrasjonsprosessen på sikt fører til at medlemsstatene mister sin suverenitet innen alle saksfelt og den politiske myndighet overføres til EU-nivå. I henhold til denne modellen blir statene redusert til fylker i den nye EU-staten, og får bare ansvaret for den politikk som blir delegert til dem fra EU-nivå.

Man kan tenke seg en enhetsstats-ordning både i form av presidentstyre og i form av parlamentarisme. Jo flere saksfelt som tillegges flertallsbeslutninger på EU-nivå samt jo mer makt til EU-kommisjonen og EU-parlamentet, jo mer vil EU bevege seg i retning av enhetsstat.

EU som føderasjon innebærer en konstitusjonelt garantert maktfordeling mellom EU-nivå og (del-)statene. Dette innebærer at i det minste "high politics"- dvs. utenriks- og sikkerhetspolitikk samt den økonomiske politikken - avgjøres på EU-nivå. Delstatene vil ha rettigheter og myndighet som ikke kan tas fra dem uten konstitusjonell endring. Dette kan være problematisk både for dem som ønsker å bevare nasjonalstatenes myndighet i sikkerhets- og utenrikspolitikken, samt for dem som ønsker at statssystemet skal oppløses og all myndighet skal overføres til fellesorganene.

Mellomstatlig samarbeid som institusjonell ordning legger vekt på at europeisk integrasjon er og bør være et pragmatisk samarbeid mellom suverene stater. Her er statssystemet det historiske endepunkt og statene den "naturlige" politiske enhet. Dette innebærer en styringsstruktur hvor Rådet og Ministerrådene har avgjørende myndighet, samt at statene har vetorett, i alle fall innen saksfelt av vesentlig betydning for dem.

"Regionenes Europa" innebærer å opprette nye politiske grunneheter, enten ved å oppløse eksisterende stater, eller ved å danne nye enheter på tvers av statsgrenser og da med EU som overordnet integrerende organ. "Regionenes Europa" kan i denne sammenheng inngå som nye "delstater" med egen politisk representasjon innenfor en EU- stat.

"Regionenes Europa" kan også innebære å forandre grensene og myndighetsområdet til forvaltningsnivået under statsnivået, gjerne på tvers av eksisterende statsgrenser. Rikere regioner kan ønske å slå seg sammen eller løsrive seg og dermed fraskrive seg ansvar for de mer fattige regioner innad i de "gamle" statene. Dette kan føre til uklare autoritetsforhold og være et demokratisk problem ved at sterke grupper kan få innflytelse uten at de har tilsvarende ansvar. Videre kan det skape politiske spenninger mellom myndigheter på de ulike nivåene og mellom statene og enkelte ganger også mellom regioner innad i statene.

Endring av de historisk utviklede statsgrensene er politisk sensitivt og kan fortsatt ha et stort konfliktpotensiale i europeisk politikk. For eksempel har Katalonia og Skottland et flere hundre år gammelt spenningsforhold til sine respektive statsmakter .

Ønsket om å anerkjenne ikke-statlige aktører må også gis et konkret institusjonelt uttrykk. "Det korporative Europa" er en form for institusjonell ordning hvor internasjonale økonomisk sektor-organisasjoner ("BINGO"⁵¹) samt partene i arbeidslivet får fast plass i beslutningsorganene. Den økonomisk og sosiale komite (ECOSOC) er et eksempel på dette. Man kan også tenke seg ordninger hvor andre ikke-statlige internasjonale politisk-sosiale bevegelser (INGO⁵²) får politisk innflytelse.

Felles politiske saksfelt

Det tredje oppgavefeltet til integrasjonspolitikken handler om utformingen av felles politiske saksfelt, såkalt integrasjon "i dybden". Hvilke saksfelt skal EU engasjere seg i, og hva skal være mål og virkemidler for den felles politikken? Dette handler om hvordan regimets overordnede prinsipper skal iverksettes, noe som direkte berører både de konkrete saksfeltene politikken omfatter og de folkegruppene politikken er rettet mot. Eksempler her er regionale overføringer og den felles landbrukspolitikken.

Siden Roma-traktaten i 1958 har EUs primære oppgave stort sett vært å utvikle det felles markedet, og dette har vært overordnet det meste annet. Siden den gang har EU vært engasjert i stadig flere saksfelt, og diskusjonen pågår fremdeles intenst om hva EU bør og ikke bør ha en felles politikk for og hva som skal "harmoniseres". Selv om utformingen av den felles politikken mest foregår på EU-nivå er det stort sett statene som er ansvarlig for iverksettingen.

Til diskusjonen om de politiske saksfelt hører også debatten om målet skal være altomfattende integrasjon, dvs. at EU og EU-landene skal ha felles politikk på flest mulig felt, såkalt "stadig tettere union", eller om det er tilstrekkelig med sektorvis integrasjon, dvs. om integrasjonen bare skal omfatte utvalgte sektorer.

I hvilken grad skal alle stilles ovenfor samme krav, plikter og rettigheter samtidig? I det hele tatt, kan standardisering av politikk-områdene oppfattes som utvikling i retning av økonomisk utjevning, effektivitet og modernitet (om dette bør være regimets overordnede mål), eller innebærer det avvikling av historisk utviklet kulturell variasjon og alternative organisasjonsformer?

Den relative integrasjonstakten - "et-spors" og "fler-spors" integrasjon - er også knyttet til debatten om de politiske saksfelt. "Et-spors"-integrasjon vil si at alle statene skal iverksette den felles politikken samtidig, og at bare den politikken som alle kan være med på skal iverksettes. Her vil alle medlemmer integreres inntil det nivå som de "seneste" er villig til – eller kan pålegges å være med på.

"Fler-spors" integrasjonstakt innebærer at noen kan "gå foran" og andre "kommer etter" når de kan, for eksempel at politikken baseres på en minimumsstandard. På denne måten kan regimets prinsipper og målsetninger iverksettes *på sikt*, selv om ikke alle følger opp politikken umiddelbart.

Dette kan føre til et "kjerne-Europa" og en løsere integrert periferi hvor stater og regioner kan utvikle seg i "sin egen fart", etter egne preferanser, tilpasset egne forhold (såkalt "Europa a la carte"), uten at de som ønsker å gå videre med integrasjonen skal hindres i dette. Men det kan

51 Business-related International Non-Governmental Organisations

52 International Non-Governmental Organisations

også innebære at de rikere deler av Europa kan fraskrive seg ansvaret for de fattige og dermed bidra til enda skjevare utvikling.

Europadebatt og politisk ideologi.

Jeg vil i det følgende drøfte hvilken oppfatning de politiske ideologiene vil ta til sentrale temaer fra integrasjonsdebatten.

Regimedeibatten

Regimedeibatten består av hva som bør være regimets overordnede prinsipper og normer, hvilke aktører som bør få innflytelse og hvilken virkning regimets prinsipper vil ha og bør ha på forholdet mellom aktørene. Videre handler debatten om i hvilken grad det er og bør være et politisk fellesskap og hvem som har lov til å tilhøre dette fellesskapet.

Regimets overordnede normer og prinsipper.

”Stadig tettere union”, felles marked basert på de fire forretningsfriheter kapital, arbeidskraft, varer og tjenester, samt demokrati er alle sentrale prinsippene som er uttrykt i EUs traktater. Ved utvidelsene på 70- og 80-tallet kom i tillegg ”coherence”-prinsippet, dvs. premisset og målet om regional utjevning innad i EU. Hvilken oppfatning kan man forvente at de politiske ideologiene har av EU-prinsippene ?

De konservative er generelt opptatt av samfunnsorganismens orden, og er dermed opptatt av makt og myndighetsforhold. Deres pragmatiske forhold til politikk gjør at de i mindre grad vil gi enkelte prinsipper overordnet betydning.

Generelt kan man si at den liberalistiske tenkemåten vil gi sin fulle støtte til markedsøkonomien som det overordnede prinsipp og legge vekt på ikke-diskriminering som middel til realiseringen av det indre marked.

Den sosialistiske tenkemåten vil ha en grunnleggende skepsis til den overordnede betydningen til markedet. Dette vil medføre krav om markedsregulering og kompensasjon for de sosiale skjevheter som markedet skaper. Prinsippet om ”coherence” – sosial og regional – vil være et vesentlig mål.

Hvem bør være de sentrale aktørene?

Noen mener at statssystemet er krigsskapende og har utspilt sin rolle. Andre mener at statssystemet er selve grunnlaget for demokratisk legitimitet og at det er best egnet til å ivareta interessene til befolkningene i småstatene. Men statsgrensene er historisk betinget og er dermed ikke ufravikelige. De kan flyttes og betydningen av dem kan endres.

Spørsmålet er også om ikke-statlige aktører bør få innflytelse. Iflg. dette synet bør lobby-systemet i Bryssel – det at internasjonale ikke-statlige organisasjoner skaffer seg direkte kontakt med Kommisjonen og dens direktorater - få en formell institusjonell utforming.

Man kan forvente at de konservative ønsker å fastholde statssystemet og vil være særlig skeptiske til endring av statsgrenser og svekkelse av statenes myndighetsområde. Pga. deres sympati med det sivile samfunnet kan man tenke seg at de vil være villig til å godta at andre

politiske aktører, eks. frivillige organisasjoner, får høringsrett, men ikke som likeverdig deltagere i beslutningene.

De liberale vil se en svekkelse av statssystemet som en fordel, og i den forbindelse ønske velkommen oppsplittelse av statene, oppløsning av statsgrensene og dannelse av nye regioner basert på økonomisk-dynamiske territorielle enheter. De vil ønske velkommen innflytelse fra andre aktører og økonomiske institusjoner, da særlig industrieiere, bedrifter og arbeidsgivere, og ønske at disse fritas fra statlig kontroll.

Man kan forvente at sosialistene vil kunne støtte oppsplitting av stater i mindre regioner under forutsetningen av at tidligere tilbakeliggende og undertrykte regioner får representasjonsmuligheter. På grunn av deres sympati med folkelige bevegelser ønsker de større innflytelse til arbeidstakerorganisasjoner og idealistiske frivillige organisasjoner som lokale grupper, minoriteter og kvinne- og miljøorganisasjoner.

Regimets virkning på forholdet mellom aktørene

I nær tilknytning til diskusjonen om statssystemet er hvem som tjener og taper på utvikling av internasjonale regimer og endring av spillereglene i internasjonal politikk.

Hvilken betydning har EU-regimet for forholdet mellom stormakter og småstater, og for forholdet mellom nord - sør, øst - vest, sentrum -periferi i Europa ? Og hvilken betydning har det for de europeiske statenes innflytelse på globalt nivå, for eksempel i forhold til USA, Russland og Syd-Øst-Asia ? Er det slik at geopolitisk plassering har betydning for muligheten til å dra nytte av den økonomisk dynamikken ?

Den konservative tenkemåten har generelt et fokus på maktrelasjoner mellom stater (realismen). I flg. dette synet vil internasjonale regimer gjenspeile de reelle maktforholdene mellom stater og som sådan være til fordel for stormaktene. Samtidig vil de ha sympati for argumentet om at europeiske stater bør slå seg sammen for å få global innflytelse.

Den liberalistiske tenkemåten har en tro på at internasjonale regimer modifierer staters adferd og at de dermed er til fordel for de svakere stater (Mearsheimer, J. 95). De ser på økonomisk globalisering som en utfordring og ikke et problem. Det er ikke statenes makt og størrelse som teller, men deres evne til markedstilpasning og omstilling. De vil hevde at global innflytelse forutsetter å videreutvikle markedsøkonomien i EU slik at EU-landene blir globalt konkurransedyktige. Nord-Sør-kløften vil reduseres ved å utvikle global frihandel, innføre markedsøkonomi i "Sør" og samtidig bygge ned handelshindringer mellom EU og andre land.

Den liberale holdningen vil være at geopolitisk plassering i fremtiden har mindre betydning fordi kunnskap, Informasjons- og Kommunikasjonsteknologi (IKT) og effektiv transport gjør landegrensener og avstander mindre betydningsfulle. Markedstilpasning i alle EUs regioner vil være til fordel for alle og dermed vil tapere unngås.

Den sosialistiske tenkemåten har en tendens til å oppfatte internasjonale regimer som uttrykk for stormakts- og kapitalinteresser som forsterker eksisterende regionale og sosiale forskjeller både innad i statene, mellom statene og på globalt nivå. De vil være opptatt av at EU ikke bør bli en supermakt som deltar i det globale stormaktsspillet fordi dette vil militarisere Europa og

resten av verden, være sløsing med ressurser og skape en ”festning” som går på bekostning av folk fra fattigere land. De vil heller foretrekke et globalt fellesskap gjennom FN.

Regime som politisk fellesskap

Hvor langt østover kan Europas grenser strekkes for at det fortsatt skal være meningsfullt å snakke om et europeiske fellesskap ? Er Tyrkia og Russland europeiske land ? Dette har sammenheng med regimets normer og prinsipper: Skal alle demokratiske europeiske stater kunne bli medlem av EU ?

Svarene her er også knyttet til hensikt og nytte på kort og lang sikt: bør bare de bli med som er i stand til å konkurrere på det europeisk markedet ? Eller bør man ta opp stater i den hensikt å sikre stabilitet og demokratisk utvikling, og for å forebygge sosial uro og press på grensene ?

Den konservative tenkemåten vil her være relativt kompleks. Om de vil ha statsdannelse på europeisk nivå vil felles identitet kunne bidra til den politiske legitimeringen. Men om de vil beholde det eksisterende statssystemet vil de heller forsvare de nasjonale identiteter.

Skepsisen mot den tidligere østblokken vil tilsa at de vil være restriktive mht. å gi en evt. europeisk identitet avgjørende betydning for deltagelse i integrasjonsprosessen. Sympatien med det sivile samfunn vil tilsa skepsis til pågående identitetspolitikk ovenfra, og forsøket på å skape en politisk konstruert identitet som ikke er basert på en historisk tradisjon.

De liberale tenkemåten fokuserer i liten grad på nytten av felles identitet som sådan. Men fordi de legger vekt på at politikk og økonomi i det lange løp ikke er et null-sum-spill kan man forvente at de til en viss grad har en inkluderende holdning til andre grupper. Men forutsetningen er at de tror at de ikke vil være en byrde for fellesskapet på lengre sikt, uansett identitet.

Den sosialistiske tenkemåten vil være skeptisk til aktiv identitetspolitikk ovenfra fordi en effekt av en europeiske identitet vil være ekskludering av ikke-europeiske grupper. Den sosialistiske tenkemåten vil også oppfatte oppfordringer om identitets- og interessefellesskap i internasjonal politikk som strategisk motivert og dermed som vikarierende motiv for andre politiske målsetninger og interesser.

Institusjonsdebatten

Institusjonsbygging handler om fastsetting av regimets spilleregler, kommunikasjonskanaler og beslutningsprosedyrer og kan analyseres som strategisk handling. Aktørene vil være opptatt av å posisjonere seg for å sikre sin innflytelse i fremtiden. Men hvilke institusjonsformer man foretrekker vil også til en viss grad påvirkes av ideologi. Man tiltrekkes gjerne av de institusjonelle former som man tror vil best kunne fremme den politikken man står for.

Hvilke institusjonelle ordninger for integrasjonen som de ulike ideologiske tenkemåtene vil foretrekke er mer tvetydig enn deres forhold til regimer og saksfelt. Videre kan man forvente at nasjonal politisk kultur samt statenes posisjon i statssystemet også vil ha stor betydning for holdningene.

Den konservative tenkemåten vil være tvetydig i forhold til institusjonell ordning. Er de positivt innstilt til nasjonalstaten vil de foretrekke mellomstatlig samarbeid. Har de sympati med et politisk handlekraftig EU og et sterkt Europa i global sammenheng vil de godta overnasjonalitet innen visse områder ("high politics"). Sannsynligvis vil de foretrekke en konføderasjon basert på felles interesser og politisk konsensus hvor nasjonalstatene bevares som politiske enheter og identitetsfellesskap. Men ønsket om konsensus begrenser helt klart hvem som kan være med.

Den liberale tenkemåten foretrekker at de markedsøkonomiske institusjoner, lovgivning og økonomisk aktører (BINGOer) får betydelig innflytelse. Dette kan overnasjonale ordninger i EU sørge for, men det kan også verdens handelsorganisasjon (WTO) gjøre, i alle fall det lange løp. Man kan forvente at liberalistene vil ønske at den europeiske sentralbank (ECB) blir uavhengig av politisk ledelse, og vil motsette seg nasjonal myndighet på områder som berører økonomisk samhandel og markedsprinsipper.

En føderasjon hvor markedspolitikken trekkes vekk fra statenes myndighetsområde og med delstater som sørger for infrastruktur vil passe liberalistene godt. Det vil også en enhetsstat som kan pålegge delstatene en felles markedstilpasset politikk på alle felt.

Den sosialistiske tenkemåten vil også være tvetydig mht. hva som vil være god institusjonell struktur for Europa. De vil være skeptiske til et overnasjonalt og enhetsstatlig Europa fordi det kunne bli et imperium, gjerne med Tyskland som de facto dominerende sentrum og med avmektige periferier. Men samtidig vil et overnasjonalt og enhetsstatlig Europa — sosialistisk styrt - kunne gjennomføre en utjevningpolitikk ("coherence") med refordeling på tvers av markedsrett og privilegerte grupper i konservative statsmakter.

Sosialistene vil også kunne foretrekke et mellomstatlig "småstatenes Europa" hvor statenes suverenitet, politiske myndighet og demokratiske ansvar opprettholdes. Men vil dette også innebære manglende institusjonell binding av stormaktene, noe som gjør at det ikke vil bli sett på som en fullgod løsning for alle europeiske sosialister.

Den sosialistiske tenkemåten har sympati med tanken om "sjølstyre" og er for minoriteter og svakere grupper. Dette kan være vanskelig forenlig med enhetsstat på EU-nivå. De vil være åpne for at ikke-statlige og ikke-økonomiske aktører får innflytelse, for på denne måten å sikre mangfold og nærhet ("subsidiaritetsprinsippet") og at tidligere avmektige sosiale grupper blir hørt.

Den sosialistiske tenkemåten vil også kunne støtte opp om politisk innflytelse for regioner som ønsker selvstendighet i forhold til den statsmakten de er en del av. Men de kan også være skeptiske til dette fordi regioner som vil løsrive seg gjerne er de økonomisk sterke og dynamiske.

Debatten om politikken innhold.

Hvilke politikk-områder bør omfattes av felles EU-politikk ?

Hvilke saksfelt skal EU engasjere seg i, og hva skal være mål og virkemidler for den felles politikken ? Bør EU ha felles sikkerhets- og utenrikspolitikk og felles sosial- og arbeidsmarkedspolitikk, utdanningspolitikk og kulturpolitikk ? Bør miljøet være mer betydningsfullt enn markedet ? Hvilken oppfatning man har av dette avhenger selvsagt av om

man ønsker et overstatlig EU eller om man foretrekker et mellomstatlig samarbeid, samt hvilken stat man ser dette ut ifra. Men her ligger det sterke ideologiske føringer.

Den konservative tenkemåten vil prioritere indre og ytre sikkerhet, dvs. den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) slik at EU kan hevde seg som selvstendig aktør på den globale arena. For å øke den indre sikkerheten vil de legge vekt på kampen mot kriminalitet og felles asylpolitikk (Schengen). Deres støtte til det indre marked og ØMU vil være begrunnet ut ifra EU-landenes økonomiske og maktpolitiske interesser, heller enn støtte til frihandel som universelt prinsipp.

Man kan forvente at de konservative i større grad vil se på utdanningspolitikk og kulturpolitikk som del av det sivile samfunns egenart. De vil legge vekt på kultur-, moral- og dannelsesaspektet ved utdanningen og kulturen, og vil dermed være mer skeptiske til ”harmonisering” av utdanning og massekultur enn liberalistene.

Den liberalistiske tenkemåten vil prioritere Økonomisk og Monetær Union (ØMU), inkludert felles valuta (Euro), Europeisk sentralbank (ECB), samt harmonisering av blant annet skatter og avgifter, og ønsker å unngå statlig regulering både fra EU-nivå og fra statlig nivå. De ser på regionale og sosiale overføringer som en overgangsordning, og betingelsene som bør stilles er grupper og regioners vilje og evne til markedstilpasning. De vil være skeptiske til den handelsvridende effekten av miljøpolitiske krav, og være opptatt av reduserte statlige overføringer også innen landbruks- og fiskeripolitikk. Videre ønsker de å åpne for global frihandel også på landbruksprodukter.

De liberale vil se på utdanningspolitikk som en produksjonsfaktor som bør kunne utveksles og godkjennes over landegrensene. De ser på massekulturen som en internasjonal næringsgren underlagt markedsprinsippene, og kulturpolitikken bør derfor ikke utsettes for nasjonal proteksjonisme.

Den sosialistiske tenkemåten vil være særlig opptatt av spørsmålet om politikkenes innhold. Dermed er det politiske utfallet i forhold til sosial og regional utjevning, makt- og ressursfordeling, samt anti-militarisme av vesentlig større betydning for sosialistene enn spørsmål om lojalitet knyttet til identitet, staters rettigheter og institusjonelle ordninger som sådan.

De vil støtte ”coherence”-prinsippet og gi permanent sosial og regional kompensasjon for markedets skjeve fordeling og dermed styrke EUs strukturfond. Videre vil de ønske en tungtveiende og mer omfattende miljøpolitikk – regional og global – hvor de rike betaler. Fordi de er sensitive for politisk avmakt vil de styrke innflytelsen til arbeidstakerorganisasjonene og sette likestillingspolitikk og homofiles rettigheter på den politiske dagsorden. De vil styrke rettssikkerheten for svakere grupper og være skeptisk til den felles flyktning- og asylpolitikken. De ønsker også at EU skal være pådriver for Menneskerettigheter. Man kan også forvente at den sosialistiske tenkemåten vil ha sympati med språklig likestilling og dermed støtte minoritetsspråkene, de såkalte ”lesser used languages”.

Videre kan man forvente at den sosialistiske tenkemåten vil være sensitiv ovenfor utdanningspolitikkenes virkning på sosiale forskjeller. De vil dermed kunne støtte opp om økt masseutdanning, samt standardisering av utdanningenes verdi og gå sterkt imot utdanninger forbeholdt eliten.

Siden de også er opptatt av minoriteters rett til å uttrykke seg vil de kunne motsette seg tanken om europeisk standardisering innen kulturpolitikken, gi offentlig støtte til lokal kultur samt motsette seg fritt spillerom for den internasjonale kulturelle masseindustrien.

Integrasjonstakten

Bør alle EU-land innføre felles politikk samtidig og bør de samme standardene gjelde for hele EU ? Et evt. ”fler-spors”-Europa vil innebære et større spillerom for de enkelte staters interesser og muligheter. Dermed blir hvilke saksfelt som bør høre med til EUs felles politikk mindre avgjørende for alle.

Den konservative tenkemåten vil være tvetydig her. Om de vil fremme statsdannelse på europeisk nivå vil de foretrekke felles politikk for hele område, mens de vil kunne støtte et ”Europa a la carte” dersom de foretrekker mellomstatlig samarbeid.

Den liberalistiske tenkemåten vil være at integrasjonstakten i EU bør bestemmes av evnen til markedstilpasningen og utsikten til hvor lenge og store overføringer som er nødvendige til de enkelte stater og regioner. De vil motsette seg en politikk som hindrer enkelte regioners markedstilpasning.

Den sosialistiske tenkemåten vil også være tvetydig. De vil kunne motsette seg et ”Europa a’la Carte” fordi dette medfører at de ”rike” og utviklede kan fraskrive seg ansvaret for de fattigere regioner og samfunnslag og ytterligere øke de sosiale forskjellene. Et ”fler-spors”-Europa vil m.a.o. svekke ”coherence”-politikken. Men sosialistene kan også støtte opp om ”Europa a’la Carte” fordi de vil motsette seg tvangsintegrasjon ovenfra og fordi de har sympati med kulturell variasjon og alternative organisasjonsformer.

Oppsummering

Politiske aktørers oppfatning av den europeiske integrasjonsprosess påvirkes ikke først og fremst av ny kunnskap og empiriske fakta. Det som i stor grad er avgjørende er både hvilken strukturelle posisjon man befinner seg i, dvs. hvilke strategiske interesser man måtte ha samt ens politiske identitet. Det er den politiske identiteten som gir forståelsesrammen som den nye kunnskapen tolkes inn i og dermed påvirker ens oppfatning av hva som er en interesser og dermed hvilken politikk som bør føres. Nasjonale identiteter og ideologier er eksempler på politiske identiteter, men de er nødvendigvis ikke gjensidig utelukkende.

Oppfatningen om europeisk integrasjon er i høy grad et spørsmål om identitet. Her kan man bare vise til hvilke kvaler, forvirring og tvil man må igjennom om man skal forandre sitt EU-syn, og hvordan man synes å måtte bekjenne sin nye erkjennelse.

Europeisk integrasjonspolitik handler om utforming av et politisk regime, bygging av institusjoner og utforming av felles politikk på konkrete saksfelt. Hvordan man oppfatter dette – hva slags regime man ønsker, hvilke institusjoner man vil skal ha innflytelse og hva slags politikk som skal føres – påvirkes både av ideologisk tilknytning og av hvilket nasjonalt utgangspunkt man har.

Her drøftes først og fremst de historiske europeiske ideologiene konservatisme, liberalisme og sosialisme. Ingen nasjonale politiske partier vil være bærere av disse ideologiene i en

rendyrket form, men man vil finne igjen elementer av deres måte å tenke på i partier på tvers av landegrensene.

Den problemstillingen som ideologiene stiller er i hvilken grad EU er et politiske middel til å fremme deres politiske program. De legger mer føringer på oppfatningen av regime og politiske saksfelt enn institusjonsutformingen. Her anvendes en noe forenklet fremstilling av ideologiene.

Konservatismen setter fokus på politiske makt- og myndighetsstrukturer og indre og ytre sikkerhet, er opptatt av den politiske rollen til nasjonale myndigheter og vil verne om det sivile samfunn. Ut i fra dette kan man forvente at de vil foretrekke et EU basert på mellomstatlig samarbeid og med frihandel til fordel for medlemslandene. Men fordi innflytelse i global stormaktspolitikk også har betydning for dem kan man forvente at de er åpne for å videreutvikle EU til et begrenset overnasjonalt regime med indre og ytre sikkerhet som prioriterte felles politiske saksfelt.

Den liberalistiske tenkemåten vil gi markedsøkonomien den sentrale posisjonen i samfunn og politikk som alle andre saksfelt vurderes i lys av. De ser på europeisk integrasjon som en historisk prosess på vei mot global frihandel og nedbryting av statssystemet. På lengre sikt er global frihandel et ideal og mål i seg selv. De ønsker en minimalistisk stat og lite felles politikk-områder utover det "frie" marked og økonomiske institusjonene som støtter opp om markedet. Fokuset utenfor Europa er i stor grad OECD-landene og WTO.

Sosialistene er opptatt av de sosiale effekter av makt og ressursfordeling, regulering av markedet som forutsetning for sosial og regional utjevning samt sympati med grasrotbevegelse og minoriteter. På den ene side vil de oppfatte EU som iverksetter av et frihandelsprosjekt til fordel for privilegerte økonomiske grupper og stormakter, og vil dermed kunne foretrekke mellomstatlig samarbeid på småstatenes premisser.

Men på den annen side kan de også foretrekke overnasjonale løsninger fordi dette kan binde stormaktene, samt legge et press om modernisering på konservative nasjonalstater som historisk sett har ivaretatt interessene til privilegerte grupper.

Under forutsetning av vellykket politisk mobilisering nedenfra kan EU her ha potensiale til sosial og regional refordeling. De vil videre være skeptiske til ØMU, og kreve regulering av markedet og permanente kompensasjonsordninger. På globalt plan vil de være mest opptatt av nord-sør-problematikken.

Påstanden her er at disse historiske ideologiene også i lang tid fremover vil angå kjernepunktene i debatten om hvordan samfunnet bør organiseres. At liberalismen for tiden synes å ha hegemoni vil ikke tilsi at "ideologiene er døde".

Måten å oppfatte en europeiske integrasjon på påvirkes også selvsagt av nasjonalt og regionalt ståsted. Betydningen av dette vil måtte diskuteres et annet sted.

Referanser

Barker, Rodney (1994): Socialism. in Miller, David, Coleman, Janet, Connolly, William, and Ryan, Alan (eds.): *Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Reference, Oxford.

- Bogdanor, Vernon (1993): *Blackwell Encyclopedia of Political Science*. Blackwell Reference, Oxford.
- Eriksen, Erik Oddvar (1993): Norwegian Social Democracy and Political Governance. in Kiel, Anne Cohan (eds.): *Continuity and Change. Aspects of Contemporary Norway*. Scandinavian University Press, Oslo.
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey (1998): *The Dictionary of International Relations*. Penguin Reference, London.
- Grudzinski, Przemyslaw and van Ham, Peter (1999): *A critical approach to European Security. Identity and institutions*. Pinter, London.
- Kelstrup, Morten (1993): Small states and European Political Integration. Reflections on Theory and Strategy. in Tiilikainen, Teija and Petersen, Ib Damgaard (eds.): *The Nordic Countries and the EC*. Copenhagen Political Studies Press, Copenhagen.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony*. Princeton University Press, Princeton.
- Knutsen, Torbjørn (1997): *The history of international relations theory*. Manchester University Press, Manchester.
- Mearsheimer, J. (1995): The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19, no. 3.5- 49.
- Milward, A. S. (1992): *The European Rescue of the Nation State*. Routledge, London.
- Nugent, Neil (1994): *The government and politics of the European Union*. Macmillan, London.
- O'Sullivan, Noel (1992): Conservatism. in Miller, David, Coleman, Janet, Ryan, Alan, and Connolly, William (eds.): *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Rokkan, Stein and Lipset, Seymour M. (1967): *Party Systems and Voter Alignments: cross-national perspectives*. Free Press, New York.
- Susser, Bernard (1988): *The Grammar of Modern Ideology*. Routledge, London.

Øyvind Kalnes: Small States, Big Institutions, Huge Markets - Global and European Contexts of Scandinavian Shipping Politics

Introduction to the Problematique

A liberal regime in global shipping has been a precondition for the growth of the shipping industries of small countries, giving access to markets outside the small national ones. But, as have become apparent in the last quarter of the 20th century, close integration into the international division of labour may also create special tensions in the politics of small states, especially if there is a political ambition towards regulation of the industry in question. Furthermore, globalisation has happened in tandem with regionalisation, both apparently at the expense of the nation state.

This paper elaborates on the global and European contexts of the shipping politics of Norway, Denmark and Sweden from the late 1980s to the end of the 1990s. During this period there were dramatic changes in the shipping policies of the states in question, from corporatist policies of class co-operation and regulation to liberalisation and class-conflict, ending with an unusual combination of liberalisation and state aid in the late 1990s. There are however, significant differences between the three cases, with Norway as the earliest case of liberalisation, Sweden the latest and Denmark somewhere between. Regarding state aid the order was the reverse. The analysis and comparison of the three cases are the subject of a larger on-going project, and will not be dealt with here. What this paper does is to provide a preliminary overview and discussion of characteristics of the international context, which are relevant for the analysis of these changes. To make the paper stand more on its own, the approach is somewhat broader and looser than what will be necessary when the analysis is incorporated into the comparative project.

The problematique of the project is to look into the relation between global markets and the political institutions of small western democracies. Its approach is "institutionalist", in the sense that it focuses on the one hand on how participation in global markets affects political organisation at the national level - and on the other hand how national political organisation affects politics i.e. the political processes and their outcomes. The theoretical point of departure is the "social corporatist"-polity model contained in Peter Katzenstein's innovative volume *Small States in World Markets* (Katzenstein 1985).

The model, which describes political systems where economic policy is formulated by an active and authoritative state, in close co-operation with strong and consensus-orientated interest organisations, falls nicely into the mainstream of the neo-corporatist "paradigm" which had its heyday in the 1970s and 1980s. What sets it apart is the postulation of a positive relation between social corporatism and economic openness. To put it briefly, social corporatism implies that neither state, employers nor trade unions have sufficient political power on its own to unilaterally impose their views on public policies. On the other hand, strong external pressure from the global markets make all participants alert to the necessity of continuous adaptations in economic policy. This external vulnerability, combined with the internal symmetry in the distribution of political power, induced a consensus policy of effective adaptation to the demands of the international markets, as well as consideration to the demands of social welfare ("public compensation"). In other words, trade unions accept to take responsibility for the global competitiveness of national industries, whilst employers and state accept to provide for generous welfare policies in return.

As shipping is perhaps the most globalised industry, and the Scandinavian countries are the empirical cornerstones to Katzenstein's "social corporatist"-model, the project will provide for a critical examination of the relationship between international markets and the political institutions of small states. The discussion at the end of the paper singles out some factors that may induce changes at the national level, to the extent that openness might have a subversive effect upon "social corporatism", quite contrary to what Katzenstein expected.

The Global Context

The "liberal" international regime in the maritime sector is embodied in the concept of the "freedom of the seas". In a narrow sense this refers to the unhindered access to the oceans and all ports, and in a wider sense to the right to trade one's ship commercially. Thus, the regime has an operational aspect, as to the regulation of the operation of ships, as well as a commercial aspect, reflection the regulation of the markets. Of course, the aspects become intertwined as operational regulation may have consequences as to who is allowed into certain markets and vice versa.

International governmental organisations in the shipping sector are either under the UN umbrella or set up as regional organisations - as autonomous entities or part of less specialised organisations. With the recent exception of the EU, all of these organisations are intergovernmental, in the sense that decisions must be reached by consensus and/or that it is up to single government to adopt and implement the decisions. This implies that the establishment of the organisations themselves, or the processes leading up to decisions and/or their implementation tends to be long and troublesome.

Regulation of Operation

Global Organisation

The United Nations' Law of the Sea Conventions of 1958 and 1982 differentiate between the high seas and territorial sea, as well as a contiguous zone of (at present) 24 miles (Directorate General for Research 1996, Farthing & Brownrigg 1997:5). Inside the contiguous zone the laws of the coastal state apply and outside the rules laid down in customary international law and conventions apply.

The international conventions that lay down the minimum standards for manning, working hours, technical equipment and maintenance are mainly made through the UN-organisation IMO (The International Maritime Organisation) (Farthing 1987). The task and ambitions of IMO are considerably watered out, due to the resistance of the established shipping nations (Farthing & Brownrigg 1997:70) 53. As for the UN-organisation ILO (the International Labour Organisation), which regulates the rights of seafarers, rules have been few and have to a very small degree levelled out the international variations. Even though the standards embodied in the conventions under these organisations have been improved upon over the years, they are substantially less demanding than the standards laid down by the regulations of the OECD states. In addition the implementation of the IMO and ILO-standards has been time-consuming and incomplete, as many member states either did not sign them or was hesitant in adapting the national regulations or establishing the necessary administrative

53 Of all the international conventions on maritime safety, the most important is the SOLAS Convention of 1974, which encompasses a series of conventions on the safety of life at sea and the 1973 MARPOL Convention for the Prevention of Pollution From Ships, which entered into force in 1978.

apparatus. However, this was not regarded as a vital problem as long as most of the international fleet was registered in the OECD-countries

The Flag State Regime

Until the late 1980s the political regulation of international shipping was a national concern, based on the founding principle that sea-going vessels over a certain size should be enrolled into a national ship register. Then the national authorities would set standards and demands that applied for the ships and their owners. This function was considered so important that both the 1958 and the 1982 conventions mentioned above elevated ship registration from domestic to international law, obliging Flag states to exercise administrative, technical and social controls in areas such as safety, work on board ship and marine pollution.

The form of ship registers varies along three basic dimensions, not necessarily interconnected: *Openness* reflects the degree to that access to registration is granted to non-national *Regulation* reflects the requirements put on the shipowner and the operation of the ship, including crewing, technical standards, taxation etc.

Services provided reflect variations among Flag states as to whether they possess a good maritime service infrastructure, ancillary service industry such as insurance, legal services, finance and credit facilities, swift diplomatic protection and an independent judiciary. In addition registration may lead to access to state granted privileges, such as subsidies or protected markets.

Following these dimensions at least four types of registers appear:

Traditional OECD registers open only for nationals, with tight regulation and provision of high quality services.

Traditional non-OECD registers open only for nationals, but with rather lax regulation and low quality services.

Flag of Convenience registers 54, open for all nationalities, with rather lax regulation and low quality services.

Second registers and offshore registers, aimed at nationals but sometimes open for non-nationals on certain conditions, relative strict regulations based on international standards and a certain level of taxation, as well as providing high quality services.

The growth of the last two types has transformed the international regime fundamentally.

The institution of Flags of convenience (FOCs) was initiated in the second quarter of the 20th century by US shipowners, in close co-operation with US authorities, using the flags of Panama (1920s), Honduras (1930s) and Liberia (1940s) (Cafruny 1987, Hveem 1994:131f). It was given the official sanction in international law in 1960, when the International Court in Haag rejected the concept of "genuine link", which stated that the nationality of the Flag state should be same as the nationality of the shipowner (Farthing 1987, Stray Breistein 1984). In recent decades the number of FOCs has grown as many smaller, lesser-developed states have found such a use of the newly acquired sovereignty a tempting option. Most third world countries perceived FOCs as "unfair competition", providing the established shipping countries with a way to maintain their dominance of the shipping markets (Farthing 1987, St.m. 53, 1984-85, Yannopoulos 1989). However, the 1986 UN Convention on Conditions for

54 As "flag of convenience" is not an official legal term, there is no sharp definition that everyone will agree upon. Of course, those in favour of such institutions will not agree upon the use of term at all, due to its negative connotations.

the Registry of Ships accepted the principle of open registers, incorporating a rather diffuse goal of raising the standards of such registers.

FOCs operate quasi-commercial enterprises competing about being most attractive to the shipowners, through minimising local taxes and fees, as well as the technical and manning standards⁵⁵. At least in terms of growth, this peculiar industry must be characterised as a success, as the "market share" of the FOC-flagged fleet rose from about 15% (in world gross tonnage) in 1967 to 32.5% in 1987 and about 49% in 1998 (Metaxas 1985, St.meld. nr.43, 1986 - 87, IUA 1999). The result was that the national authorities of the OECD states no longer had the majority of the world fleet within their jurisdiction⁵⁶. The individual shipowner had exited from national jurisdictions where the authorities had ambitions of regulation and taxation and where the seafarers had gained certain collective bargaining power and rights. Furthermore, the shipowner had got the opportunity to exit from any jurisdiction where authorities or unions were perceived as pushing unsuitable demands. As Metaxas (1985) observes, the institution of FOCs introduced a "regime of immunity", that vaccinated shipowners against unions and authorities.

In the late 1980s and the 1990s offshore registers and second registers came to be the OECD-countries' response to the institution of open registers⁵⁷(Farthing 1987, Farthing & Brownrigg 1997:189, Yannopoulos 1989). These registers were different to the FOCs in that they existed side by side with the normal national register and were not as "open", by demanding some form of national attachment in the operation of the ship. They were also a bit more ambitious in the implementation of the international standards on safety and social standards. However, such registers were undoubtedly instruments for the nation states in the competition to lower costs, by easing the conditions under which vessels were operated, through lower registration costs, little or no taxation and the possibility of replacing OECD-seafarers by seafarers from low cost countries on "local" wages and conditions. These registers expanded rapidly, attracting ships from the ordinary national registers, as well as formerly foreign flagged tonnage.

Alternative Regimes

Increased ocean trade in dangerous goods and greater sensitivity regarding environmental protection has increased the awareness of the problem of substandard shipping. The Flag states' task of controlling the operation of the shipping industry has become very complex and difficult, when neither Flag, owners, crew, operators, financiers, insurers nor class necessarily

⁵⁵ The open registers that experienced the most rapid growth during the 1980s, Panama, Bahamas, Bermuda and Cyprus, were known for minimal regulation and administrative control. When the largest register at the time, that of Liberia, decided upon exercising more than formal adherence to the international conventions it lost its position as the largest register to Panama, who - along with other less ambitious registers - suddenly appeared as more attractive to a large portion of the shipowning community (Norsk Maskintidende / Styrmandstidende 1986:10, Shipping News International 1986:10).

⁵⁶ In 1965 71% of the world fleet tonnage belonged to OECD flags. 21 years later (1986) this share had fallen to only 39 % (Momenter 1975, 1987).

⁵⁷ The Norwegian International Ship Register was the first of this kind to be implemented (in 1987), and were a huge success in terms of attracting tonnage. The Danish register, which was implemented a year later, was less liberal in its approach, by demanding 20% Danish ownership in foreign companies and subsidizing Danish seafarers by exemptions from income taxes, which lead to renegotiations of collective agreements to a "net level". Similar registers, either as "international registers" or "offshore registers" have been established or greatly expanded in the United Kingdom (Isle of Man, Cayman Islands, Bermuda), Spain (Canary Islands), in France (Kerguelen Islands), in Germany, in Portugal (Madeira), the Netherlands (the Dutch Antilles) in Luxembourg.

share nationality 58. Furthermore, the share of the world fleet registered under traditional OECD-flags with standards well above IMO standards, as well as competent and ambitious implementing agencies has fallen to an almost insignificant level. This has made the idea of an international regime exclusively reliant on regulation from Flag state nations seem rather untenable in the long run. This development has made use of other regulatory instances more important, to compensate for the changes in the Flag state regime.

For seafarers, the Flag is only a means in their relationship with shipowners, and do not matter as an end in itself 59. In a global context national differences in terms of labour costs are considerable, due to variations in costs of living and income taxation, as well as variations in the collective organisation and political powers of seafarers - and labour in general. Furthermore, the distance between standards set by international conventions and the national standards applied through regulations in the OECD countries was considerable. As much of the relationship between shipowners and seafarers is governed by private collective agreements the impact of flags on this alternative regime is the most important. The growth in FOCs and other registers with no requirements to the nationality of the seafarers effectively ended the national seafarer unions' monopoly of bargaining, as shipowners could enter into agreements with other unions - or even individuals - from other countries. In sum, open registers would ..enable owners to subvert national gains won by militant seamen's unions.." (Cafruny 1987:96). Henceforth, the access to international crews (on "local terms") would imply a considerable competitive advantage for OECD-shipowners, or the lack of access a serious disadvantage, if most of their competitors already have it 60.

Faced with the decline in the OECD-fleet and low international standards, the global collective organisation and powers of seafarers became more crucial. The International Transport Workers' Federation (ITF) has held the ambition to co-ordinate the international interests of seafarers, through participation in international organisations, negotiations with shipowners and their organisations, as well as taking direct actions. Its attempts to extend its membership beyond the OECD-area, and unionise seafarers from low cost countries, have only been partially successful. However, it has also been campaigning against open registers, and since 1983 insisted that tariff agreements for crews on ships in open registers should be negotiated with the seafarers' unions in the home state of the shipowner or that certain tariffs set by the ITF should apply 61. Private surveillance from the ITF's network of local inspectors and its ability to utilise its strong membership base among port workers in the OECD countries to implement boycotts have created an unofficial, private regime of control. While the legality of this "regime" has frequently been challenged by the shipowners, and local authorities sometimes ruling in the favour of the latter, it has been effective in increasing the risks of shipowners gambling on substandard shipping. As such, adaptation to ITF standards - or even better an agreement with its national member organisations - would be the best insurance.

58 US owners may for instance set up a ship owning company in Bahamas, which register its ships under the Liberian flag, and charter the ship to a British company, who hires a Filipino crew.

59 As observed in an UNCTAD meeting in 1972 "neither side (i.e. shipowners and seamen) appears much concerned over what flag flutters from the stern. But the conflict is being waged with no less vigour because it revolves around dollars and cents" (Barton 1999:150).

60 According to a survey in the mid-1980s the replacement of a Norwegian crew with a Philippine crew, using "local terms", would cut manning cost with 60% on a medium sized ship (St.m. 43, 1986 - 87:7).

61 Either a "world Wide"-tariff based on West-European standards or a "Far East"-tariff, on a somewhat lower level (Maskintidende 1987:3, NOU 1983:7:58f, 92).

Within the global shipping community there are indications of a regime of self-regulation, to reduce the competition high quality shipowners have to face from substandard shipowners. But the non-governmental organisations within the sector that have advocated such a regime have no ability to implement it themselves, as their members (mostly independent shipowners of the OECD-countries) have given them little power to negotiate or regulate 62. Instead the main private agents in securing quality in shipping have been the classification societies 63, whose main task is to assign ships to specific classes, depending on technical quality and see to that they maintain the level of quality (Farthing 1987, Hagen & Strandenaes 1992). In recent years these societies have also been delegated certification and survey work from Flag states, to control that the Flag state's requirements are met, effectively privatising the implementation of control that Flag states are obliged to implement. But classification societies are commercial enterprises - on the one hand dependent on keeping a profile of credibility in the face of insurers or public authorities, on the other hand dependent on not scaring away clients to their competitors. For that reason The International Association of Classification Societies has served to co-ordinate the interests of the largest classification societies, in improving standards of control.

The international legal basis for an alternative control regime was laid down in several international conventions during the 1970s and finally codified in the UNCTAD Convention of 1982. This obliged the coastal state and the port state to control that shipping within their jurisdictions followed the international standards, and entrusted them powers of intervention. Port states could also arrest and punish the offending ship for breaches of international legislation outside its jurisdiction. During the 1990s these powers have been extended both to technical standards, as well as social standards. This development points towards an emerging regime based on the exercise of coastal and port state control, at the expense of the Flag state control. However, much of the same limitations apply to such a regime as the Flag state regime 64. Too rigorous demands or implementation would increase the transport costs of imports and exports. Besides, port state regulations can be avoided by using the ports of neighbouring countries, a side effect of which will be national ports losing business. Foreseeing such a "regime of immunity" within port state control, several port states have therefore concluded regional "Memorandums of Understanding", to co-ordinate port state control.

The Collapse of the Global Market

While "collapse" may be a too strong term, during the last quarter of the 20th century there were several temporal and permanent changes in the global markets that enhanced the pressure on OECD shipowners, and therefore the national shipping policies. The principles of "free trade and "fair competition" on the global shipping market are not codified through formal conventions or agreements. Most important is inability of the WTO and its predecessor (GATT) to conclude any agreement on the shipping sector, even after the services sectors in general was included in the Uruguay Round that ended in December 1993 (NTB 14.12.1994). The only global agreements concluded in the shipping sector were the "Codes of Conduct" of the early 1980s, within the framework of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (Böhme 1989, Dattin 1987, Farthing 1987, Yannopoulos 1989). Being part of the developing countries struggle for a "New Economic

62 At the London Conference "Which Register? Which Flag?" in September 1999 some shipowners evidently saw the ITF as a useful policing instrument against sub-standard shipping.

63 Such as Lloyds Register and Veritas

64 Except perhaps for the US, which has recently passed strict laws on shipping in US waters

World Order", these went into a protectionist direction by calling for cargo sharing between port states in certain types of trade, leaving only 20% for third countries. But, as ratification were limited and conditioned and the third world countries were not able to build up sufficient capacity, the effects of these codes have been modest, with a partial exception for liner trades. Among the OECD countries free trade in shipping has been formalised through its inclusion in the organisation's Liberalisation code (Böhme 1989, Farthing 1987, Seifert 1989, Tzoannos 1989, Yannopoulos 1989). However, its application in the sector has been only partially successful, due to US reservations and the OECD's general lack of sanctions against the member states.

Thus, the rules of global market regulation come closer to anarchy than liberalism, in that there are no uniform set of rules that bind the participant states. A trade regime that relies on the continued good will of the participants will of course be fragile, as good will can not be taken for granted. The single most important state, the US has continued to practice various forms of Flag discrimination. In the wake of the periodic economic recessions from the 1970s neo-protectionism - in various forms - also flourished within the ranks of the other OECD members (Böhme 1989, Farthing 1987, Hveem 1994:130f, Yannopoulos 1989, Tzoannos 1989).

For shipowners in the larger states protectionism might imply a positive trade off, at least in the short term, as the national market was large enough and fierce foreign competitors were kept out. However, for cross trading shipowners of small states such a closure was highly problematic, coming on top of the limited closures following the UNCTAD codes of conduct and the trend for large shippers, such as oil companies, to establish their own shipping companies. Furthermore, the economic recession of the 1970s and the structural changes in the world economy seems to have hit the shipping sector more harshly than other sectors. During the late 1970s and early 1980s the slope in demand for shipping services not only reflected the general contractions in economic growth in itself, but also that protectionism in general hampered world trade (Farthing 1987). This was especially critical as the volume of contracted newbuildings at the outset of the economic crisis in late 1973 were to double the freight capacity of the world fleet within a few years. The counter-cyclical measures of the nation states, which has included generous and persistent subsidies to shipping and shipbuilding in particular, did make things even worse by seriously hampering the elasticity of the supply side (Böhme 1989, Farthing 1987). Changes in the global economic structure also affected total freight demand on a permanent basis, something that became visible when the upturn of the world economy in the late 1980s was not accompanied by an equivalent increase in seaborne trade 65.

These developments added up to a reduction of the free markets, and within the free markets a reduction in demand, combined with a massive overcapacity in tonnage - especially within the tanker markets - that were to last for several years. Thus, competition intensified and freight rates fell dramatically.

OECD shipowners' adapted to this by relocating increasingly more of their fleet to "flags of convenience". In the short term at least - they were able to cut costs and become more "competitive". But in the long term the consequence would be the perseverance of low rates,

65 This phenomenon resulted from the increased economic importance of the service sector at the expense of primary commodities, as well as the rapid growth in non-OECD states, which reduced the average voyage distance for some of the main bulk commodities, notably oil.

given that most of the OECD-based suppliers became able to offer their services at low rates, while still making a profit. As most major shipowners operating in the international markets enjoy the favourable conditions of FOCs, they cease to offer any particular comparative advantages over one's competitors. The net result will inevitably be that international shipping run under the conditions of traditional OECD-flags not only seems temporarily impossible, but also permanently impossible.

An emerging European regime

The maritime sector was a late entrant into the European Union's 66 set of common policies, and even then a deviant policy sector. While the Treaty of Rome provided for the development of a common transport policy, Article 84(2) gave the Council the authority to decide whether, and to what extent sea and air transport should be included (Farthing & Brownrigg 1997:95). The Council chose to exclude shipping from the common transport policy until the late 1980s. In the following period the EU developed a framework of common regulation of the market and both the technical, social and environmental aspects of operation. However, a single problem has overarched all three areas; how can EU shipping regain its competitiveness?

The transformation at the institutional level started with the Commissions announcement of a common European shipping policy in its 1985-memorandum, which anticipated the general push towards the Single European Market and the Single European Act that entered into force in 1987. The Single European Act extended the "co-decision" procedure and qualified majority rule, to all transport policy issues, including shipping. Thus the formal relations between the EU-institutions in shipping matters have become much the same as in other economic matters 67. The Commission has acted as the initiator of establishing a common policy, with continued support from the Parliament, especially in social and environmental matters. But the Council has continually resisted the Commissions ambitions, turning down its proposals, leading to redrafting or even withdrawals of proposals.

The acute competition and cuts in freight rates, accompanied by the establishment of the "regime of immunity" put the EU fleet in a position of comparative disadvantage. In percentage of the world dead weight tonnage under the flags of EU Member States decreased from 32% in 1970 to 14% in 1994, while the fleet owned or controlled by EU interests was 34% of the world fleet. The negative consequences for the employment of EU seafarers were even worse, as employment fell from more than 300 000 seafarers in 1980 to roughly 130 000 in 1997. The Member States' rescue policies of offering subsidies and setting up special registers clearly have made the EU's tasks of making a common policy very complex.

66 EU is used here as shorthand, covering both the EEC and the EC.

67 The most relevant institutions for the maritime sector normally falls under "Transport" within the EU-structure, such as The Committee on Transport and Tourism within the European Parliament, the Council of Transport Ministers and Directorate General VII within the Commission. A number of institutions related to other policy areas are of course highly relevant, depending on the precise nature of the policy matter in question. DG V (Social Affairs) is for instance of vital importance for the development of the Social Dialogue between the representatives of shipowners and seafarers within the maritime sector.

Regulation of Operation

The Flag State Regime

Most European states found, during the 1980s and 1990s, it impossible to keep up the competitiveness of their national fleets under the ordinary terms set by traditional national registers. Either they went for state subsidies, or they started to set up special second registers, sometimes including subsidies. Denmark, Germany France, Finland, Portugal and Spain have set up international registers that provide exemptions from ordinary law for the maritime sector. Italy and Ireland are also considering setting up such registers. As for the last two major seafaring states in the EU, the Netherlands and the UK, these are not likely to set up special international registers, as the national shipowners already have access to open registers in their overseas. Thus the European fleet entered into regular national registers are in a minority position, which is likely to become even smaller.

In 1989 the Commission confronted the dual problem of lost competitiveness and the more divergent terms of competition that followed from these registers by launching a proposal for a European ship register (EUROS)⁶⁸. The Commission considered the EUROS as a means to adjust European operating conditions to those existing on the world shipping market, securing "to a relative extent" Community ownership, registration and crew. As maritime law and conventions vest jurisdiction and control in administrative, technical and social matters in the national state, ships would have to remain on the register of the Member State, meaning that the proposed Community register would exist in tandem with the national registers. The requirements of operation were clearly inspired by the international registers that already had been set up; as it was to be based on international technical and social standards, and allowed employment of third-country seafarers at "local standards". The one exception was the requirement that all officers and at least half of the rest of the crew should be Community seafarers.

Such a register implied positive benefits for shipowners operating within conventional national registers. However, most European owners operating in international markets had already flagged out to FOCs or national second registers - or at least had the access to do so. Consequently the proposed register would only be a second best, due to the restrictions on manning. Henceforth member states and national shipowners guarded the autonomy of their own national arrangements. In October 1989 when the Proposal of EUROS was put forward to the Council only Spain supported it (NTB 17.10.89).

The Commission's nevertheless kept up its fight against second registers. Regarding them as grants of competitive advantages it declared in the autumn of 1991 that the German International Register was a breach of EU law, and started preparing a general prohibition on these types of registers. But its ambitions were stopped early in 1993 by a EU High Court ruling that international registers were acceptable within the framework of the Treaty (NTB 24.0.1991, 18.03.93). While the European Parliament sided with the Commission, and called for an implementation of EUROS on several occasions, the Commission finally declared the official withdrawal of the Proposal in its 1996 Communication *Towards a new maritime strategy* (COM/96/81).

⁶⁸ Annexed to its Communication *A future for the Community shipping industry* (COM 89/266).

In its place the Commission opted for a legal instrument, to lay down certain common principles for Member States shipping registers, irrespective of their denomination as second, alternative or first register. Given the resistance of the Council and the shipowners this seemed the only way to eliminate distortions of competition and set a minimum of social and technical standards. This approach was approved by the Council in a meeting in December 1996 (EU-Bulletin 12-1996). The European Parliament once more called for EUROS proposal (Committee on Transport and Tourism 1997). However, the awaited legal instrument still has not appeared.

In its policies towards the Flag states the Commission realised that maintaining high standards imply higher costs of operation, compared to substandard shipping⁶⁹. It therefore had to balance between consideration of the European maritime industry's global competitiveness and social/environmental considerations, implicitly also between the interests of states involved in international shipping and the other coastal states most exposed to environmental pollution. The major shipowning countries within the EU - Greece in particular - safeguarded the competitiveness of their own fleets, by resisting as far as possible the Commission's Proposals for high and uniform standards, and in some instances also by refraining even from ratifying international conventions. Thus the Member States and the Council have been the major stumbling stones towards the development of a European policy in this area. On the opposite side, the European Parliament, in keeping with its general environmental friendly attitude, has been pushing for restrictive standards for the operation of shipping.

Furthermore, it has been a major problem that individual member states, not the EU itself, are the contracting parties to the main international conventions on operation. The result has been wide variations within the EU, as to the ratification, interpretation and application of these conventions. The main strategy of the EU has been to transpose international rules- mainly under the umbrella of IMO and more lately also ILO - into Community law, to ensure they have legal force and uniform application throughout the Member (COM/93/0066, COM/96/0081). Thus, a series of IMO rules have been implemented as Directives or Regulations (for instance Directive 93/75/EEC, Directive 94/57/EC, Directive 94/158, Regulation No 3051/95, Directive 95/21)(Kinnock 1996).

The EU's response towards the tendency of the Member States to delegate inspection and control ships to commercial non-public bodies, such as the classification societies was rather ambiguous. On the one hand, Directive 94/57/EC of 22 November 1994 *on common provisions and control mechanisms for ships and relevant activities of maritime administrations* accepted that the individual Member States could decide to entrust inspection and control of ships flying their respective flags to non-governmental bodies. On the other hand the Directive listed a set of qualifications, which was to apply for any controlling/inspecting body, as well as standards of procedure for inspection and control. However, it was up to the country in which the recognised body had its headquarters to ensure that it carries out its functions correctly.

The Port State Regime

The EU has considered Flag state control not to be sufficiently effective, in particular in relation to ships from third countries. It has therefore been a driving force in building up a

⁶⁹ As calculated by the OECD, even just compliance with international standards leads to 10 - 50% higher costs than a substandard operation, while "good practice is "80 - 100% more expensive than substandard maintenance (OECD, quoted in COM/96/81).

European regime of Port State Control, based on the *Paris Memorandum of Understanding on Port State Control*, signed in 1982 by the European maritime countries (plus Canada). Although the Memorandum should enable port states to ensure that foreign merchant ships visiting a port of a state party to the agreement conformed to the international conventions, the Commission feared that competitive pressures amongst the various ports of the Community would undermine its application. Its Communication *A future for the Community shipping industry* (COM 89/266) expressed the need to "encourage" Member States - through a Commission Recommendation - to ratify the relevant International Conventions and fully implement their obligations under the Memorandum. Directive 93/75/EEC of 13 September 1993 *on the minimum requirements for vessels entering or leaving Community ports and carrying dangerous or polluting goods*, formalised the powers and obligations of the port state and the coastal state. In 1995, the Community took the final step and absorbed the Paris Memorandum into its own legislation as Directive 95/21/EC, entering into legal force in July 1996. It was soon to be followed by another Directive concerning the setting up of a vessel reporting system in the maritime zones of Community Member States.

The Social Dialogue as an Alternative Regime

Since the inception of the Common Maritime Policy the Commission has committed itself to an open policy of consultation with interest groups within the sector. This channel has - as in other sectors - been vital in sounding out and gaining legitimacy among interested parties behind a new policy area. Furthermore, the maritime bureaucracy still lacks sufficient resources, both in terms of manpower and expertise, and is therefore dependent on assistance in formulating studies and gathering of information. The Commission has set up two permanent and formal bodies for these purposes.

The Maritime Industries Forum was initiated in 1992 to bring together parties from all segments of maritime industry and administrations to discuss common problems and approaches in the closely interconnected European maritime industries. This "think-tank" has been utilised by the Commission to generate new ideas and initiatives, to strengthen the competitiveness of the EC maritime industries within the Community and world-wide. Outside this visible body the Commission has continued to rely on formal and informal consultation in "wise men" from the business.

The Joint Committee on Maritime Transport was set up in 1987, incorporating representatives of the European Community Shipowners' Association (ECSA) and the Federation of Transport Workers' Unions in the European Union⁷⁰ (FST) (Weber 22.02.1998). Both organisations are regarded as strongly representative at European level. The mandate of the Committee is to assist the Commission in the formulation and implementation of EU policy in the maritime sector, focusing on improving and harmonising the living and working conditions of seafarers, as well as improve the sector's economic and competitive position in general. The Committee has fulfilled this role by issuing opinions on EU policy and preparing studies and taking joint initiatives.

⁷⁰ At the time bearing the name European Committee of Transport Workers' Unions. The national unions, which are the members of the FST, are for the most part also members of the ITF. FST is autonomous to, but co-operates closely with, the ITF on the European level. In October 1997 the two organisations decided to create a joint working group to examine the future relationship between the two organisations, to improve co-ordination and avoid duplication or confusion of tasks (ITF News January-February 1998).

It has also become the main arena of the sectorial Social Dialogue, which seeks to develop the social dimension in the common European shipping policy (COM 89/266). The incorporation of this dimension has not only been an end in itself, but also a means to provide a more level field of competition between shipowners on the single market, minimising the prospects of "social dumping", as well as facilitating the implementation of a common labour market for seafarers⁷¹. The legal basis for the Social Dialogue was the Social Protocol, which was annexed to the Maastricht Treaty and later integrated into the Amsterdam Treaty (Articles 136-139). In the communication on the application of the Social Protocol the Commission formally recognised the union and employers' organisations already constituting the Joint Committee on Maritime Transport - as social partners. In a Joint statement the social partners welcomed this formal recognition, whilst underlining that the continued existence and development of the Joint Committee was crucial in this matter (CSTCE and ECSA 1994).

On the surface at least, the relationship between labour and capital within the EU context has had a more harmonious development than perhaps could be expected from the rather stormy relations at the national level in the 1980s. This is due to several factors. The most important is perhaps that the seafarers' organisations have recognised that a return to the conditions from before the 1970s was unrealistic, both on a political basis and economical basis. On the other hand, the shipowners also faced new challenges that led them into a more co-operative attitude.

In the first instance there is the shortage of qualified seafarers that has occurred in the 1990s. Recruitment and educational facilities outside Europe has proven insufficient in catering to the European shipowners' demands, while the pool of experienced European seafarers has not been renewed. As technical developments and international conventions (such as the new IMO requirements on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers-STCWS) require better skilled seafarers, the profession in itself no longer has proved to be attractive for skilled labour. This has led to that in certain Member States the number of new recruits covers only about 25% of the estimated replacement need. In the long term this is not only a threat to the ability to man ships, but also to maintain the necessary maritime know how within the industry.

In extension of this, one should also note that as international standards on crewing and social conditions came closer to European standards⁷². Thus, it would become less costly for European shipowners to accept the demands of the European seafarers' organisations.

Furthermore, the prospects of securing EU support for the sector, both in financial terms and against non-European competitors, made intra-sector unity behind demands a valuable asset. Such common sectorial interests became more visible as the Commission in 1996 officially - with its withdrawal of the Proposal on the EUROS - gave up on setting a fixed regulatory minimum of European Seafarers on board. Its new strategy of stimulating employment of EC seafarers through framework measures, through training and education and certain fiscal and social security alleviations, undoubtedly helped to bridge the intra-sector class conflicts.

Finally, the institutionalisation of the sectorial Social Dialogue provided an incentive for a co-operative attitude from the shipowners, by opening up for that agreements may replace

71 Complementing the mutual recognition of diplomas, licenses and certificates of competence, which was achieved by a series of directives.

72 With the revised STCWS and the ILO's incorporation of specific limits of working hours and standards for crew accommodation into the Convention on minimum standards of merchant shipping.

regulation by law. For shipowners, voluntary co-operation might appear as a more tempting alternative than the intervention from a Commission with strong views on "social dumping" and a pledge for a genuine social dimension (COM/96/81, Kinnock 1996). The Commission also had gained explicit backing from the European Parliament on its strategy (Committee on Transport and Tourism 1996), and the resistance in the Council seemed to be on the wane, as exhibited in its statements on the Commissions White Paper of 1996 (COM/96/81).

The social dialogue in the sector - before and after its formalisation - has so far yielded a number of joint texts. Mostly, these joint texts call for measures to support the sector 73. Regarding social matters, the most important step so far probably has been the agreement between the partners on working hours in the maritime sector. The maritime sector (along with several other transport sectors) had been excluded from the scope of Council Directive 93/104/EC relating to organisation of working time, due to "the specific nature of the work involved". In a White Paper on sectors and activities excluded from the working time Directive - published in 1997 - the Commission made it clear that if the Social Partners in the relevant sectors did not come up with an agreement on their own, the Commission would bring forward proposals for a Directive (Weber 1999). The social partners in the sector started negotiations in a specialised working party on working time, within the Joint Committee. A final agreement was concluded on 30 September 1998, which the partners asked to be enforced as a Council Directive. The Directive was sanctioned by the Council and the European Parliament the following year (Weber 1999), in accordance with the co-decision procedure, entering into force July 1999. One should note here that the Directive was the first EU legislative measure to spring from the dialogue at the sectorial level, and the only agreement in the sectors outside the 1993 Directive 74.

Regulation of the Market

The market policy of the Commission has, since the Memorandum of March 1985, focused on a co-ordinated policy towards the protectionism of countries outside the Community, as well as realising a genuine common market. The first task has proved far less controversial than the latter, as it implicated a joining of forces to ease the access of European shipowners to outside markets or protecting them against "dumping" from third country shipowners operating on the European market. The second task, to develop common rules for open and equal competition among European shipowners, has proven to be more difficult as it comes in conflict with national privileges of protectionism and subsidisation, as well as established practices of private cartels. Consequently, developments have happened slowly, due to resistance from the shipping industry and the member states, as well as the Commission's

73 One example is the Resolution on duty free Sales, where Committee (28.01.1994), calls on the European Commission and the Council of Ministers, in the light of the economic and social implications of the abolition of duty and tax free sales to intra - EU passengers on 30 June 1999, to carry out an urgent review of the relevant provisions of Council Directives 77/388 EEC and 92/12/EEC. In another joint statement the Committee warned against the insistence of overzealous interpretation of traditional rules of competition, which "hampered an ongoing growth of different forms of co-operation in the transportation sector" (10 December 1991). Other statements calls for EU initiatives and funding in recruitment and training of community seafarers (Joint Committee 1996, Dublin Follow-up Group 1997), and centralising it, preferably in a body within the framework of the Joint Committee.

74 The other sectors were simply included under the 1993 directive, through a "horizontal" Directive amending the 1993 working time Directive, as suggested by the Commission in its earlier White Paper (COM/98/662 final, Weber & Foster 1999).

inexperience and lack of resources. Furthermore, the Commission has had to rely as much on the carrot as on the stick to move the development forward, giving temporal exemptions from general bans on state aid and protectionism in exchange for approval of new common measures.

The first set of legislation appeared when the Council of Ministers adopted a package of four maritime Regulations in December 1986⁷⁵, which applied to all shipping companies established within the EU, regardless of flag (Close 1991, Eide 1991, Farthing, 1987 Farthing & Brownrigg 1997, Norges Rederiforbund (undated), Rabe 1991, Tzoannos 1989, Yannopoulos 1989). The four Regulations focused as much on the threat to Community shipping from protectionist policies and practices of third countries, as free internal competition. Regulation 4057/86 contained measures against "unfair pricing" from shipowners in third countries. This referred either to rates below "normal" or low rates made possible by government-granted advantages would be regarded as dumping and henceforth not allowed (Rabe 1991). As for the interests of the Member States, one should note that the most controversial areas was avoided. This happened as the cartels of liner conferences got a conditioned blanket exemption from EU competition law, and the Council was unable to put an end to cabotage. During the early 1990s the Commission got its powers to intervene against cartellisation (Regulations 479/92 and 870/95) extended even further, and succeeded in having adopted a package of measures to phase in the liberalisation of cabotage (Regulation 3577/92).

Thus, the Commission has succeeded, in spite of the opposition of the European shipowners' organisations and reluctant member states, on at least account. It has managed to phase out established national protectionist practices, through making them more "transparent" and defining them as exemptions, rather than "ordinary policy". This clearly implies a shift of authority from the national level to the European level (Farthing & Brownrigg 1997:158). On this basis the Commission has been able to take a tougher stance on the application of competition policy within the maritime sector.

The second problem the Commission had to deal with was the practice of more or less hidden state aid to shipping that had grown rapidly in the 1970s and 1980s. Its first attempt at establishing guidelines to define the conditions under which State aid to shipping would be considered compatible with the common market was turned down by the Council in October 1989 (NTB 17.10.89). As a consequence the Commission had to accept the persistence of the various national practices of state aid, provided it was also in line with the Commission's general State aid principles, something which almost impossible to put up a proper measure for, given the diversity of practices. During the 1990s state aid grew and took on more sophisticated forms, such as tax exemptions, reduced rates of income tax, new forms of taxation, social security refunds or exemptions etc. These new forms complicated the Commission's task even further, as direct taxes in the Community have not been harmonised and still is an area left to the member states.

In the face of such problems, the guidelines on State aid to maritime transport which was published by the Commission in 1997 are remarkably defensive (97/C 205/05, Fielding 1999:5). It not only admitted that measuring state aid was difficult, but also accepted that

⁷⁵ The principle of freedom to provide maritime transport services between Member States and between Member States and third countries (Regulation (EEC) No 4055/86); the rules of competition (Regulation (EEC) No 4056/86); unfair pricing practices (Regulation (EEC) No 4057/86); free access to cargoes in ocean trades (Regulation (EEC) No 4058/86).

while aid in general should be exceptional, temporary and digressive, the factors behind the maritime sector's problems meant that the need for aid was likely to persist for a long time. Furthermore, the Commission stated it had found no evidence of aid schemes that "risk (ed) distortion of competition between Member States to an extent contrary to the common interest". The Commission also changed horses towards the use of "economic link". It stated that while state aid in principle should be granted only in respect of ships entered in Member States' registers, it may "in certain exceptional cases" be granted in respect of ships outside such registers. The condition was that they "contribute substantially" to economic activity and employment within the Community. This meant that the Commission had recognised the existing practice of the member states and were not to do anything about them. Maritime transport presented "a special case".

Implications for the Analysis of Scandinavian Shipping Politics

One would expect that the developments at the international and European level which have been sketched out would lead to special problems for the polity models of the Scandinavian states during the 1980s and 1990s, depending of course on the degree of internationalisation of their shipping sectors. In the period in question the international regime was radically transformed, at the same time as a particular European shipping regime was under rapid development. At the international level the majority of international shipping gradually shifted to non-OECD flags, which implied a permanent shift from a regime with high labour costs and tight regulation to a regime of low labour costs and weak regulation. These structural changes were partly a result of a severe imbalance between supply and demand, which kept rates at an unprecedented low level. On the other hand they also transformed the supply side permanently, as the majority of shipowners now could tolerate much lower rates than under the old regime. Most fundamentally, the old regime of Flag state control collapsed, making shipowners "immune" towards any ambitions of imposing standards above those set by international conventions, as they could exercise what Hirschmann (1981) called the exit-option from the nation state's jurisdiction.

Under such circumstances the social corporatist"-polity model, with economic policies based upon an active and authoritative state, in close co-operation with strong and consensus-orientated interest organisations would come under strong pressure. As shipowners may gain more flexibility through internationalisation (i.e. change of flags), than through national class co-operation, one would expect their attitude towards nation social partnership to diminish. Stagnating rates and increasing competition in the international markets would of course reinforce such a change of attitude. Furthermore, the mere presence of an open exit-option will increase the chances for making the shipowners' "voice" heard in the national polity, as the government's capabilities to enforce their policies upon the industry are significantly reduced (Strange 1988). Katzenstein's preconditions of strong governmental steering capacity would thus come into question, as the shipowners gained access to alternative registers and hereby alternative authorities 76.

The same holds for the concentrated and hierarchical organisation of labour that is a second precondition for social corporatism. Under traditional OECD flags, the sectorial labour market

76 As put Hagen & Strandenæs (1992:26f):

"The shipowner may reduce the effects of exposure to political risk related to flag by re-flagging one vessel or his total fleet. The growth in open and off-shore registers has increased the flexibility of flagging (p.27)...By choosing flag, shipowners choose the rule under which the vessel is operating. Their decision also sets the structure of flag related fees (p.26)."

in shipping was (in practice) closed off, making the seafarers a relatively coherent group regarding cultural, economic and social background and sheltered from competition from low cost seafarers in the international market. This did of course boost their collective powers through the national trade unions. Furthermore, as the group of seafarers maintained a vital bond as citizens of the Flag State, they were legitimate participants in the formation of national Flag policy. The shift to an open register regime therefore would significantly reduce the collective powers of seafarers, in relation to their employers as well as to the political authorities 77. One would therefore expect a strong resistance in the Scandinavian seafarers' unions against giving shipowners access to the international labour market, while the opposite attitude would be held by shipowners. One would also expect that to the degree that shipowners already had access to the international labour market, the more the political power balance would be tilted in the favour of shipowners. The potential power base of labour would therefore have to rest upon its ability to apply the potential risks of ITF-boycotts.

The developments would probably also undermine the ideology of "social partnership" between capital and labour. On the one hand the employers become less dependent upon the nation labour force. On the other the cutthroat competition on international markets decreased the relative costs of conflict, if the partnership would seem to threaten the survival of the enterprises.

How would the emergence of the European shipping regime influence on the mentioned effects of the global regime upon the states in question?

In general there is there is of course variations over time, as well as in space. Denmark has been a member of the EU since 1973, Sweden only since 1995, while Norway has opted to stay out. One might expect different effects at the national political level, in particular for the 1980s. However, as shipping was a late entrant into the common policies of the EU and especially in the earliest period permeated by exemptions and ambiguities, we would not expect any significant effects until the 1990s. Furthermore, for the 1990s we would not expect that the effects of the emergent regime would vary to any great degree among the three Scandinavian countries. Within the field of economic policy in general, both Sweden and Norway carried through considerable adaptations to EU policies in the early 1990s, partly as preparations for EU-membership, partly because much of EU laws would also be the basis for the European Economic Agreement. Even after the Norwegian referendum we would not except the Norwegian case to vary significantly, as being a contracting party to the EEA-agreement implies that the same rules now apply for Norway as for the EU member states (Fielding 1999:4). To the degree that variations could occur, as an effect of membership or not membership in the EU, this would apply for the states' influence on the decisions on the common rules and the rigidity in their application. In general one would expect that non-members would be less successful in having new policies tailored to the specific interests of their industries, and that they will be exposed to a more rigid implementation than members will 78. This would probably hold even truer for the period before the EEA-agreement, as

77 Cafruny sum this up rather elegantly: "If there were no open registries, national and international shipping regulations would likely be far less favorable to shipowners and more favorable to sailors. Thus flags of convenience are a result not only of international rivalry but also of conflict between shipping capital and labor" (1987:93).

78 Preliminary data indicates that the Commission has - in its consultation with interest groups within the sector - also included sectorial interest groups from Norway, even before the EEA-agreement. Furthermore, the European interest organisations of both shipowners and seafarers includes the Norwegian and Swedish national organisations among their members. Norwegian shipowners were worried bystanders to the development of EU's shipping policies at the end of the 1980s, but has developed a considerably more lukewarm attitude over the

Norwegian and Swedish shipping were subsumed under the relatively strict regulations against third countries, which was embodied in the Regulations passed in December 1986.

As for the particulars of the new EU-based regime, the Commission's ambitions of a restrictive policy of high standards of operation as well as on state aid, probably created some insecurity in as to how far the states could go into deregulation and subsidies, in particular in relation to the question of second registers 79. Among the political actors at the national level, this could of course strengthen the position of the seafarers' organisation. However, as seen in the previous section, these ambitions have not been translated fully into official EU policy, so the effects probably have been temporal insecurity, besides the introduction of standards that are relatively modest

Thus, given the global context, calls for policy changes from shipowners, either to increase flexibility through liberalisation, subsidies or both will be more likely and stand much greater chances than before, as the political symmetry between government, labour and capital is upset 80. Subsidies - defined broadly to include not only direct transfers, but also fiscal alleviations - can be both a supplement and alternative to liberalisation 81. The latter is most likely if the political power balance between shipowners and national seafarers still has some symmetry. This would imply the formation of a sectorial coalition of labour and capital, where the inherent conflict is suppressed by economic transfers.

However, what would be likely outcome, if we look at the likely preferences of the three actors within the social corporatist triangle, with reference back to the last two dimensions of ship registers - regulation and services provided. We will assume that shipowners will want to maximise all the conveniences of both FOCs (low regulation) and OECD-flags (high quality services provided), to maximise its competitiveness. Furthermore, we will assume that states want to maximise regulation and minimise services provided, and that seafarers want to maximise regulation and services provided. However, the premises for the trade off is set by the shipowners, in the sense that they will be able defect the moment the other two players seeks to enforce their preferences of regulation upon shipowners. Thus, it is likely that, as a repeated game, the other two actors will change strategy to avoid the defection of the shipowners, by lowering the degree of regulation and raising the quality of services provided. Then, through a process of learning under the new rules of the transformed shipping regime, it is likely that the polity model changes from conflict to co-operation, but under other terms than under the old "social corporatist"-model. One should also add into the equation the traditional criticism of game theory of its lack of recognising institutions, that players attach value to institutions, in the sense that they appreciate consensus about rules and predictable behaviour from the other players. Furthermore, we should remind the reader that the specific internal political conditions of each single country at specific points in time would of course

years, as the EEA-agreement has provided them with the market access and as the Commission have shown its ambitions for a more regulatory regime (NTB 13.03.89, NTB 28.2.1994, NTB 18.08.1994).

79 The Commission, and in its turn the EFTA Surveillance Authority, has over time scrutinized vital elements of Norwegian shipping, such as the international register, the use of foreign seafarers on "local conditions", the low corporate taxation of shipowners, as well as the arrangements of refunds for employment of Norwegian seafarers, for possible breaches of EU law or the EEA-agreement.

80 For small states with fleets mostly engaged in cross trades, the option of protectionism 80 makes little sense as a solution. This is a viable option for large and/or dominant states, with a sufficiently large home market to support the industry, and sufficient international political powers to defend its protectionist measures

81 The definition of "subsidies" is a politically controversial matter. Farthing & Brownrigg (1997:82ff) gives some insight into its various interpretations.

be of great influence. The analysis of these factors is, however, outside the limits of this paper and will be attended to later in the project.

Bibliography

Barton, Jonathan R. (1999), "'Flags of Convenience': Geoeconomics and Regulatory Minimisation", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, vol. 90, 1999 (2): 142-155.

Böhme, Hans (1989), "The Economic Consequences of Restraints on Transactions in the International Market for Shipping Services", in Yannopoulos (ed.).

Cafruny, Alan W. (1987), *Ruling The Waves. The Political Economy of International Shipping*, Berkeley: University of California Press.

Close, George (1991), "Special Provision for Shipping in EC Competition Law", in *Hva skjer i EF. Konkurranseregler i skipsfarten*, Oslo: Norges Rederiforbund.

Commission of the European Communities (1989), *A future for the Community shipping industry - measures to improve the operating conditions of Community shipping*, COM(89)266, Luxembourg, Office for Official Publications.

Commission of the European Communities (1993), *A common policy on safe seas*, COM (93) 0066, Luxembourg, Office for Official Publications.

Commission of the European Communities (1996), *Towards a new maritime strategy: communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (96) 81, Luxembourg: Office for Official Publications

Commission of the European Communities (1996), Transportpolitik (6/10) Søtransport, *EU-Bulletin* 12-1996

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/da/9612/p103139.htm>

Committee on Economic and Monetary Affairs and Industrial Policy (1997), *Report on the Commission's communication on 'Shaping Europe's maritime future*, 6 February 1997.

<http://www.europarl.eu.int/dg1/a4/en/a4-97/a4-0036.htm>

Committee on Transport and Tourism (1997), *Report on the Commission communication 'Towards a new maritime strategy*, 28 February 1997

<http://www.europarl.eu.int/dg1/a4/en/a4-97/a4-0067.htm>

Council Directive 93/75/EEC, of 13 September 1993 *concerning minimum requirements for vessels bound for or leaving Community ports and carrying dangerous or polluting goods* (OJ N° L 247 of 5.10.1993, p.19)

Council Directive 94/57/EC of 22 November 1994 *on common rules and standards for ship inspection and survey organisations and for the relevant activities of maritime administrations* (OJ N° L 319 of 12.12.1994, p. 20)

Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 *concerning certain aspects of the organization of working time*

Council Directive 94/58/EC, of 22 November 1994, *on the minimum level of training of seafarers* (OJ N° L 319 of 12.12.1994, p.28)

Council Directive 95/21/EC, of 19 June 1995, *concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under the jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions (port State control)* (OJ N° L 157 of 7.7.1995, p.1)

Council Directive 1999/63/EC of 21 June 1999 *concerning the Agreement on the organisation of working time of seafarers concluded by the European Community Shipowners' Association (ECSA) and the Federation of Transport Workers' Unions in the European Union (FST)*.
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10819.htm>

Council Regulation (EEC) 4055/86 of 31 December 1986, *applying the principle of freedom to provide maritime transport between Member States and between Member States and third countries*; O.J. No. L 378, 31 December 1986

Council Regulation (EEC) 4056/86 of 31 December 1986, *laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport*; O.J. No. L 378, 31 December 1986

Council Regulation (EEC) 4057/86 of 31 December 1986, , *on unfair pricing practices in maritime transport*; O.J. No. L 378, 31 December 1986

Council Regulation (EEC) 4058/86 of 31 December 1986, *concerning co-ordinated action to safeguard free access to cargoes in ocean trades*. O.J. No. L 378, 31 December 1986

Council Regulation (EEC) No. 3577/92 of 7 December 1992 *applying the principle of freedom to provide services to maritime transport within Member States (maritime cabotage)*, O.J. L No.364, 12 December 1992, p.7.

Council Regulation (EC) N° 3051/95, of 8 December 1995 *on the safety management of roll-on/roll-off passenger ferries (ro-ro ferries)* (OJ N° L 320 of 30.12.1995, p.14).

Council Regulation No 479/92 of 25 February 1992 *on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices between liner shipping companies (consortia)*, OJ L 55, 29.2.1992, p. 3.

Council Regulation No 870/95 of 20 April 1995 *on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices between maritime liner shipping companies (consortia) pursuant to Council Regulation (EEC) No 479/92*, OJ L 89, 21.4.1995, p. 7

CSTCE/ECSA (1994), *Joint statement on the consultation of the social partners in the context of the Social Protocol* (28 January 1994)
<http://www.esdo.org/english.nsf/>

Datting, Sonja (1987), *The Code of Conduct for Liner Conferences. Motives and Consequences*, Bergen: Senter for anvendt forskning, NHH.

Directorate-General for Research (1996), "The Common Maritime Policy", *Working Document Transport Series*, W 14.

<http://www.europarl.eu.int/dg4/wkdocs/tran/w14>

Dublin Follow-up Group (1996), *Joint Statement by ECSA and FST*

ECSA/FST (1992), *Joint Statement on positive measures*, (11 December 1992)

<http://www.esdo.org/english.nsf/>

Eide, Tom Melbye (1991), "A General Introduction to EC Competition Law", in *Hva skjer i EF. Konkurranseregler i skipsfarten*, Oslo: Norges Rederiforbund.

European Commission (1997), *White Paper on Sectors and Activities Excluded from the Working Time Directive*, COM (97) 334 final.

<http://europa.eu.int/comm/dg05/soc-dial/labour/white/whiteen.htm>

European Commission (1997), *Community guidelines on State aid to maritime transport*, 97/C 205/05

<http://europa.eu.int/comm/dg04/lawaid/en/97c205.htm>

European Commission (1998), [Communication \(COM\(98\)662 final\)](#)

European Parliament, "4.5.8. Sea transport: access to the market and competition", *Fact Sheets*, 21 June 1999

http://www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/en/4_5_8.htm

European Parliament, "4.5.9. Sea transport: traffic and safety rules", *Fact Sheets*, 21 June 1999

http://www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/en/4_5_9.htm

Farthing, Bruce (1987), *International Shipping. An Introduction to the Policies, Politics and Institutions of the Maritime World*, London: Lloyd's of London Press Ltd.

Farthing & Brownrigg (1997), *International Shipping. An Introduction to the Policies, Politics and Institutions of the Maritime World*, London: Lloyd's of London Press Ltd.

Fielding, Andrew (1999), "European Shipping", Conference Paper, *Which Register? Which Flag?*, London: Lloyds.

Hagen, Kåre P. & Strandenæs, Siri Pettersen (1992), "Shipping Risk and Tax Policy", *SNF-Rapport* (23), Bergen: Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning, NHH.

Hirschmann, Albert O. (1981), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press

Hveem, Helge (1994), *Internasjonalisering og politikk. Norsk utenriksøkonomi i et tilpasningsperspektiv*, Oslo: Tano.

International Underwriting Association (1999), "Marine and Casualty Statistics", presented at IUMI Conference in Berlin, *Statistics for Marine Insurance from IUA*, London: IUA.

ITF (1998), "ITF/FST relations under review", *ITF News*, January-February 1998
<http://www.itf.org.uk/>

Joint Committee on Maritime Transport (1991), *Statement on a Commission proposal for a Council Directive on the minimum health and safety requirements for improved medical treatment on board vessels*, (24 January 1991)
<http://www.esdo.org/english.nsf/>

Joint Committee on Maritime Transport (1991), *Statement on the report of the group 'Transport 2000 plus': 'Transport in a fast-changing Europe'*, (10 December 1991)
<http://www.esdo.org/english.nsf/>

Joint Committee on Maritime Transport (1994), *Resolution on duty free Sales* (28 January 1994)
<http://www.esdo.org/english.nsf/>

Joint Committee on Maritime Transport (1996), *Statement on Training*, (14 June 1996)
<http://www.esdo.org/english.nsf/>

Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca and London: Cornell University Press.

Kinnock, Neil (1996), Speech to the Dublin Maritime Conference 'Is the European Seafarer an Endangered Species?', Dublin, 17 December, 1996.
<http://europa.eu.int/en/comm/dg07/speech/sp96336.htm>

Kinnock, Neil (1997), *The future perspectives for European sea ports*, Speech at Ports Conference, Barcelona, 7 May 1998.
<http://europa.eu.int/en/comm/dg07/speech/sp9890.htm>

Kinnock, Neil (1997), Speech at IMO General Assembly, London, 17 November 1997
<http://europa.eu.int/en/comm/dg07/speech/sp97249.htm>

Maritime Industries Forum (1998), *Presentation*
<http://www.marine.gov.uk/ec-mif.htm>

Maskintidende 1987:3

Metaxas, B.N. (1985), *Flags of Convenience. A Study of Internationalization.*, Aldershot: Gower.

Norges Rederiforbund (1976), *Momenter: Norsk og internasjonal skipsfart.*

- (1983), *Temahefte*, nr.2.
- (1987), *Momenter: Skip og offshore*, August.
- (undated), *Hva skjer i EF. Arbeidslivet i EF: Den sosiale dimensjon.*
- (1991a), *Hva skjer i EF. Konkurranseregler i skipsfarten*
- (1991b), *Internasjonale politiske seilingsrestriksjoner*

Norsk Maskintidende / Styrmandstidende 1986:10

NOU 1983:7, *Skipsfartens konkurransevne*.

NTB-tekst Online

Rabe, Hans Jürgen (1991), "A Practitioner's View on the Regulation of Competition Questions Related to Shipping in the EC Market", in *Hva skjer i EF. Konkurranseregler i skipsfarten*, Oslo: Norges Rederiforbund.

Seifert, Gerald (1989), "United States and European Community International Maritime Policies", in Yannopoulos (ed.).

Shipping News International 1986:10

St.meld. nr. 53 (1984 - 85): *Om skipsfartsnæringen*

St.meld. nr. 43 (1986 - 87): *Om skipsfartens situasjon og skipsfarts-politikken*

Strange, Susan (1988), *States and Markets*, London: Pinter Publishers.

Stray Breistein, Gisle (1984), *Valutaregulering og skipsfart*, Bergen: Skipsfartøkonomisk Institutt, NHH.

Tzoannos, John (1989), "The EEC Common Maritime Transport Policy and the Liberalisation of World Shipping Markets", Yannopoulos (red.).

Weber, Tina (1998), "Social partners propose draft Directive on working time in maritime sector", *European Industrial Relations Observatory Online*, 20 February 1988, ECOTEC Research and Consulting Ltd.

<http://www.lex.unict.it/eurolabor/diritto-sociale/eiro/update2-98/eu2-98.htm>

Weber, Tina (1999), "Council agrees to extend working time Directive to excluded sectors", *EIROOnline*, ECOTEC Research and Consulting Ltd.

<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/06/features/eu9906178f.html>

Weber, Tina and Foster, Peter (1999), "Commission proposes Directives to end exclusion of sectors from working time Directive", *EIROOnline*, ECOTEC Research & Consulting Ltd..

<http://www.eiro.eurofound.ie/1999/01/features/eu9901144f.html>

Yannopoulos, George N. (1989), *World Shipping Between Liberalism and Protectionism: An Introduction*, in Yannopoulos (ed.).

Yannopoulos, George N. (ed.), *Shipping Policies for an Open World Economy*, London: Routledge.