

# **[1·04] Internasjonal politikk**

**Småstatsproblematikken i internasjonal politikk**

**Norge, EFTA og det globale kappløp for frihandelsavtaler**

**EU-utvidelsen:**

- Arbeidsinnvandring**
- Norge og EU-utvidelsen**
- Visegrad-landene fra plan til marked**

**Lulas Brasil**

Nr. 1 - 2004  
62. Årgang

Norwegian Institute  
of International  
Affairs

Norsk  
Utenrikspolitisk  
Institutt

Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2004

Redaktør: Birgitte Kjos Fonn  
Bokmeldingsred.: Halvard Leira  
Red.sekr.: Jan Risvik  
Red.utvalg: Torgeir Larsen, Henrik Thune, Bent Sofus Tranøy,  
Ståle Ulriksen

Red.råd: Helge Blakkisrud, Torkel Brekke, Laila Bokhari, Karin Dokken,  
Gro Holm, Lars Mjøset, Iver B. Neumann, Knut G. Nustad,  
Jarle Simensen, Stein Tønnesson, Nils Morten Udgaard

Manus: Sendes elektronisk til: [bkf@nupi.no](mailto:bkf@nupi.no)  
Vennligst bruk malen på 3. omslagsside.

Alle synspunkter i *Internasjonal politikk* står for forfatterens  
regning og kan ikke tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

*Internasjonal politikk* er indeksert i *The International  
Bibliography of the Social Sciences*, *International  
Political Science Abstracts* og *Gale Directory of Publications  
and Broadcast Media*

Internasjonal politikk:  
Abonnement 2002: 4 hefter i året  
kr. 330 (innen Norden)  
Enkelthefter: kr. 450 (utenfor Norden)  
Bestilling: kr. 95 (+ porto/eksp.)  
<http://www.nupi.no/PubNor/pub-set-no.htm>

Tel.: 22 99 40 00  
Fax: 22 36 21 82  
E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)  
Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
Adresse: Postboks 8159 Dep.  
0033 Oslo  
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Ole Dahl-Gulliksen  
Trykk: Hegland trykkeri as, Flekkefjord  
Foto: Scanpix. Polske jordbruksarbeidere.

# [1] Innhold

## 3 Forord

## 7 Småstatsproblematikken i internasjonal politikk

*Andreas Løvold*

## 33 Norge, EFTA og det globale kappløp for frihandelsavtaler

*Arne Melchior*

### **Aktuelt**

## 57 Velferdsgap i Europa og EUs fremtid

*Jakub M. Godzimirski*

## 69 Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion

*Ulf Sverdrup*

## 85 Visegrad-landene fra planøkonomi til EU-medlemskap

*Karsten Stæhr*

## 107 Lulas *bossa nova* for Brasil og verden

*Vegard Bye*

## ***Bokspalte***

- 129 **Er Bush en løgnhals? Fra ordskifte til munnhuggeri i amerikansk politikk**

*Anmeldt av Anders G. Romarheim*

- 143 **Summaries**

# Forord

1. mai utvides Den europeiske union med ti nye land. Det representerer det foreløpige resultatet av en lang prosess som begynte for alvor for rundt ti år siden, og som ville vært utenkelig for 15 år siden. I årene som kommer, regner man med ytterligere utvidelser. Den historiske datoen 1. mai – og den historiske prosessen som ligger bak – danner bakteppet for flere av bidragene til dette første nummeret av *Internasjonal politikk* (IP) i 2004.

EU-integrasjonen og -utvidelsen representerer på mange måter et regionalt farvel med den westfalske orden. Dette har inspirert *Andreas Løvold* til å ta for seg synet på småstater i faget internasjonal politikk. Den norske diskursen om utenrikspolitikk baserer seg mye på et premiss om at Norge er en «småstat», det samme gjør statsvitenskapens tradisjonelle småstatslitteratur. Løvolds artikkel «Småstatsproblematikken i internasjonal politikk» går kritisk igjennom denne tradisjonen og stiller spørsmål ved dens grunnlag, nemlig den sterke vektleggingen av militærmakt.

I denne tradisjonen har småstaten blitt sett på som en svak stat – uten nevneverdig internasjonal innflytelse. Dette er et synspunkt som først og fremst er gyldig innenfor den westfalske politiske orden, skriver Løvold. Den i alle fall inntil 1980-tallet rådende oppfatningen innenfor småstatslitteraturen var at disse statene delte en rekke kjennetegn og var tilbøyelige til å handle likt. Blant annet med Katzensteins *Small States in World Markets* i 1985 begynte dette å endre seg. I dag blir småstatene i større grad studert innenfor sin historiske kontekst. En småstat er bare en småstat ut fra den internasjonale ordenen den befinner seg i, og i «post-westfalske» strukturer som Den europeiske union ser man hvordan småstater utvikler en ny form for «aktivisme» og en radikalt endret småstatsidentitet.

Parallelt med at EUs geografiske område utvides, viser det seg at den andelen av Norges eksport som går til EU, har sunket de siste ti årene. *Arne Melchior* tilskriver dette den generelle tendensen til «globalisering», ettersom årsaken er at eksporten til en rekke nye markeder øker. Melchior argumenterer derfor i artikkelen «Norge, EFTA og det globale kappløp for handelsavtaler» for at det handelspolitiske forholdet til land *utenfor* EU blir stadig viktigere.

De siste årene har utbredelsen av frihandelsavtaler på verdensbasis akselerert. EFTA har i dag frihandelsavtaler med 12 land utenfor det EU-25 som vil eksistere fra 1. mai, og forhandlinger pågår med ytterligere fem land. Melchior analyserer hvordan EFTAs nettverk av frihandelsavtaler bør utformes for å sikre norsk markedsadgang til disse nye markedene, der barrierene for vare- og tjenesteeksport i en del tilfeller er høye. EFTAs avtaler og initiativer omfatter noen av de viktigste nye markedene, men flere betydningsfulle land mangler på «EFTAs liste». Av eksportthensyn bør EFTA vurdere frihandelsavtaler med slike land – for eksempel i Asia, skriver Melchior, men han argumenterer også for at det bør være et mål å unngå at utbredelsen av frihandelsavtaler underminerer Verdens handelsorganisasjon, WTO. Derfor bør EFTA-landene samtidig arbeide for ikke-diskriminerende handelsliberalisering i WTO, skriver han.

De ti nye medlemslandene i EU vil samtidig bli medlemmer av EØS. *Ulf Sverdrup* drøfter i sin artikkel «Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion» forhandlingene om utvidelse av EØS som fant sted i forbindelse med EU-utvidelsesforhandlingene. I denne prosessen ble EFTA og Norge stilt overfor krav om en radikal økning i finansielle bidrag til de nye søkerlandene. Resultatet blir at Norge ikke bare blir en betydelig bidragsyter, men også større enn flere av de gamle medlemslandene i EU. Sverdrup diskuterer faktorer som forklarer utfallet av forhandlingene. Han mener at mye av utfallet var gitt ut fra styrkeforholdet mellom EU og EFTA-landene. Men han viser også til at det var et påfallende fravær av norsk debatt om EØS-utvidelsen da den ble forhandlet. Mens mange husker den sterke offentlige interessen rundt «No-fish Olsen»-standpunktet under de norske EU-forhandlingene i 1994, var det nå liten oppmerksomhet i mediene og offentligheten om forhandlingene (i den grad det fantes unntak, dreide det seg også denne gangen om fisk). Forut for forhandlingene gjennomførte heller ikke Utenriksdepartementet noen omfattende analyser av hva utvidelsen ville innebære.

På den annen side er det ikke sikkert utfallet ville blitt annerle-

des om offentligheten hadde tatt større del i forhandlingene. Surveydata viser at nordmenn flest har en svært positiv holdning til EUs utvidelse, og at følelsen av solidaritet med de nye søkerlandene er sterk. Solidaritetsargumentet handler også om Norges legitimitet i et Europa med stor forskjell mellom fattige og rike land, skriver Sverdrup.

*Jakub Godzimirski* hevder i artikkelen «Velferdsgap i Europa og EUs fremtid» at dagens velferdsgap i Europa kan bidra til å undergrave hele det europeiske integrasjonsprosjektet. Velferdskløften har spilt en sentral rolle i forbindelse med både EU- og NATO-utvidelsene. På begynnelsen av 1990-tallet ble de to organisasjonene konfrontert med frykten for at den forverrede situasjonen i Øst-Europa ville få mange østeuropeere til å søke et bedre liv i Vesten. Utvidelsen mot øst var et svar blant annet på denne utfordringen – hensikten var å bidra til å utvikle den tidligere østblokken på hjemmebane. Men etter flere år med vanskelige forhandlinger står Europa i dag foran et skjebnesvangert valg, skriver Godzimirski. Skal man bygge fremtidige relasjoner mellom nye og gamle EU-medlemmer på solidaritetstanken som sikret fred i Europa i mer enn 50 år, eller skal man skape et Europa med to hastigheter, hvor nye interne byråkratiske murer reises for å avskjære østeuropeerne fra det vesteuropeiske arbeidsmarkedet? Ved å stenge østeuropeerne ute sender man et uheldig symbolsk signal til samfunn som har ofret mye for å møte EUs strenge inngangskrav, en kritikk som i og for seg også rammer EØS-landet Norge. På lang sikt frykter Godzimirski at dette blant annet kan fyre opp under antieuropeiske krefter som vil kunne beskyldte EU for politisk hyckleri og slå politisk mynt på det.

*Karsten Stæhr* interesserer seg også for velferdsgapet i det nye EU-25. Artikkelen «Visegradlandene fra planøkonomi til EU-medlemskap» gir en oversikt over reformene som i løpet av drøyt ti år har ført til markedsøkonomi i Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn. Til tross for geografisk nærhet og historiske fellestrekk valgte disse landene forskjellige reformstrategier, noe som igjen i høy grad var et resultat av deres ulike utgangspunkt. Som ledd i EU-forberedelsene har den økonomiske politikken i de fire landene etter hvert konverget, men de økonomiske resultatene har vært blandede. Store befolkningsgrupper har fått større valgfrihet og økt levestandard. Den økonomiske veksten er imidlertid bare litt høyere enn i EU, ledigheten er stor og statsfinansene i ubalanse. Det store spørsmålet er om medlemskapet i EU vil stimulere handel og investering, og bidra til at velstandsgapet til Vest-Europa minsker.

Sist, men ikke minst, tar Latin-Amerika-kjenneren *Vegard Bye*



for seg en helt annen velstandskløft – den brasilianske. Dette enorme og ressursrike landet med 182 millioner innbyggere, som har hatt en eventyrlig økonomisk vekst det siste århundret, har også et av verdens største velferdsgap. Den rikeste prosenten av befolkningen i Brasil tjener like mye som den fattigste halvparten. Nå setter Brasil sin lit til Luis Inácio da Silva, Lula, fattiggutten som ble president og som ikke bare vil fordele landets rikdommer på nytt, men som vil gjøre det gjennom et nasjonalt kompromiss: Han vil ha alle sektorer og klasser med seg på endringene. Lulas «nye rytmer» – bossa nova – representerer en slags latinamerikansk tredje vei, og hans medarbeidere avslører god kjennskap til etterkrigstidens nordiske modell. Omverdenen vil nok følge godt med på Lulas gedigne eksperiment i tiden som kommer – men det hører også med til historien at hans regjering allerede viser slitasjetegn.

Tidsskriftet *Internasjonal politikk* har forsynt den interesserte leser med stoff om norsk utenrikspolitikk og internasjonale forhold siden 1937. Med årene er IP blitt det ledende skandinaviskspråklige tidsskriftet på sitt felt. I tillegg har IP tradisjonelt hatt et bredt nedslagsfelt utenfor academia, og det er følgelig også viktig for IP å kunne tilby analyser av aktuelle og løpende begivenheter og utviklingstrekk i internasjonal politikk. Når anledningen byr seg ønsker vi å ha en fyldig *Aktuelt*-seksjon, og inviterer forskere og andre skribenter med kunnskap om internasjonale forhold til å bidra med aktualitetsartikler, essays og debatt.

Ved årsskiftet gikk *Knut G. Nustad* av etter tre år som IP-redaktør. Det er særlig grunn til å bemerke det arbeidet han har gjort for å befeste IPs stilling som fagfellelevurdert tidsskrift, og påtroppende og undertegnede redaktør takker også for hans bistand i forbindelse med dette nummeret. Når redaksjonssekretær *Eilert Struksnes* samtidig har frasagt seg sine oppgaver i IP i forbindelse med at han går av med pensjon til sommeren, avsluttes et betydelig og 40 år langt kapittel i tidsskriftets historie.

NUPI, mars 2004  
Birgitte Kjos Fonn



# Småstatsproblematikken i internasjonal politikk

**Andreas Løvold**

cand.polit. i statsvitenskap og skribent.  
Arbeider nå i Atlanterhavskomiteén

Den pågående utvidelsen i EU har ført til ny oppmerksomhet rundt betydningen av størrelse ettersom de nye medlemslandene, med ett unntak, er «små» land.<sup>1</sup> «Størrelse» spiller altså en viss betydning i EU. Som for eksempel når EUs «stormakter» arrangerer interne minitoppmøter seg imellom til småstatenes store frustrasjon. Men forholdet mellom store og små stater i EU er likevel annerledes enn i internasjonal politikk for øvrig. For der relasjonen mellom «liten» og «stor» vanligvis har en militærpolitisk komponent, baserer maktfordelingen seg i EU på folketall (Olsen 2003: 56). Forholdet mellom stater i Europa reguleres primært av felles lovverk og institusjoner, ikke av «anarki». De små stater i EU har følgelig ikke et «overlevelseshesproblem», men snarere et «innflytelsesproblem». Men EU forteller oss noe mer. Poenget er ikke bare at begrepet «størrelse» kan ha flere betydninger, men at denne kategorien rett og slett ikke gir like mye mening som før. Denne påstanden har imidlertid ikke gyldighet for internasjonal politikk som sådan. Størrelse har spilt – og fortsetter å spille – en betydelig rolle i studiet av internasjonal politikk (IP). Det er selvfølgelig ikke gitt at det er slik. Det er heller ikke gitt at størrelsesforholdet mellom «liten» og «stor» i all hovedsak er blitt bestemt av militær makt

---

Denne artikkelen inngår som en del av rapporten «Den internasjonale småstatstradisjonen og Norge», som undertegnede leverte Det Kgl. Norske Utenriksdepartement 11. juli 2003. Takk til UD for økonomisk støtte, samt til Iver B. Neumann, Lars Mack og de anonyme konsulentene som leste igjennom og kommenterte et tidligere utkast.

- 1 Se for eksempel Hanf & Soetendorp (1998), Wallace (1998), Goetschel (1998), Arter (2000), Thorhallsson (2000), Antola & Lehtimäki (2001), Antola (2002), Galloway (2002), Miles (2002a, 2002b, 2003) og Wivel (2002).

alene. Men innenfor IP-faget – nærmere bestemt den småstatslitteraturen som vokste frem i etterkrigstiden – er det en lang tradisjon for å tenke nettopp slik. Både IP generelt og småstatslitteraturen spesielt har nemlig forholdt seg til den samme orden – den westfalske, en mellomstatlig, anarkisk orden der småstatene kjemper om å overleve innenfor en orden regulert av en håndfull sterke stormakter. Innenfor IP har følgelig atferden til stormakter vært sett på som representativ for alle stater, store og små. Ikke desto mindre har dette relevans for norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk tenkning, som nettopp hviler på en mer eller mindre eksplisitt antakelse om at Norge er en «småstat».<sup>2</sup> Artikkelen forsøker å aktualisere småstatslitteraturen ved å diskutere de mest sentrale småstatstekster – både gamle og nye – og vurdere relevansen av dem opp imot dagens norske utenrikspolitiske situasjon. Ved å drøfte denne litteraturens metodiske og teoretiske problemer, ikke minst de utfordringer den møter, fremhever artikkelen hvordan kategoriseringer av stater alltid vil være historisk spesifikke utgaver av et, prinsipielt sett, ubegrenset antall måter å kategorisere stater på. Selv om det finnes flere detaljerte oversiktsartikler over den eldre småstatslitteraturen – også i Norge – har disse likevel underspilt poenget om at inndelingen av stater alltid vil være praksiser som er knyttet til en historisk spesifikk politisk orden.<sup>3</sup> Gitt et slikt utgangspunkt, blir det i neste runde problematisk å snakke om «småstater» som én bestemt gruppe av stater med like kjennetegn.

## Stor versus liten

Der stater i juridisk forstand er «like», har imidlertid fagfeltet internasjonal politikk gradert og rangert statene – eller maktene – etter ulik «størrelse»: «Imperium», «hyperpower», «superpower», «great power», «middle power», «small power», «weak power» og «micro power». Alle stater er med andre ord like, men noen er likere enn andre. Enkelte har derfor påpekt at det internasjonale statssystemet mer likner et hierarki, og ikke et anarki (Northedge 1976: 83,

2 For eldre norsk småstatslitteratur, se Ørvik (1962), Sjaastad (1970, 1971), Brundtland (1971), Mathisen (1971) og Holst (1971). For nyere norske bidrag, se Thune & Larsen (1999) og Neumann (2004).

3 For en generell oversikt over småstatsforskningen på 1960-tallet, se Branner (1972: 22–25, 31–37) og Pedersen (1970: 10–17). Se for øvrig hjemmesidene til *Centre for Small State Studies*, opprettet på Island i 2002, der det finnes en rekke gode småstatsbibliografier ([http://www.hi.is/~smallst/centre\\_enska.htm](http://www.hi.is/~smallst/centre_enska.htm)). For kritikk, se Sjaastad (1970, 1971), Amstrup (1976), Christmas-Møller (1978), Höll (1978) og Lindell & Persson (1986).

Holbraad 1971). Men denne typen rangering og innordning av stater har aldri vært statiske. Begreper er relative, og dessuten politiske. De vil alltid ha historisk spesifikk betydning. Mens begrepet «imperium» og «hypermakt» brukes om USA etter 11. september 2001, relaterer betegnelsen «supermakt» seg til rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen. Kategoriene «stormakt» og «småstat» er derimot mye eldre. Stormaktsbegrepet, for eksempel, ble først formalisert innenfor hierarkiet av stater under etableringen av det institusjonaliserte stormaktssamarbeidet etter napoleonskrigene (Wight 1995 [1978]: 41–42, 63). Mens «små» makter, og etter hvert også «mellomstore», refererte til de fleste stater som ikke var stormakter (Hey 2003). Fordi rangeringen av stater til enhver tid vil være utsatt for endring, vil også kategoriseringens innhold – altså hva som er, og har vært, stats- og maktbegrepets betydning – også skifte. Ettersom en stats militære ressurser bestemte hierarkiet av stater i internasjonal politikk, ble den «lille» staten den militært «svake» staten (se Knudsen 1988: 111). Småstater ble dessuten «små» på alle utenrikspolitiske områder. Småstater ble kort og godt en kategori av stater som påvirket internasjonal politikk i *liten* grad. Men militær styrke er ikke den eneste målestokk å rangere stater etter. Et annet syn fra antikken og opplysningstiden, gjenopptatt i mellomkrigstiden, gikk ut på å fremstille småstaten som en stormakt – ikke i militær, men moralsk forstand.<sup>4</sup> Med andre ord handler småstater også *ulikt* stormakter. Andre kvaliteter enn militær makt kan følgelig spille en rolle, så fremt disse blir oppfattet som relevante i den rette sammenheng. Kåringen av verdens «mektigste» stater i *Newsweek* like før jul bekrefter poenget. Der kom Sverige på 7. plass og Norge på 9., med følgende beskrivelse: «A high quality of life and diplomatic prestige.» Betydningen av «stor» kan altså, prinsipielt sett, forutsette forskjellige egenskaper, der militære kapabiliteter er bare én ressurs, mens økonomiske og humanitære ressurser er andre

4 Vår egen Fridtjof Nansen er et nærliggende eksempel: «Når man vil hevde den store nasjons rett til å bruke vold mot den lille, spørres ikke om kvaliteten, en om kvantiteten – ikke om, hvorvidt de borgere som lever i den store nasjon er bedre utrustet og kan gjøre en større kulturell innsats i den menneskelige utvikling enn de andre. Der spørres ikke, om den store nasjon har bedre borgere, men om den har flere, selv om de kan være underlegne i intelligens eller dyktighet på forskjellige områder» (Nansen [1914] 1945: 452, se også Nansen 1918). For andre gode eksempler, se: Aristoteles (2001: 1326a), Montesquieu (bok 8, kap. 16, 19, 20), Rousseau (1996: bok 2, kap. 9, bok 3, kap. 13, 15), Fisher (1914), Hambro (1936). Se dessuten Rappard (1934) og Vandebosch (1964) for historiske innfallsvinkler til dette emnet.

(Frydenlund 1982, Egeland 1988, Matlary 1999, Godal 2003). Alt i alt forteller dette oss at generalisering av småstatsatferd er ytterst problematisk. Ettersom småstater aldri vil bety det samme til evig tid, gir det heller ikke mening å lete etter hva en småstat egentlig «er» for noe. Begrepet «småstat» er i stedet betinget av en lengre tradisjon innenfor studiet av internasjonal politikk, der småstaten – paradoksalt nok – har vært marginalisert.

## Småstater og studiet av internasjonal politikk

Til tross for betydelige variasjoner må man kunne si at IP har lagt sin hovedinteresse på maktfordelingen mellom stormaktene i det internasjonale statssystemet (Antola & Lehtimäki 2001: 13,15). Dette har ført til en ikke ubetydelig marginalisering av småstatene (Liska 1957: 24). Poenget er ikke så mye empirisk som epistemologisk: Den militære makten i det internasjonale statssystemet, og fordelingen av denne, har bestemt måten stater blir rangert på. Det er først og fremst de «klassiske realistene» – som dominerte IP i tiårene etter den andre verdenskrig – som særlig har fremhevet den relative maktfordelingen i det internasjonale statssystemet. Blant annet slår Carr (1981 [1939]: 99) fast at stormaktenes «dictatorship» bør oppfattes som intet mindre enn «a fact which constitutes something like a 'law of nature' in international politics». Stormakter – eller bare «Powers» – er kort og godt stater som kan «fight a successful large-scale war» (Carr 1981: 102). De andre blir uvesentlige. Morgenthau fremhevet blant annet at «A Great Power is a state which is able to have its will against a small state» (Morgenthau 1972: 129–30). Tilgangen til militær makt bestemmer altså statens «størrelse». Aron (1966 [1962]: 83) går et steg videre, ved å skille mellom offensiv og defensiv makt. Småstater forsøker kun å «overleve», og er følgelig defensive. For de klassiske realister fremstår derfor den relative maktfordelingen mellom stormaktene som en helt grunnleggende del av statssystemets hierarkiske struktur. Denne forutsetningen dominerte tenkningen sterkt i etterkrigstiden. Wolfers (1943: 220) sier for eksempel:

Small states, as a rule, prove to be dangerously weak only if the power of their great neighbours is not sufficiently balanced [...] The small states would be even better protected from their «friends» if a reasonable balance of power should come to exist between the great powers which undertake to enforce the peace (Wolfers 1943: 211, 215, se også Wolfers 1962: 112).

Denne tilnærmingen som fremhever materielle maktforhold, ble forsterket i den neorealistiske faglitteraturen på slutten av 1970-tallet (Waltz 1979). Denne teorien – som tar utgangspunkt i at alle stater, store og små, er like i funksjonell forstand, og at maktfordelingen mellom statene er det eneste som varierer – gir stormaktene en hegemonisk posisjon: «The fates of all the states and of all the firms in a system are affected much more by the acts and the interactions of the major ones than of the minor ones» (Waltz 1979: 72–73). Dette synspunktet hadde imidlertid ikke bare oppslutning blant neorealister. Selv flere småstatsforskere mener dette (Elman 1995: 175).<sup>5</sup> Tanken er – som hos Waltz – at små stater er mest opptatt av å overleve fordi disse har mest å frykte, og dermed også tape (se Waltz 1979: 195). Årsaken til dette ligger i at småstatene har mindre (militær) kontroll over egen situasjon og ergo er de mer følsomme for den eksterne maktstrukturen. Indre forhold i småstaten, slik er i hvert fall påstanden, har liten betydning i forhold til ytre strukturelle determinanter (Handel 1981: 3). Nå finnes det riktignok en faglig tradisjon som i tillegg til å fokusere på *maktfordelingen* i internasjonal politikk, har fremhevet stormaktenes ansvar for å opprettholde *orden og stabilitet* i statssystemet – nemlig den engelske skolen. Å være stormakt innebærer noe mer enn å øke den relative makt vis-à-vis andre stater. Bull (1977) påstår f. eks. at stormaktene utgjør en av fem hovedinstitusjoner som bidrar til å opprettholde orden i statssystemet:

Great powers contribute to international order in two main ways: by managing their relations with one another; and by exploiting their preponderance in such a way as to impart a degree of central direction to the affairs of international society as a whole (Bull 1977: 200).

For Bull kommer derfor kravet om fullstendig likestilling av stater i annen rekke. Videre er en slik likhet urealistisk, hevder han. Den relative maktfordelingen er skjev, og spillereglene i det internasjonale statssystemet er slik at opprettholdelse av dette samfunnet

<sup>5</sup> En tradisjon som spesielt har fremhevet ytre faktorer, og deres betydning for småstatene, er *strukturfunksjonalistiske* studier, der småstater «[m]ay serve certain functions in the grand strategies of the great powers», som enten bufferstater, barrierestater eller strategisk-militære baser for stormaktene (Mathisen 1971: 63). Se dessuten teoriene om såkalt *bandwagoning* (Walt 1987) og *adaptation*. I stedet for å gjenopprette maktbalansen i det internasjonale systemet, slik stormakter vanligvis gjør, velger småstater ofte motsatt strategi, nemlig tilpasning til den «sterke» part. Se mer: Petersen (1977, 1998) og Mouritzen (1988).

går foran selvstendighet for den enkelte stat (Bull 1977: 17). Hierarkiet av stater – med stormaktene som et slags aristokrati – blir altså ikke avvist som sådant, men fortolket på en mer utfyllende måte enn i den realistiske fagtradisjonen. Stormaktene har fortsatt den sentrale posisjonen, men det gis likevel rom for en aktiv småstatspolitikk, ettersom stormaktene ikke ødelegger, men sikrer småstatenes eksistensgrunnlag. Ikke bare den ulike maktfordelingen mellom suverene stater, men også forskjellen hva plikter angår, gjør det problematisk å forholde seg til internasjonalt lovverk som – formelt sett – likestiller stater (se Watson 1982: 195–201). Selv fremveksten av ulike varianter av konstruktivism på 1990-tallet har ikke endret dette bildet. Konstruktivistisk metode – som riktignok åpner opp for langt mer komplekse stats- og maktanalyser – innebærer imidlertid ikke noen forflytning av fokus fra stormakter til småstater som sådan (Wendt 1999).<sup>6</sup>

## Småstatslitteraturens eldre problemstillinger

Til tross for stormaktsfokuseringen innen fagfeltet – eller kanskje på grunn av – vokste det i årene etter den andre verdenskrig frem en egen forskningstradisjon som hadde som mål å studere småstatenes rolle og muligheter i internasjonal politikk. Fordi den historiske konteksten er en viktig del av den faghistoriske utvikling, og ikke bare en ekstern referanseramme, bidro både opprustningen tidlig i den kalde krigen og fremveksten av en rekke mindre stater i avkolonialiseringens kjølvann til småstatslitteraturens fremvekst (Christmas-Møller 1970: 383). Problemstillingen var å forklare hvorfor og hvordan stater uten særlig militær slagkraft – altså småstater – likevel klarte å overleve i et anarkisk og ustabilt statssystem uten formelle sikkerhetsgarantier. Opprinnelig ble det altså fokusert på å gi forklaringer på et tilsynelatende paradoks i en anarkisk verden: Hvorfor overlever småstater? Utgangspunktet var derfor at småstater var «svake» stater – og dermed «like» stater. Det som særlig kjennetegner småstatsforskningen fra 1950-årene og ut på 80-tallet, var at småstatene ble studert «utenfra og inn», og at man ønsket å si noe generelt om hva som kjennetegner denne typen stater. Begge deler er metodisk problematisk. To temaer stod helt sentralt: Hvordan defineres en småstat? Og finnes det en spesifikk

<sup>6</sup> Dette er selvfølgelig ikke det samme som å si at det ikke finnes enkelte småstatsanalyser som tar i bruk konstruktivistisk metode (se Ingebritsen 2003, Kronsell 2002).

form for småstatsatferd? Målet, både hva angikk definisjon og atferdsaspekt, var å etablere en selvstendig småstatsteori. Skjønt utfordringen lå nettopp her: En egen teori om småstater ville bare ha gyldighet for et utvalg av stater, nemlig de små, og det var jo ikke noe mål å «spalte opp» studiet av internasjonal politikk i to deler. Målet ble i stedet å integrere småstatsteori med allerede eksisterende teori. Grensen mellom småstatsforskere og andre forskere i IP var med andre ord ikke altfor skarp:

Uansett hvordan man kan tenke seg universet av stater inndelt i grupper, så må utsagn som «småstaters atferd» eller atferden til andre kategorier stater klassifisert på grunnlag av visse kriterier, formuleres slik at de er meningsfylte innenfor rammen av generell teori dersom de skal bidra til generell teoriutvikling innenfor internasjonal politikk (Sjaastad 1970: 3).

Det fantes imidlertid et kritisk miljø innenfor småstatsforskningen, som blant annet hevdet at småstatene måtte studeres på sine egne premisser. Denne kritikken – som hadde flere likheter med den postpositivistiske fagkritikken som oppstod i IP først ut på 1980-tallet – forble et marginalt prosjekt, forankret i universitetsmiljøene i Zürich og København (se Karup Pedersen 1970, Christmas-Møller 1970, 1978, 1981, Vogel 1979, Amstrup 1980).

Hovedproblemet var, slik Christmas-Møller allerede har poengtert, at denne typen småstatsperspektiver – gitt dennes bruk av hermeneutisk og historisk metode – ikke lot seg koble opp til den dominerende tenkningen og metoden i småstatsforskningen for øvrig:

[T]he fate of the approach had been decided on by the most influential and scientific-minded scholars within the discipline [...] the situation was most unsatisfactory for scholars from the small European nationalities and scientific institutions [...] Their contributions were rarely taken into account regardless of the theoretical qualities (Christmas-Møller 1981: 6–7, 22).

## Definisjonsproblemet

Flere utfordringer har oppstått i forsøket på å definere småstater.<sup>7</sup> For det første: Hva menes med «størrelse», og hvordan skal det

<sup>7</sup> For en oversikt, se Amstrup (1976: 165–167) og Christmas-Møller (1970: 384–388).



eventuelt kunne «måles»? Materielle og ressursbaserte faktorer, som folketall, flateareal, folketetthet, industripotensial, økonomisk vekst og råvarer, har i utallige kombinasjoner vært benyttet.<sup>8</sup> Dessuten har enkelte forskere fremhevet at «størrelse» ikke trenger å bli målt i absolutte tall, men også i relative og komparative termer (Bjøl 1968, 1971, Christmas-Møller 1970, Sjaastad 1970). For det andre: Hvor skal grensen mellom kategorien småstat versus andre kategorier av stater trekkes? I sammenheng med dette: Kan en stat være stor i det ene øyeblikk og liten i neste, eller må en småstat være «liten» i ethvert tilfelle? For det tredje: Hvilken sammenheng er det mellom størrelse og atferd? Den oppfatning som de fleste småstatsforskere som regel har lagt til grunn, er at klassen av «småstater», uavhengig av hvordan disse har vært definert, i visse situasjoner utviser en annen atferd enn andre kategorier av stater i det internasjonale statssystemet. Vanskeligheten for de fleste forskere har likevel ligget i å utvikle «rene» definisjoner, som er uavhengig av atferden – den avhengige variabel (Griffiths & Pharo 1995: 28). Men til tross for flere tiår med forskning foreligger det per dags dato ingen felles akseptert definisjon (Hey 2003: 2). Det gir derfor mening å si at definisjonsforsøkene i seg selv utgjør en vesentlig del av småstatslitteraturen. Når det er sagt: De mange forsøkene på å utvikle en enhetlig småstatsdefinisjon falt sammen med den metoden som dominerte fagfeltet på 1960-tallet, *behaviorismen*. Denne metoden å studere sosiale og politiske fenomener på – som riktignok var mer orientert mot metode enn teori – innebar en særlig interesse for kvantifiserbar og generaliserbar kunnskap basert på operasjonaliserbart datamateriale. Forutsetningene om at bestemte stater viste lik atferd, skulle gjøre det mulig å påvise karakteristiske egenskaper som skilte dem fra andre kategorier av stater. Dette opplegget hadde en viktig parallell blant en av behaviorismens nøkkelfigurer, James Rosenau, og forskningsprosjektet «Kompa-

8 Et godt eksempel på dette er Barston (1973: 13): «Great powers are distinguished from small states by criteria such as resources, economic development, military capability and the success of their foreign policies, pursued either alone or in association with others, on a wide range of issues [...] an upper limit of population has been set in this study at between 10 and 15 million for the small state purely to establish the boundaries of the subject for analytical purposes [...] ranking tables can be constructed from the quantifiable elements of state capability – population, gross national product (GNP) and defence expenditure». Det var imidlertid East (1973) som forsøkte, gjennom såkalt 'CREON Foreign Events Data Set', å utvikle rangeringstabeller for å definere statsstørrelser på et kontinuum fra stor til liten, hvor disse størrelsene refererte til mer enn militære ressurser, som administrative og organisasjonsmessige ressurser. For en kritikk av bruk av dette datasettet, se Amstrup (1979), med tilsvarende fra East (1979).

rativ utenrikspolitikk» – der nettopp kategorien «størrelse» var en av flere variabler (se Rosenau 1971, Hey 2003). Men forskere som var inspirert av behavioristisk metode ble skuffet. Det toårige prosjektseminaret «Smaller territories» (1962–64) – arrangert av The Institute of Commonwealth Studies – la hovedvekt på avkolonialiserte småstater og trakk, ikke overraskende, følgende konklusjon: «It proved impossible for the seminar to decide what 'smallness' means with any precision» (Wood 1967: 29). Uenigheten gikk imidlertid ikke på relevansen av størrelseskategorien som sådan, men på målekriterier.<sup>9</sup> Småstatsbegrepet ble kritisert for verken å være «vitenskapelig fruktbart» eller «målbart» (Paterson 1969:123, Sjaastad 1970). Derfor: Hvis man skulle studere småstater, måtte man først bli enige om en «eksakt» definisjon på hva man mente med begrepet «småstat»:

[D]ersom studier av småstatsatferd skal være fruktbare og egnet til å generere testbare hypoteser og etablere generaliserende utsagn, så er det nødvendig å nå fram til en stringent definisjon på hva man forstår med småstat [...] Alle slike delinger eller grupperinger av stater framkommer etter empirisk testing av framsatte hypoteser (Sjaastad 1970: 5, 20).

Men var en slik definisjon mulig – ja, eller i det hele tatt relevant? Enkelte fremstående eksempler fra slutten av 1960-tallet bekrefter at det, uten særlig tvil, heftet flere større problemer ved å utvikle en felles definisjon. Vital (1967, 1971) var den første som – om enn noe vilkårlig – forsøkte å gi en definisjon av småstatsbegrepet. Vital gir et godt bilde av hvilke problemer småstatsforskere på denne tiden møtte. Hans mange definisjonsforsøk er, mildt sagt, sprikende. For det første, og dette er et helt avgjørende poeng hos Vital, skiller småstater seg fra stormakter ved at de mangler militær styrke. Men dermed forutsetter Vital at småstater egentlig ønsker å være stormakter. De mangler bare ressursene.<sup>10</sup> For det andre benyttet Vital ressurskriterier som befolkningsmengde og økonomisk utviklingstrinn for å skille ut småstater som egen kategori (Vital 1967: 8). Men på den annen side var Vital selv kritisk til «objektive» de-

<sup>9</sup> For et unntak, se Baehr (1975).

<sup>10</sup> Småstatenes dilemma består i at de er militært svake, ettersom en liten stat allerede er definert på denne måten: «The small (or minor) power is that state, which, in the long term, can constitute no more than a dispensable and non-decisive increment to a primary state's total array of political and military resources» (Vital 1971b: 19).

finisjoner. Han mente at kategorien småstat sto i fare for å bli bare en negasjon av de store, og at det som regel vil være flytende overganger. Vital (1971a: 16–17) foreslo derfor en subjektiv tilnærmingssmåte med utgangspunkt i politisk språkbruk: «We know very well that policy-makers, no less than the general public, do tend to classify states semi-intuitively and to ascribe to them a loose and varying measure of ‘size’ or ‘weight’ or ‘importance’.» Dette la følgelig ikke noe grunnlag for generalisering, og kategorien småstat ble stående igjen som heller tilfeldig (Sjaastad 1970: 9, Paterson 1969: 119).<sup>11</sup> Gitt at de fleste småstatsforskerne ønsket så «rene» kategorier av stater som mulig – med felles kjennetegn – ble dette sett på som et problem. Man fryktet at analytikeren ville miste kontrollen over forskningssituasjonen: «[T]eoretisk kan (da) enhver stat – i det minste i gitte situasjoner eller sammenhenger – erklære seg som småstat,» fremhevet Sjaastad (1971: 8). Den samme Sjaastad mente at så lenge den politiske eliten i en småstat forestilte seg, og uttrykte, at den representerte en småstat, ville denne vurderingen antakelig være basert på hvilke materielle ressurser denne småstaten hadde til disposisjon. Hva den politiske eliten mener og uttrykker gjennom ord og begreper, fikk altså ingen selvstendig betydning ettersom disse forhold i siste instans kunne «avleses» i materielle ressurser (Sjaastad 1970: 12). Ut fra en slik, mer eller mindre, positivistisk antakelse vil det altså være umulig – så lenge forholdet mellom ressurser og idéer ikke kan måles direkte – å fastslå hvorvidt en stat er liten eller stor.

Denne kritikken til tross; Vitals vektlegging av psykologiske og subjektive forhold ble tatt opp igjen av andre nøkkelfigurer som Rothstein (1968) og Keohane (1969). Der Keohane (1969: 293–297) var mest opptatt av småstaters manglende påvirkning på det internasjonale systemet, fremhevet Rothstein at småstater skiller seg fra stormakter på flere måter enn ved militær svakhet: «The categories ‘Great’ Power and ‘Small’ Power have a significance beyond relative power ratios» (Rothstein 1968: 21). Småstater var altså ikke bare «weaker Great Powers» (Rothstein 1968: 29). Men hvordan? Rothsteins svar var som Vitals – å legge til en psykologisk atferdsfaktor i tillegg til de materielle forhold, som verken kunne avleses eller måles direkte, men som trakk på statsledernes egne utsagn om hvordan de så sine stater plassert i det internasjonale hierarkiet. Men fordi Rothstein fortsatt la til grunn materielle og ikke

11 Idealmodellen var kort og godt Israel. Vitals definisjoner fortalte derfor mer om Israel enn om småstater generelt (Bull 1968).

bare psykologiske faktorer, ble småstatene i siste instans «svake» stater: «A Small Power is a state which recognizes that it can not obtain security primarily by use of its own capabilities» (Rothstein 1968: 29). Definisjonen ble med andre ord koblet til atferden. Men enkelte begynte imidlertid å stille spørsmål ved relevansen av også denne typen definisjoner. På et større seminar, «Small States in International Relations», arrangert av Den Norske Nobelkomité i 1971, konkluderte man med følgende: «A small power is what a small power does [...] the categories of big, middle and small powers are not fixed» (Brundtland 1971: 197). Enkelte innså umuligheten i å utlede en endelig småstatsdefinisjon. For eksempel måtte småstatenes grunnleggende rolle og status i mellomkrigstiden ses i lys av andre faktorer og på et annet grunnlag enn for årene etter den andre verdenskrig. Ikke minst hang dette sammen med at en ny type kategori av små stater hadde vokst frem som en følge av avkolonialiseringen. Når muligheten for generalisering ikke bare på tvers av rom, men også tid ble redusert, minsket også mulighetene for og relevansen av å etablere et eksakt småstatsbegrep (Fox 1969: 751–754). Metodekritikken var imidlertid tydeligst i Danmark. Et fellespoeng hos både Bjøl, Amstrup, Christmas-Møller og Pedersen bestod i å definere småstater i kvalitative, ikke kvantitative termer. Denne kritikken rettet seg ikke bare mot målekriteriene, men også begrensningene ved behavioristisk metode. For eksempel hevdet Bjøl (1968) at faktorer som utenrikspolitiske målsettinger, saksfelt, interesseintensitet, geografi og historisk fortid var vel så viktige som kvantitative størrelsesfaktorer. Fokuseringen på materielle ressursfaktorer ekskluderte andre, immaterielle kapasiteter som for eksempel forhandlingsevne. Dessuten vil enhver småstatsrolle alltid, historisk sett, være relatert til spesifikke internasjonale systemer:

By itself the concept of small state means nothing. A state is only small in relation to a greater one [...] it is undoubtedly possible to establish a sort of international stratification by quantitative criteria, GNP, area, population, armed forces etc. It is, however, highly questionable how useful this is [...] The problems, possibilities and behaviour of small states vary considerably according to the types of international systems in which they operate (Bjøl 1971: 29–30).

«Størrelse» er med andre ord ingen absolutt kategori, men en sosialt konstruert enhet (Christmas-Møller 1978: 8).

## Atferdsproblemet

Småstaters utenrikspolitiske atferd har – ikke overraskende – vist stor variasjon. Om flere forskere gjerne trekker frem nøytralitet som typisk småstatspolitikk, trekker andre frem alliansetilknytning, mens andre igjen mener at småstater står best alene.<sup>12</sup> Atter andre fremhever småstaters lokale interesseperspektiv.<sup>13</sup> De fleste vektlegger imidlertid småstatenes behov for, og avhengighet av, multilaterale institusjoner og et internasjonalt lovverk, et poeng som også ofte blir fremhevet av småstatspolitikere. Ikke desto mindre viser nyere småstatsforskning at det for europeiske småstater ligger en politisk og økonomisk gevinst i å være små (Katzenstein 1985, Miles 2002a). Gitt den store mengden av småstater er det følgelig vanskelig, for ikke å si umulig, å nå frem til en enhetlig modell for småstatsatferd. En slik innrømmelse sitter imidlertid langt inne for enkelte, fordi den rokker ved en annen utfordring, nemlig generaliseringsproblemet:

Selv om denne iagttagelse ikke kan siges at være overraskende, er den ud fra et småstatsteoretisk synspunkt nok noget nedslående, eftersom et fællestræk i den uafhængige variabel – småstaten – gerne skulle 'slå igennem' i den afhængige variabel – den udenrigspolitiske adfærd (Amstrup 1979: 59).

Store deler av småstatsforskningen har derfor hatt problemer med å markere grensen mellom småstatspolitikk versus stormaktspolitikk. Dette er imidlertid ikke et problem som, slik enkelte hevder, kan «løses» vitenskapelig. Småstatsproblemet lar seg neppe begrense til et spørsmål om «diskriminerende utvelgelse og bruk av data» (Sjaastad 1970: 66), men til mer grunnleggende vitenskapelige forhold. I Rothsteins (1968) historiske småstatsanalyse blir dette spesielt tydelig når han hevder at småstater ikke vil lykkes med å velge nøytralitet. Rothstein viser til hvordan flere nøytrale stater ble trukket inn i den andre verdenskrig. Det er imidlertid ikke sikkert at det var nøytralitet som var utslagsgivende – også andre faktorer var skyld i at småstatene kom med i krigen. Andre nøytrale stater, som ikke kom med i krigen, blir imidlertid holdt utenfor. Rothstein analyserer med andre ord en spesifikk gruppe av småstater – de allierte – ikke småstater som sådanne. Dette kommer kanskje enda tydeligere frem i studiene til Vital (1967, 1971a), som valgte å «teste»

12 For småstatsnøytralitet, se: Frei (1969) og Karsh (1988). For småstaters alliansespolitikk, se Rothstein (1968) og Reiter & Gärtner (2001).

13 Se mer: Fox (1959), Bjøl (1968), Rothstein (1968), Sjaastad (1971) og Hey (2003).

sin idealmodell – staten som står alene – på følgende måte: «The test of ‘non-alignment’ is seen as whether the state in question must rely ultimately on its own political and material resources in the pursuit of an external policy of its own devising – or not» (Vital 1971: 6). Men hvordan bestemmes dette? Med sine generaliserende utsagn om handlefrihet står Vital i fare for å konstruere ikke bare en «utestbar» hypotese, men også en tautologisk definisjon. Selv om det er mulig å fremskaffe både data og hypoteser som gjør det mulig å generalisere seg frem til typiske former for småstatsatferd, dukker spørsmålet om relevans opp. Generalisering på tvers av ikke bare rom, men også tid forutsetter at betydningen av skillet mellom «stor» og «liten» holdes konstant. Her ligger problemet: Dette skillet vil aldri ligge fast, men kontinuerlig endre mening. En småstat kan dessuten være «stor» og «liten» samtidig, på forskjellige områder. Såkalt «empirisk testing» av historisk småstatsatferd er derfor problematisk. Fox var den første som foretok en systematisk studie av såkalte «small powers». Ved å analysere 25 forskjellige sikkerhetspolitiske situasjoner i fem nøytrale stater under andre verdenskrig, deriblant Norge, la hun følgende problemstilling til grunn: «How could such relatively weak states survive while ‘total’ war swept around them?» (Fox 1959: 1). Prosjektet – som blant annet innebar å ta knekken på stereotype antakelser om at «great powers determine the course of world politics and that the small powers can do little but acquiesce in their decisions» – bestod i å klarlegge hvordan småstater kunne utnytte helt spesielle situasjoner til sin egen sikkerhetspolitiske fordel. Konklusjonen hennes var at småstater hadde et betydelig spillerom. De kunne kompensere for sin manglende militære styrke med både økonomiske og diplomatiske virkemidler (Fox 1959: 3–4, 8–9). Det var imidlertid ikke småstatenes indre kjennetegn som bestemte politikken, men den eksterne sikkerhetspolitiske situasjonen. Fox (1959: 183) konkluderte for eksempel med at småstatenes overlevelsessjanser økte når det rådet maktbalanse og de militære ressurser mellom stormaktene var tilnærmet likt fordelt. Altså ikke veldig ulikt de tidligere nevnte realister. Hvordan og hvorfor de enkelte småstater handler slik de faktisk gjør, ble imidlertid ikke gjenstand for kritisk analyse. Derfor blir småstatsatferd i siste instans en effekt av det internasjonale styrkeforholdet mellom stormaktene. Den utenrikspolitiske diskurs i hver enkelt småstat – de nasjonale handlingsbetingelser – blir ikke bare underspilt, men oversett. Christmas-Møller (1970: 382, 1975: 5) har derfor et poeng når han påpeker følgende:

Småstaten [...] bliver reduceret til et analytisk redskab, hvormed gjorde iagttagelser fra virkeligheden søges bragt i overensstemmelse med det herskende teoretiske paradigme på international politik.

Den tradisjonelle forestillingen om makt kan verken forklare hvordan makt eventuelt oppstår fra andre kilder enn militære ressurser, at størrelse kan bety noe mer enn besittelse av militær makt eller at makt og innflytelse kan virke på lavere nivåer enn det systemiske. Småstatsforskningens vektlegging av overlevelse og sikkerhet som atferdskriterier er med andre ord ikke gal, men ufullstendig. Den er historisk knyttet til en spesifikk politisk orden, nemlig den mellomstatlige, anarkiske internasjonale orden. En enhetlig teori om småstatsatferd er ikke noe mindre problematisk enn en generell teori om internasjonal politikk. Begge forsøk innebærer en serie med ikke bare metodiske, men også vitenskapelig problematiske forutsetninger som ikke kan «løses» analytisk. Spesielt to forhold gjør dette vanskelig. For det første: Småstaters atferd kan ikke bare analyseres på bakgrunn av ytre faktorer, som for eksempel internasjonal maktbalanse eller fordelingen av militær makt, men må dessuten trekke inn indrepolitiske forhold. Men da blir generalisering vanskelig. For det andre: Kategorien «størrelse» – der militære kapabiliteter utgjør kjernen – gir verken en utfyllende beskrivelse eller forklaring av småstatspolitikk.

En studie som berørte begge disse poengene var Ole Karup Pedersens *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik* (1970). Pedersens formål var å flytte søkelyset fra småstatens ytre rammebetingelser til indre politiske forhold. Det var de ulike vilkår og muligheter, sett fra de utenrikspolitiske beslutningstakerne i småstaten selv – i første rekke den danske utenriksminister P. Munch (1929–40) – som ble belyst. Nettopp det at statsledere oppfattet sin stat som liten, ble et viktig poeng i seg selv. Pedersen antok at slike vurderinger til statslederne – forstått som praksis – satte spor i politikken og fikk konsekvenser for de utenrikspolitiske beslutninger som ble truffet. En småstats utenrikspolitikk burde derfor ikke utelukkende bli tolket som respons på ytre stimuli. Indre forhold som vedkommende stats samfunnsstruktur, og dennes interne motsetninger og spenninger, spilte en vel så stor rolle for å forklare en småstats utenrikspolitiske atferd. Forskeren måtte derfor kunne lokalisere småstatspolitikk i konkrete konstellasjoner. Generalisering knyttet til småstatsatferd var derfor mindre heldig. I stedet for å besvare *hvorfor* småstater overlevde, interesserte Pedersen seg for *hvordan* og *på hvilke*

*måter* småstater overlever, og hva det innebærer at de – av sine egne politiske ledere og av andre stater – blir oppfattet som små stater (Christmas-Møller 1970: 389).<sup>14</sup> Og hvilke slutninger politikerne i siste instans trakk av dette. Viktigst var likevel Pedersens brudd med behaviorismens målsetting om en kumulativ teoriutvikling. Målet var å studere småstatspraksis i historisk spesifikke situasjoner, ikke akkumulere én småstatsteori:

Hensigten med at analysere P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik er således ikke at nå frem til en teori, der kan foreskrive eller i væsentligt omfang rådgive små stater om, hvorledes de kan eller bør forholde sig i deres forhold til andre stater [...] men i hvor høj grad P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik i hans udenrigsministertid kan bidrage til at kaste lys over en situation, som dels er meget sparsomt belyst (Pedersen 1970: 17–18).

Stater som er små i militær forstand, kan ta igjen og kompensere for denne mangelen ved å være kreative på andre samfunnsområder. Men dette gjelder bare for et lite utvalg av små stater, primært de vesteuropeiske velferdsstater. Alle småstater vil neppe følge samme sett av spilleregler, gitt den store variasjonen av småstater – fra mindre stabile nasjonalstater via moderne og stabile nasjonalstater til mer eller mindre postnasjonale enheter. Utfordringen med å operasjonalisere småstatsatferd ligger ikke bare i metodiske og generaliserbare forhold, men i at selve meningen med «liten» også blir utsatt for endring. Småstaters handlingsbetingelser er med andre ord vidt forskjellige, og varierer etter hvilke praksiser som dominerer den politiske orden staten selv er en del av. Primæroppgaven for småstater i EU består for eksempel ikke lenger i å «overleve», men i å «påvirke» felles politikk. Ulike former for globalisering og den stadige nedbrytningen av suverenitetsprinsippets skille mellom såkalt «innenrikspolitikk» og «utenrikspolitikk» gjør dette poenget bare desto mer aktuelt.

14 Pedersen (1970: 65) rubriserte de danske utenrikspolitiske interesser inn i tre hovedkategorier; de sikkerhetspolitiske, økonomiske og normative. Spesielt å merke seg var Pedersens interesse for de økonomiske interessene, som han for Danmarks tilfelle angivelig mente var viktigere enn de sikkerhetspolitiske (Pedersen 1970: 597).



## Småstatslitteraturens nye problemstillinger

Katzenstein (1985) indikerer et skifte eller en slags dreining i småstatslitteraturen. Den tidligere atferdsproblematikken knyttet til småstaters «overlevelse» er ikke lenger til stede. I stedet fremheves andre politiske egenskaper og kjennetegn, som for eksempel kombinasjonen av en åpen økonomi og en sterk velferdsstat. Indrepolitiske kjennetegn som politisk konsensus og demokratisk korporatisme trekkes frem. Ved å etablere fleksible politiske løsninger viser enkelte vesteuropeiske småstater, som Sverige, Danmark og Østerrike, en klar kreativitet og tilpasningsdyktighet (Katzenstein 1985: 211). «Størrelse» var fortsatt viktig, men i mindre grad enn tidligere:

Size is, of course, one of the most obvious things to be noted about the small European states, but to be useful for analysis size should be considered a variable rather than a constant. Together with other factors it facilitates particular political outcomes. Size affects, in particular, both economic openness and the characteristics of the political regime (Katzenstein 1985: 80).

Ulike former for globalisering gir skillet mellom «store» og «små» mindre mening blant annet på grunn av den gradvise nedbrytningen av grensen mellom «innenrikspolitik» og «utenrikspolitik». I en verden som stadig blir mindre, og hvor statssuverenitetsprinsippet har endret status, blir samtidig behovet for å være stor i militær forstand mindre. Derfor snakker enkelte forskere ikke lenger om «små», men «smarte» stater (Sundelius 1995, Joenniemi 1998, Arter 2000). Dette betyr selvfølgelig ikke at militærmakten som sådan er borte – men at dens relevans er marginalisert på en rekke samfunnsområder (se Held *et al.* 1999). Poenget er bare at den «harde» makten er betydelig redusert i en globalisert verden der en rekke andre politiske virkemidler – såkalt «myk» makt – gjør seg gjeldende (se Nye 1990). Den pågående kampen mot terror – og den økende «sikkerhetisering» som dagens vestlige samfunn er preget av – rokker ikke ved dette bildet. Maktforholdet i internasjonal politikk er med andre ord blitt mye mer komplekst. Kreative kapabiliteter kan i enkelte sammenhenger bety mer enn materielle ressurser. Et eksempel på dette er hvordan småstatsdiplomater virker som nyttige bro- og nettverksbyggere i internasjonalt diplomati – såkalte «honest brokers» (Cooper 1997). Sakkunnskap kan derfor i enkelte situasjoner være viktigere og mer relevant enn hard maktpolitikk. Spesifikk nisjekompetanse og beslutningseffektivitet er eksempler på immaterielle ressurser som kan rettes inn mot spe-

sifikk handling (Sundelius 1995: 75).<sup>15</sup> Ikke desto mindre ser man samme tendenser innenfor det militære fagfeltet, hvor småstater ikke først og fremst bidrar gjennom «styrke», men ved nisje-kompetanse. Spørsmålet om «påvirkning» fremfor «overlevelse» indikerer derfor at mange andre faktorer enn «størrelse», i romlig forstand, kan ha betydning (Antola & Lehtimäki 2001: 13). Baechler (2001: 282) sier det slik:

In the traditional system of states, small and large may have been excellent categories for comparing politico-military capacities. Yet the notions support a simplistic view focusing on physical aspects of power: the strong against the weak, David against Goliath [...] Yet in order to classify states in the international system where the classical security dilemma more often constitutes an exception rather than the rule, the pair's explanatory power is quite weak. The distinction of small and large is to some extent irrelevant to cope with integration and globalization.

Det er imidlertid grunn til å anta at den type kvalitative ressurser som nettopp er nevnt, vil ha betydning for alle typer staters relative makt – ikke bare småstaters. Poenget er bare at slike kvaliteter gjør enkelte småstater i stand til å drive «aktiv» utenrikspolitikk – og gir derfor disse stater en ny identitet. Spesielt ser vi dette i dagens EU. For selv om EU skaper en serie med integrasjonsdilemmaer for medlemslandene, spesielt de små, samt at det finnes flere eksempler på viktige konfliktlinjer mellom «store» og «små» stater innenfor unionen, er likevel forholdet mellom dem så sterkt forrykket at selve meningen med disse størrelser også er blitt endret (Antola 2002). Størrelseskategorien har altså ikke det samme gyldighetsområde som tidligere, ettersom den politiske logikken også er endret (Wæver 2000). Miles (2003: 319) oppsummerte sin analyse av det danske formannskapet i EU 2003 på denne måten: «[C]ertainly it is not size 'that matters'». Og grunnen til dette var at effektiviteten til et presidentskap ikke lenger er knyttet til militær styrke, men snarere administrativ effektivitet, sakkunnskap og forhandlingsstyrke (se Miles 2002b, 2003, Mosser 2001). Den tidligere finske presidenten Martti Ahtisaari (1994) har forfektet det samme poenget:

15 For en norsk parallell, se Matlary (1999), der utenrikspolitikk basert på såkalte verdier er en «god investering» for en småstat som Norge, ettersom dette gir «høy status og godt omdømme internasjonalt» – en «ikke uvesentlig ressurs for et lite land». Se også Thune & Larsen (2000: 80–84) for en tilsvarende vektlegging av omdømmebasert utenrikspolitikk.

Europa håller ofrånkomligen på att omvandlas från en världsdel dominerad av stormakter till en världsdel kännetecknad av samarbete. I detta Europa finns inga stora eller små stater, utan bara sådana stater som förmår samarbeta och sådana som inte förmår göra det [...] Vi håller på att lämna bakom oss en epok som har präglats av maktpolitik, stormaktsmotsättningar och tro på stora ideologier.

Og der disse forskjellene fortsatt eksisterer, ser småstatene nett-opp på EU som en arena som demmer opp for og begrenser slike forskjeller: « [d]e små stater har derfor en interesse i en union, der binder de store ind i en fælles beslutningsproces og giver de små stater en plads ved bordet, hvor beslutningerne træffes» (Fogh Rasmussen 1993: 205, se også Rasmussen 2003b). Det er imidlertid viktig å understreke at dette ikke må forstås som et faktum, men som *politikk*. Poenget er at enkelte småstatspolitikere ser på EU som en mulighet til ikke lenger å være «små», i betydningen passiv og svak «tilskuer». Det settes altså inn politisk energi for å omdefinere deres egen identitet som småstater. Dette gjøres ved å klebe merkelappen «aktiv» på utenrikspolitikken: «Det danske EU-formandskab og udvidelsesforhandlingerne i både EU og NATO har vist, at Danmark har nye muligheder. At vi i større grad kan påvirke udviklingen. At vi kan opnå indflytelse, der rækker langt ud over Danmarks forholdsmæssige størrelse» (Fogh Rasmussen 2003a, se også Holm 1997). Men et nytt EU, spesielt hva angår utenrikspolitiske virkemidler, er imidlertid ikke uproblematisk for småstatene. For selv om EU ikke er en militærmakt av tradisjonell tapning, er det likevel et politisk prosjekt som – til tross for å være en sivil makt – ikke fornekter bruk av militære styrker utenfor eget område (Rieker & Ulriksen 2003). Dette kommer ikke minst frem i dagens krig mot terror, som også EU nå tar del i. Tidligere småstater må derfor venne seg til en ny type politikk som innebærer klare brudd med den politikk de tidligere har vært vant med.<sup>16</sup>

## Konklusjon

Der man tidligere forutsatte én mellomstatlig internasjonal orden – den westfalske – er dagens orden preget av større divergens (Buzan & Little 2000, Cooper 2003). Betydningen av kategorien «småstat» bestemmes av den politiske orden den er en del av. En stat er

16 Som Wæver (1995: 281) uttrykker det: «It is hard to become a great power when one is equipped with a small state identity. Danes generally have a strained relationship to great powers.» Se også Petersen (2003) og Madsen (2003).

ikke primært «liten» i sin natur, men gir kun mening i relasjon til noe «større». Men hva dette større betyr for noe, vil selvfølgelig variere i tid og rom. I denne artikkelen har vi imidlertid sett hvordan kategorien «stor» i studiet av internasjonal politikk er blitt satt lik militær makt. Gitt et slikt utgangspunkt, følger det logisk at småstatene er uvesentlige i den store sammenheng. Tar man derimot et annet utgangspunkt, slik denne artikkelen antyder, og setter begrepene stor og liten inn i en historisk kontekst, følger det ikke lenger logisk at denne inndelingen er «naturlig». Den gir kun mening til en historisk epoke hvor maktforholdet mellom stater i all hovedsak ble bestemt av militære ressurser. «Liten» refererer med andre ord ikke til noe «i seg selv», men vil stå i relasjon til noe som er «større». Selv om dette virker selvsagt, kan ikke det samme sies om konklusjonen: Historiske begreper forteller oss svært lite om vi ikke er kjent med de historiske konkrete handlingsbetingelsene som ligger til grunn for betydningen av begrepene. Småstatsbegrepet må derfor studeres historisk spesifikt. Globaliseringen innenfor den vestlige verden har for eksempel gjort det mulig for småstater å fremføre nye begrunnelser for samhandling mellom stater, store som små. I en verden hvor den militære makten gradvis mister betydning som politisk maktmiddel, øker samtidig behovet for en mer smart, konkret og myk makt. Dermed ikke sagt at dette stiller seg likt for alle småstater i verden. For der skillet mellom liten og stor – i militær betydning – mister noe av sin relevans innenfor EU, fortsetter likevel den tradisjonelle maktdimensjonen å virke i andre deler av verden – der stikkordet fortsatt er «overlevelse». Dagens USA er et eksempel på at utviklingen ikke er entydig. Til en viss grad har USAs nye sikkerhetspolitiske strategi tatt farvel med tradisjonelle prinsipper som stabile allianser og internasjonal rettsorden. Det som kjennetegnet det tidligere europeiske statsdiplomati – stormaktsallianser og maktbalanse dem imellom – er på den annen side i EU blitt erstattet av en homogeniserende integrasjonslogikk relatert rundt en kjerne, nemlig Brussel (Wæver 2000: 258). EUs ordenslogikk er tuftet på at militærmakten er regulert – og blitt mindre relevant som virkemiddel i et komplekst rettslig, overnasjonalt system (Cooper 2003). I langt større grad enn USA – som på mange måter er imperial i formen – fremstår dagens EU som et ledende eksempel på en liberal, postsuveren orden. Ikke overraskende utvikles mye ny småstatstenkning nettopp i dagens EU. «Størrelse» refererer ikke lenger bare til våpenarsenal og militær kontroll over territorier, men til andre former for politiske ressurser. Men der EU er et politisk prosjekt der skillet mellom «stor» og «liten» har mistet

relevans på stadig flere samfunnsområder, er det motsatte tilfelle med USA. Uansett hvor radikal man mener den nye utenrikspolitiske tenkningen i USA er, fortsetter likevel mye – spesielt hva angår relevansen av militær makt – å være knyttet opp til den westfalske statslogikk: «We work hard to have the best relations we can with nations large and small, old and new. But for practical purposes we concentrate on relations with major powers» (Powell 2004: 30). Hvis vi legger til den vilkårlige måten den amerikanske ledelsen forholder seg til «allies and friends» på, virker rammebetingelsene for en rekke småstater i verden langt mindre forutsigbare enn hva tilfellet er i EU (Jagland 2003, Neumann 2003). Det gir derfor mening å konkludere med at småstater – som alle andre stater – ikke lenger eksisterer i én homogen politisk orden, men flere. Man bør derfor ikke trekke opp et skille bare mellom små og store stater, men også mellom de små.

## Litteratur

- Ahtisaari, Martti (1994) *Östersjöområdet i Det Integrerade Europa*, tale ved universitetet i Dorpat den 1. juni. (<http://www.valtioneuvo.fi/tpk/puheet/P9406.TAR.html>)
- Amstrup, Niels (1976) «The Perennial Problem of Small States: A Survey of Research Efforts», *Cooperation and Conflict* 11: 163–82.
- Amstrup, Niels (1979) «Småstaten – et brugbart komparativt begrep?», *Politica* 11(1): 41–62.
- Amstrup, Niels (1980) «Book review», *Cooperation and Conflict* 15: 51–53.
- Antola, Esko & Milla Lehtimäki (2001) *Small States in the EU*. Turku: Jean Monnet Centre of Excellence.
- Antola, Esko (2002) «The Future of Small States in the EU» i Mary Farrell, Stefano Fella & Michael Newman (red.) *European Integration in the 21<sup>st</sup> Century*. London: Sage (69–85).
- Aristoteles (2001) (Richard McKeon red.) *The basic works of Aristotle*. New York: The Modern Library.
- Aron, Raymond (1966) *Peace and War. A Theory of International Relations*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Arter, David (2000) «Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'», *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 677–97.
- Baehr, Peter (1975) «Small States: A tool for analysis?», *World Politics* 27: 456–66.
- Barston, R.P. (red.) (1973) *The Other Powers – Studies in the Foreign Policies of Small States*. London: George Allen & Unwin.
- Bjøl, Erling (1968) «The Power of the Weak», *Cooperation and Conflict* 3(2): 157–68.
- Bjøl, Erling (1971) «The Small State in International Politics» i August Schou &

- Arne Olav Brundtland (red.) *Small States in International Relations*. Uppsala: Almqvist & Wiksell (29–39).
- Branner, Hans (1972) *Småstat mellem Stormagter. Beslutningen om mineudlægning august 1914*. København: Munksgaard.
- Bratt, Eyvind (1951) *Småstaterna i idéhistorien. En studie i äldre statsdoktriner*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Brundtland, Arne Olav (1971) «Summary of Discussion» i August Schou & Arne Olav Brundtland (red.) *Small States in International Relations*. Uppsala: Almqvist & Wiksell (195–250).
- Bull, Hedley (1968) «Force in contemporary international relations», *Survival* 10(9): 300–02.
- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan Press.
- Buzan, Barry & Richard Little (2000) *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Carr, E.H. ([1939] 1981) *The Twenty Years' Crisis 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan.
- Christmas-Møller, Wilhelm (1970) «De små stater: Sokraterne i international politikk?», *Økonomi og Politikk* 44: 380–93.
- Christmas-Møller, Wilhelm (1975) *Småstatsforskning og komparativ udenrigspolitik: En diskussion af to forskningstilgange*. Forskningsrapport 1975/3. København: Institut for Samfunds-fag.
- Christmas-Møller, Wilhelm (1981) *Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion*. Forskningsrapport 1981/9. København: Institutt for Samfunds-fag.
- Cooper, Andrew F. (red.) (1997) *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. Basingstoke: Macmillan.
- Cooper, Robert (2003) *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic.
- East, Maurice A. (1973) «Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models», *World Politics* 25: 556–76.
- East, Maurice A. (1979) «Commentary on 'Småstaten – et brugbart komparativt begrep?», *Politica* 11(1): 63–70.
- Egeland, Jan (1988) *Impotent Superpower – Potent Small State. Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elman, Miriam Fendius (1995) «The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard», *British Journal of Political Science* 25: 171–217.
- Fisher, H.A.L (1914) *The Value of Small States*. London: Oxford University Press.
- Fox, Annette Baker (1959) *The Power of Small States. Diplomacy in World War II*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Fox, Annette Baker (1969) «The Small States in the International System, 1919–1969», *International Journal* 24: 751–64.
- Frei, Daniel (1969) *Dimensionen neutraler Politik. Ein Beitrag zur Theorie der Internationalen Beziehungen*. Genève: Etudes et travaux.
- Frydenlund, Knut (1982) *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenriks-*

- politiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Galloway, David (2002) «The Treaty of Nice and Small Member States», *Current Politics and Economics of Europe* 11(1): 11–29.
- Godal, Bjørn Tore (2003) *Utsikter. Store lille Norge i en ny verden*. Oslo: Aschehoug.
- Goetschel, Laurent (red.) (1998) *Small States inside and outside the European Union*. Dordrecht: Kluwer.
- Griffiths, Richard T. & Helge Ø. Pharo (1995) *Small States and European Integration. Literature Survey and Evaluation*. Working paper 19/95, Oslo: Arena.
- Hambro, C.J. (1936) «De små stater og den store politikk», *Samtiden* 47: 218–35.
- Handel, Michael (1981) *Weak States in the International System*. Padstow: Cornwall.
- Hanf, Kenneth & Ben Soetendorp (red.) (1998) *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London: Longman.
- Held, David et al. (1999) *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hey, Jeanne A. K. (2003): «Introducing Small State Foreign Policy» i Jeanne A.K. Hey (red.) *Small States in World Politics*. Boulder: Lynne Rienner (1–13).
- Holbraad, Carsten (1971) «The Role of Middle Powers», *Cooperation and Conflict* 6 (2): 77–90.
- Holm, Hans-Henrik (1997) «Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints» i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. København: DUPI (52–80).
- Holst, Johan Jørgen (1971) «Small Powers in a Nuclear World» i August Schou & Arne Olav Brundtland (red.) *Small States in International Relations*. Uppsala: Almqvist & Wiksell (187–94).
- Hughes, Kirsty (2004) «The bad old idea of the Big Three», *International Herald Tribune* 17.02.
- Höll, Otmar (1978) «Kritische Anmerkungen zur Kleinstaaten-theorie», *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7 (3): 259–73.
- Höll, Otmar (red.) (1983) *Small States in Europe and Dependence*. Wien: Braumüller.
- Ingebritsen, Christine (2003) *Scandinavia in World Politics*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ingebritsen, Christine & Gerlinde Gstöhl (red.) (2004) *Four approaches to Small States in International Relations*. Kommer.
- Jagland, Thorbjørn (2003) *Ti teser om EU og Norge*. Oslo: Aschehoug.
- Joenniemi, Pertti (1998) «From Small to Smart: Reflections on the concept of small states», *Irish Studies in International Affairs* 9: 61–62.
- Kagan, Robert (2003) *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Knopf.
- Karsh, Efraim (1988) *Neutrality and Small States*. London: Routledge.
- Katzenstein, Peter J. (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. London: Cornell University Press.
- Kelstrup, Morten (1993) «Small States and European Political Integration» i Teija Tiilikainen & Ib Damgaard Petersen (red.) *The Nordic Countries and the EC*. København: Copenhagen Political Studies Press (136–62).
- Keohane, Robert O. (1969) «Lilliputians' Dilemmas: Small States in Internatio-



- nal Politics», *International Organization* 23 (2): 291–310.
- Knudsen, Olav F. (1988) «Of Lambs and Lions: Relations between Great Powers and their Smaller Neighbours», *Cooperation and Conflict* 23: 111–22.
- Knudsen, Olav F. (2002) «Small states, latent and extant: Towards a general perspective», *Journal of International Relations and Development* 5(2): 182–98.
- Kronsell, Annica (2002) «Can Small States Influence EU Norms? Insights From Sweden's Participation in the Field of Environmental Politics», *Scandinavian Studies* 74(3): 287–304.
- Lindell, Ulf & Stefan Persson (1986) «The Paradox of Weak State Power: A Research and Literature Overview», *Cooperation and Conflict* 21: 79–97.
- Liska, George (1957) *International Equilibrium. A theoretical Essay on the Politics and Organization of Security*. Cambridge: Harvard University Press.
- Madsen, Jens Hald (2003) «En udenrigspolitik, vi aldrig har set før. Ud af Den Kolde Krigs koma. Intervju», *Nyhedsmagasinet Ræson* 19. Finnes: (<http://www.raeson.com>).
- Mathisen, Trygve (1971) *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Matlary, Janne Haaland (1999) «Verdimakt blir viktigere», *Dagbladet* 14. 07.
- Miles, Lee (2002a) «Small States and the European Union. Reflections», *Current Politics and Economics of Europe* 11 (1): 91–98.
- Miles, Lee (2002b) «Reflections and Perspectives», *Cooperation and Conflict* 37 (2): 227–31.
- Miles, Lee (2003) «Filling the Gaps», *Cooperation and Conflict* 38(3): 318–321.
- Morgenthau, Hans J. (with Kenneth W. Thompson [1948] 1985) *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, Hans J. (1972) «From Great Powers to Superpowers» i Brian Porter (red.) *The Aberystwyth Papers. International Politics 1919–1969*. London: Oxford University Press (129–39).
- Mosser, Michael W. (2001) «Engineering Influence: The Subtile Power of Small States in the CSCE/OSCE» i Erich Reiter & Heinz Gärtner (red.) *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica (63–84).
- Mouritzen, Hans A. (1988) *Finlandization: Toward a General Theory of Adaptive Politics*. Aldershot: Avebury.
- Mouritzen, Hans (1991) «Tension between the Strong, and the Strategies of the Weak», *Journal of Peace Research* 28(2): 217–30.
- Nansen, Fridtjof (1914) «De små nasjoners rett», *Tidens Tegn*, 29.10.
- Nansen, Fridtjof (1918) «The Mission of the Small States», *The American-Scandinavian Review* 6 (1): 9–13.
- Neumann, Iver B. (2003) *Hva så, lille land? Essays om Norges alminnelighet*. Oslo: Spartacus.
- Neumann, Iver B. & Sieglinde Gstöhl (2004) «Introduction: Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations» i Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann & Sieglinde Gstöhl (red.) *Small States in International Relations: A Reader* Seattle: University of Washington Press.
- Northedge, F. S. (1976) *The International Political System*. London: Faber & Faber.
- Nye Jr., Joseph S. (1990) «Soft Power», *Foreign Policy*: 153–71.
- Olsen, Johan P. (2003) «Størrelse teller, men...», *Horisont* (3): 56–68.



- Paterson, William E. (1969) «Small States in International Politics», *Cooperation and Conflict* 2(2): 119–23.
- Pedersen, Ole Karup (1970) *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*. København: G.E.C. Gads Forlag.
- Petersen, Nikolaj (1977) «Adaptation as a Framwork for the Analysis of Foreign Policy Behaviour», *Cooperation and Conflict* 12: 221–50.
- Petersen, Nikolaj (1998) «National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach», *Journal of Common Market Studies* 36 (1): 33–54.
- Petersen, Nikolaj (2003) «Farvel til småstaten? Intervju», *Nyhedsmagasinet Ræson* 16.10. Finnes på (<http://www.raeson.com>).
- Powell, Colin L. (2004) «A Strategy of Partnerships», *Foreign Affairs* 83(1): 22–34.
- Rappard, William E. (1934) «Small States in the League of Nations», *Political Science Quarterly* 49: 544–75.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003a) *Dansk europapolitik efter formandskabet*. Tale i Dansk Institut for International Studier 15. januar 2003 (<http://www.stm.dk>).
- Rasmussen, Anders Fogh (2003b) Statsministerens tale på Univsersity of Economics, Jindrichuv Hradec, Tjekkia, 24. april 2003 (<http://www.stm.dk>).
- Reiter, Erich & Heinz Gärtner (red.) (2001) *Small States and Alliances*. Heidelberg: Physica.
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI.
- Rosenau, James N. (1971) *The Scientific Study of Foreign Policy*. New York: Free Press.
- Rothstein, Robert L. (1968) *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (1996) *The Social Contract and Discourses*. London: Everyman.
- Schou, August & Arne Olav Brundtland (red.) (1971) *Small States in International Relations*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.
- Sjaastad, Anders C. (1970) *Småstater i studiet av internasjonal politikk*, bind 1. Oslo: NUPI-Rapport nr. 3.
- Sjaastad, Anders C. (1971) *Småstater i studiet av internasjonal politikk*, bind 2. Oslo: NUPI-Rapport nr. 7.
- Sundelius, Bengt (1995) «Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa», *Statens offentliga utredningar* 132 (1995): 61–85.
- Thorhallsson, Baldur (2000) *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Thune, Henrik & Torgeir Larsen (2000) «Utenrikspolitikk uten software. En teori om omdømme, populisme og andre politiske trekkrefter i små staters utenrikspolitikk» i Geir Dale (red.) *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus.
- Vandenbosch, Amry (1964) «The Small States in International Politics and Organization», *Journal of Politics* 26 (2): 293–312.
- Vital, David (1967) *The Inequality of States*. Oxford: Oxford University Press.
- Vital, David (1971a) *The Survival of Small States. Studies in Small Power/Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.
- Vital, David (1971b) «The Analysis of Small Power Politics» i August Schou &

- Arne Olav Brundtland (red.) *Small States in International Relations*. Uppsala: Almqvist & Wiksell (15–27).
- Vogel, Hans (1979) *Der Kleinstaat in der Weltpolitik. Aspekte der schweizerischen Aussenbeziehungen im internationalen Vergleich*. Zürich: Verlag Huber Frauenfeld.
- Wallace, William (1998) «Small European States and European Policy-making: Strategies, roles and possibilities» i *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*. Oslo: Arena Report 1/99: (11–26).
- Walt, Stephen (1987) *The Origins of Alliances*. London: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. California: Addison-Wesley.
- Watson, Adam (1982) *Diplomacy. The Dialogue Between States*. London: Methuen.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wight, Martin (red. Bull & Holbraad) (1995 [1978]) *Power Politics*. London: Leicester University Press.
- Wivel, Anders (2002) «Danmarks sidste formandskab? Institutionelle dilemmaer og magtpolitiske udfordringer for Europas småstater», *Politologiske studier* 5(4): 11–23.
- Wolfers, Arnold (1943) «In Defense of the Small Countries», *The Yale Review* 33 (2): 200–20.
- Wolfers, Arnold ([1962] 1975) *Discord and Collaboration*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Wood, D.P.J. (1967) «The Smaller Territories: Some Political Considerations» i Benedict Burton (red.) *Problems of Smaller Territories*. London: The Athlone Press (23–35).
- Wæver, Ole (1995) «Danish Dilemmas: Foreign Policy Choices for the 21<sup>st</sup> Century» i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (red.) *Adaptation and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967–1993*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut og Jurist- og Økonomforbundets Forlag (269–301).
- Wæver, Ole (2000) «The EU as a security actor: Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders» i Morten Kelstrup & Michael C. Williams (red.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, security and community*. London: Routledge (250–94).
- Ørvik, Nils (1962) «Nøytralitet og nøytralisme. En studie i småstatspolitikk», *Internasjonal Politikk* 20(2).



# Norge, EFTA og det globale kappløp for frihandelsavtaler

**Arne Melchior**

dr.polit., leder av NUPIs  
avdeling for internasjonal  
politikk

Mens debatten om EUs østutvidelse og forhandlingene i WTO har fått omfattende oppmerksomhet i Norge, er det forbausende stille om en ny viktig dimensjon i handelspolitikken. Dette gjelder utbredelsen av frihandelsavtaler på verdensbasis. Det har de siste år vært en akselerasjon i utbredelsen av nye handelsavtaler. Denne utvikling har to komponenter:

- ▼ For det første har det skjedd en konsolidering av regional integrasjon innenfor ulike kontinenter. Europa har kommet lengst, Amerika er på vei til mer omfattende regional integrasjon, nye initiativer er tatt i Afrika, og fra 2002 har også integrasjonen i Asia skutt fart.
- ▼ I tillegg til denne utvidelse og fordypning av integrasjonen innenfor geografiske regioner er det i det siste inngått en rekke avtaler på tvers av kontinenter. Et globalt nettverk av frihandelsavtaler er dermed under utvikling.<sup>1</sup>

I en del andre land er det en aktiv debatt om virkninger av frihandelsavtalene. I Norge har integrasjonen i Europa blitt heftig debattert, mens andre avtaler har fått liten oppmerksomhet.

EFTA har selv bidratt til utbredelse av frihandelsavtaler og har

---

Denne artikkelen bygger på deler av et prosjekt NUPI har gjort for Nærings- og handelsdepartementet i 2002–2003. For en mer detaljert framstilling vises til Melchior (2004). Vi takker NHD for den finansielle støtten. Dessuten takk til to anonyme konsulenter for kommentarer til et tidligere utkast. Alle vurderinger og synspunkter står likevel for forfatterens regning.

- 1 Se Medin (2003) for en oversikt over integrasjon i Latin-Amerika og Melchior (2003a) for en oversikt over global regionalisme.

derfor fortsatt en rolle å spille i tillegg til samarbeidet med EU. EFTA har i dag 20 frihandelsavtaler utenom avtalene med EU. Åtte av disse avtalene vil bortfalle som følge av EUs utvidelse i 2004. De 12 resterende avtaler er med

- ▼ tre andre søkerland til EU (Romania, Bulgaria, Tyrkia)
- ▼ fire land i Midtøsten og Nord-Afrika (Israel, Jordan, Marokko, PLO)
- ▼ to land på Balkan (Kroatia, Makedonia)
- ▼ ett land i Asia (Singapore) og
- ▼ to i Latin-Amerika (Mexico, Chile).

Forhandlinger pågår med fem nye land: Canada, Egypt, Tunis, Sør-Afrika og Libanon. I tillegg har EFTA inngått samarbeids-erklæringer med seks andre land/landgrupper (Albania, Gulf Cooperation Council, Ukraina, Serbia/Montenegro, Mercosur og Algerie), som i noen tilfeller kan lede til framtidige forhandlinger om frihandelsavtaler.<sup>2</sup>

Utbredelsen av frihandelsavtaler, både regionalt og globalt, har vidtrekkende implikasjoner. Mens bortimot halvparten av verdenshandelen i dag dekkes av frihandelsavtaler og tollpreferanser av ulike slag, kan tallet øke de nærmeste år. Dersom store land som USA og Japan for fullt kaster seg på frihandelskappløpet, kan det i løpet av få år bli slik at bare en liten del av verdenshandelen dekkes av det multilaterale regelverket i WTO. I tillegg til den økonomiske effekt har frihandelsavtalene dermed også en viktig handelspolitisk side: Det er en risiko for at WTO blir marginalisert. Dette er drøftet i Melchior (2003a). Konklusjonen er der at man bør arbeide for liberalisering i WTO som fjerner insentivet for diskriminerende frihandelsavtaler, men samtidig forhandle slike avtaler så lenge insentivet er til stede. Hvis for eksempel toll for industrivarer blir redusert til null eller et lavt nivå i WTO, vil den diskriminerende virkning av frihandelsavtaler bli betydelig mindre. Frihandelsavtalene kan i så fall bli et nyttig supplement til WTO, snarere enn en konkurrent.

Gitt at andre land inngår stadig nye frihandelsavtaler, kan EFTA tape på å sitte stille. Men hvor «aktivistisk» skal EFTA være i denne prosessen? Skal EFTA være «reaktiv» og kun svare med egne avtaler når EU eller andre land inngår slike, eller skal EFTA selvstendig ta initiativer for å bedre adgangen til nye markeder på

<sup>2</sup> For en oversikt over EFTAs avtaler, se <http://secretariat.efta.int/Web/Agreements/>

verdensbasis? Og hvilke andre motiver enn de rent økonomiske skal telle med i denne vurderingen? Skal EFTA forhandle avtaler med fattige land for å bidra til deres utvikling, eller vil effekten av dette være så liten at slike motiver er mindre viktige?

Artikkelen drøfter EFTAs strategier og hvilke nye avtaler som bør prioriteres av Norge, med fokus på land utenom de som har søkt om medlemskap i EU. Selv om den først og fremst vil bidra til å belyse økonomiske motiver, vil også andre aspekter bli berørt. Artikkelen er ikke en komplett gjennomgang av alle aspekter, men et innspill i diskusjonen om frihandelsavtaler.

## **Hvorfor inngå frihandelsavtaler? Økonomiske motiver**

Ofte er det eksportnæringene som sterkest argumenterer for handelsliberalisering, enten det gjelder frihandelsavtaler eller liberalisering i WTO. Dette er naturlig, fordi bedre markedsadgang for eksport generelt gir en gevinst for de berørte næringer. Lavere handelsbarrierer kan betraktes som et positivt skift i etterspørselen, og dette kan slå ut i økt volum (økt sysselsetting og inntekt i næringen) eller økt pris (økt inntekt for næringen). Denne gevinst for eksportnæringene er imidlertid bare en del av det totale bilde når det gjelder effekten av økt frihandel. I regelen er handelsliberalisering gjensidig, slik at importen også liberaliseres og øker. Dette vil redusere inntekten fra eller sysselsettingen i hjemmekonkurrerende næringer. På tross av mulige tap av denne type vil konsumentene normalt tjene på importliberalisering, gjennom lavere priser og økt produkttilgang. Den reduserte aktivitet i importkonkurrerende virksomhet kan også frigjøre ressurser som kan brukes i annen produksjon, og dette kan øke økonomiens samlede effektivitet. Det er summen av alle disse effekter som avgjør hva vi tjener økonomisk på handelsliberalisering.

Spesielt ved frihandelsavtaler, sammenliknet med handelsliberalisering generelt, er at økt import fra frihandelspartnere kan erstatte import fra andre land snarere enn innenlands produksjon. For sektorer der Norge har liten produksjon (for eksempel klær) vil dette være hovedeffekten. I slike tilfeller vil frihandelsavtaler gjøre importen billigere uten at norske produsenter taper, og konsumentene vil tjene. Norge som nasjon kan imidlertid tape på dette dersom reduksjonen i tollinntekter er tilstrekkelig stor. Dette var et viktig argument i tidlig teori om frihandelsavtaler. Poenget er at «handelsvridning» til en mindre effektiv leverandør forårsaker

tapet: Vi mister toll, og importprisen uten toll er høyere enn før.

Et slikt tap kan unngås dersom vi istedenfor frihandelsavtaler liberaliserer på generell basis (unilateralt eller gjennom WTO), uten å diskriminere mellom eksportland. I eksemplet ovenfor ville vi fortsatt importere alt fra det billigste landet, og konsumentene ville nå tjene så mye at det vil være en netto gevinst uansett hvor stort tapet i tollinntekter er. Dette tilsier at hensynet til billigere import ikke er et hovedargument for å inngå frihandelsavtaler; det er snarere et argument for liberalisering overfor alle land.

Også ifølge tradisjonell teori kan imidlertid frihandelsavtaler gi en gevinst: Dette skjer dersom handelsvridningen er begrenset og avtalen fører til økt gjensidig handel mellom frihandelspartnerne. Dette kan, på samme måte som multilateral liberalisering, føre til lavere priser og større effektivitet i økonomien. Likevel er det slik at gevinsten normalt ville være større ved multilateral liberalisering, og frihandelsavtaler blir dermed den «nest beste» løsning. Nyklassisk handelsteori resulterer dermed i en «lunken» holdning til frihandelsavtaler; slike avtaler kan være bra dersom man ikke lykkes med multilateral liberalisering, men det siste er å foretrekke.

Et mer ekstremt argument er basert på nyklassiske handelsmodeller med små land som står overfor gitte verdensmarkedspriser: For disse land kan *ensidig* handelsliberalisering uansett gi en gevinst, gjennom en kombinasjon av lavere priser og høyere samlet effektivitet i økonomien. Gjensidighet i forhandlingene, eller hensyn til markedsadgang for eksporten, blir dermed mindre viktig: Handelsforhandlere som driver hard tautrekking og «gir og tar» i forhandlinger med andre land kunne like godt holde seg hjemme, og overlate til finansdepartementet å sette en strek over alle nasjonale handelshindringer – uansett hva handelspartnerne gjør.

I nyere handelsteori, der det tas hensyn til stordriftsfordeler og ufullkommen konkurranse, er denne logikken ikke lenger gyldig. Et hovedpoeng i slik teori er at markedsadgang har langt større betydning, og påvirker velferd så vel som næringsstruktur. I nyklassisk teori er næringsstrukturen bestemt av landets produksjonsfaktorer, og handelsliberalisering vil føre til økt spesialisering i tråd med dette. Dette er også gyldig i nyere teori, men i tillegg kommer at bedre markedsadgang stimulerer produksjonen i sektorer med ufullkommen konkurranse og stordriftsfordeler. Forhold som hjemmemarkedets størrelse, geografisk beliggenhet og markedsadgang for eksporten får dermed en selvstendig rolle i analysen av næringsstruktur og velferd.

En implikasjon av dette er at land kan tjene på proteksjonisme,

og andre land kan tape (se for eksempel Venables 1987: 713). Ny handelsteori innebærer derfor at det er rasjonelt å fokusere på eksportinteresser og markedsadgang. Krav om gjensidighet i handelsforhandlinger er ifølge dette ikke utslag av simpel «merkantilisme», men økonomisk rasjonelt. Selv om et land kan tjene på ensidig liberalisering, kan det tjene enda mer på gjensidig liberalisering. Dette er viktig for EFTAs frihandelsavtaler: En del av disse inngås nå med land som har mye høyere handelsbarrierer enn Norge og Sveits.

Ny handelsteori gir derfor et nytt perspektiv på frihandelsavtaler: Det er mer å tjene for dem som deltar, og mer å tape for dem som ikke deltar. Grunnen er nettopp at slike avtaler gir «privilegert markedsadgang» for deltakerne, på bekostning av «utenforlandene». Regional integrasjon har dermed en diskriminerings-effekt som kan øke gevinsten ved liberalisering – på bekostning av land som ikke deltar. Jo flere frihandelsavtaler som fins, jo verre er det å stå utenfor. Og jo flere som står utenfor, jo mer tjener de landene som integreres. Ifølge slik teori er det derfor rasjonelt for landene å delta i et «kappløp for frihandelsavtaler» (se f.eks. Melchior 1997, 2003a).

På tross av at nyere handelsteori betoner den positive effekten av frihandelsavtaler for dem som deltar, er effektene ikke entydige. For eksempel kan det i visse tilfeller være slik at små land tjener mer på regional integrasjon enn store land, men hvis integrasjonen blir tilstrekkelig vidtgående kan det være omvendt. Det kan også hende at land med sentral geografisk beliggenhet tjener mer enn perifere land. Det er derfor komplisert å bedømme den samlede effekt. Dette er relevant for Norge: Integrasjonen mot Vest-Europa har til en viss grad gjort Norge til «Europas råvareprodusent». En hypotese er at liten hjemmemarkedsstørrelse og perifer beliggenhet, i tillegg til naturressursene, er årsaker til dette. Ifølge teorien betyr dette ikke nødvendigvis at vi har tapt på integrasjonen, men at vi kanskje har tjent mindre enn en del andre land på grunn av den ensidige næringsstrukturen. Det er derfor viktig å skille mellom næringsstruktur og velferd; friere handel kan gi en velferdsgevinst også i tilfeller der et land blir «avindustrialisert».

Gitt at hensynet til importliberalisering ivaretas bedre gjennom multilateral liberalisering enn gjennom frihandelsavtaler, vil vi i det følgende fokusere sterkere på eksportens utvikling. Hvordan har eksporten utviklet seg? Hvor viktig er de ulike markeder? Hvor høye er handelshindringene? Hvordan er handelen sammensatt? Hvor mye kan eksporten øke dersom det inngås frihandelsavtaler?

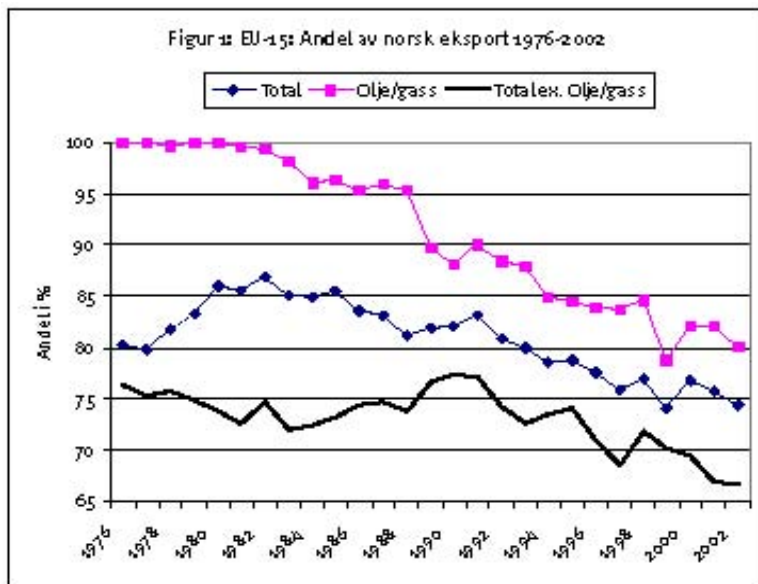


## Et mer globalisert handelsmønster<sup>3</sup>

### EUs andel av utenrikshandelen synker

Et viktig premiss for EFTAs strategi er at betydningen av markeder utenfor Vest-Europa øker over tid. Et grunntrekk i verdensøkonomien de senere år er ulik vekst i ulike regioner. Spesielt har veksten i Øst-Asia ført til at denne del av verden er blitt viktigere. Åpningen av Sentral- og Øst-Europa har også gjort denne region til en viktigere handelsaktør. Frihandelsavtaler og liberalisering i WTO har også bidratt til økt handel i andre deler av verden.

En konsekvens av dette er at EUs betydning i global handel er kraftig redusert det siste tiår. Ifølge WTOs handelsstatistikk er EUs andel av verdens import redusert fra 45% i 1990 til 37% i år 2000.<sup>4</sup> Dette kommer også til uttrykk i Norges utenrikshandel. Figur 1 viser andelen for EU-15 i norsk eksport i perioden 1976–2002.<sup>5</sup>



men senere har andelen vært jevnt synkende, til rundt 80% i dag. For eksport unntatt olje og gass fluktuerte andelen for EU-15 rundt 3/4 fram til omkring 1990. Etter dette har andelen sunket markant,

3 I dette avsnitt analyseres Norges utenrikshandel med varer, for å belyse en del utviklingstrekk som har betydning i handelspolitikken. For en nærmere analyse av handel med tjenester vises blant annet til Grünfeldt (2003).

4 Se [http://www.wto.org/english/res\\_e/statistics\\_e/its2003\\_e/section3\\_e/iii02.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2003_e/section3_e/iii02.xls)

5 EU er gradvis utvidet i perioden, men alle 15 land er tatt med i hele perioden for at tallene skal være sammenliknbare. Likeledes er DDR inkludert i årene før tysk sammenslåing.

til rundt 2/3 i 2002. Reduksjonen i EUs andel skyldes ikke at eksporten til EU har blitt mindre, men at eksportveksten har vært sterkest utenfor EU. Fortsatt er EU helt klart den viktigste gruppen av handelspartnere, men de andre øker i betydning.<sup>6</sup>

Nedgangen gjelder også for EU-25. De ti nye medlemslandene økte sin andel i norsk eksport unntatt olje og gass fra 1.4% i 1993 til 2.4% i 2002. For EU-25 blir dermed reduksjonen litt – men ikke mye – mindre.

Når andre deler av verden øker i økonomisk betydning, blir også de handelspolitiske relasjoner med andre regioner mer sentrale. Dette er artikkelens utgangspunkt. Vi gjør ikke noe forsøk på en fullstendig *forklaring* av hvorfor EUs andel har gått ned – dette kunne være tema for en egen artikkel. Med EU-debatten rundt hjørnet bør nevnes at vi heller ikke sier noe om hvorvidt det er «bra» eller «dårlig» at kurven peker nedover. Fortsatt er EU den viktigste handelspartner. Men: Det er flere som melder seg på.

En av de mulige årsaker til at EUs andel av norsk eksport er redusert, er at andre land de siste årene har fått bedre markedsadgang i EU. Dette har skjedd gjennom WTO, gjennom integrasjonen mot Sentral- og Øst-Europa, EUs handelspolitikk overfor u-land (særlig de såkalte ACP-landene i Afrika, Karibia og Stillehavet) samt frihandelsavtaler. Dette er en viktig, kanskje til og med dramatisk, handelspolitisk endring for norsk næringsliv de siste år. På 1980-tallet, etter at tollnedtrappingen i frihandelsavtalen med EU var fullført, hadde EFTA-landene en betydelig fordel i EU-markedet sammenliknet med andre land utenfor EU. Denne fordel er senere gradvis redusert, slik at Norges handelspreferanser i EU er undergravd. Videre liberalisering i EU kan forsterke effekten: Fortsatt har EU toll overfor andre land for en del varer som er viktige i norsk eksport, for eksempel innenfor kjemisk industri. For industrivarer, der Norges toll i EU er null, utgjør dette et minus på kontoen for handelsliberalisering. Dette gjelder også for hvitfisk (torsk, sei osv.), der Norge har betydelige handelspreferanser i EU. Derimot møter Norges eksport av laks og pelagisk fisk til EU stort sett normal toll, så her er spørsmålet om «undergraving av preferanser» ikke viktig.

6 Den økte betydningen av markeder utenfor EU gjenspeiles også på sektornivå: I gjennomsnitt er det slik at sterk eksportvekst er forbundet med en redusert andel eksport til EU. Dette er nærmere omtalt i Melchior (2004). For Norges import er det ikke en like sterk nedgang i EUs andel, selv om det også her har vært en reduksjon.

## Globalisering = mer eksport utenfor EU

Gitt at EU-15 og EU-25 står for en synkende andel av norsk eksport unntatt olje og gass, hvilke land er det da som blir viktigere? Ikke uventet er land i Asia viktige på denne listen. Kina, Japan og Sør-Korea, fulgt av Singapore, skiller seg her ut som eksportmarkeder som har økt mye i betydning. I «nærområdet» finner vi Russland, Tyrkia og Ukraina. I Amerika har eksportandelen økt mest overfor Brasil og Canada. Økningen for et titalls viktige enkeltland kompenserer for en betydelig del av nedgangen overfor EU.

I tillegg til dette er eksporten i perioden preget av større *diversifisering* mellom land, slik at den vokser i en rekke nye og små markeder. I 1990 var det 39 land som hadde en andel på mer enn én promille av eksporten unntatt olje og gass. I 2002 var tallet steget til 62. I sjiktet av land som har en andel på noen få promille av eksporten, finner vi også mange land der eksportandelen har økt. Dette viser at *globalisering* er en viktig grunn til EUs reduserte andel: Vi eksporterer til flere land, og eksporten til en rekke små eksportmarkeder er i vekst.

## EFTAs frihandelsavtaler: videre strategi

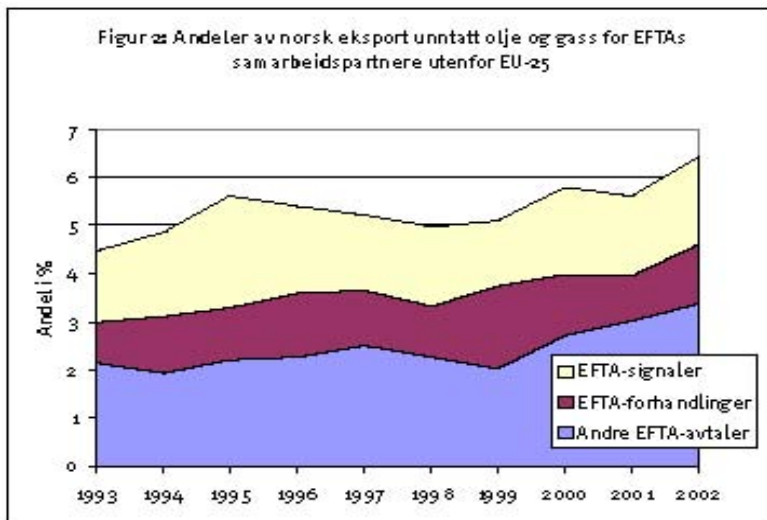
### Ivaretar EFTAs avtaler markedsadgang utenfor EU-25?

I figuren nedenfor har vi delt EFTAs samarbeidspartnere utenfor EU-25 inn i tre grupper:

- ▼ 12 land som EFTA har frihandelsavtaler med, utenom de 8 som går inn i EU. I denne gruppen er Singapore og Tyrkia de klart viktigste handelspartnerne.
- ▼ 5 land som EFTA forhandler med om inngåelse av avtaler. Av disse er Canada klart viktigst, målt ut fra dagens handel.
- ▼ 14 land der EFTA har inngått samarbeidserklæringer med sikte på økt samarbeid (betegnet «EFTA-signaler» i figuren). I denne gruppen er Brasil og Ukraina viktige land.

Figur 2 viser hvordan disse gruppenes andel av norsk eksport (unntatt olje og gass) og import har utviklet seg i 1993–2002.

Eksporten til disse EFTA-partnerne har dermed økt. De viktigste



landene i hver gruppe (omtalt ovenfor) står for en betydelig del av økningen.<sup>7</sup>

EFTAs nåværende avtaler og initiativer utenfor EU-25 dekker dermed en del markeder som er viktige for norsk eksport, og en del av de voksende markedene. Dette gjelder spesielt Tyrkia, Singapore, Canada, Brasil og Ukraina. I tillegg omfattes åtte land som står for mer enn en promille av norsk eksport unntatt olje og gass. Til slutt kommer 18 land som står for mindre enn en promille av norsk eksport unntatt olje og gass. I 2002 hadde disse 18 land en gjennomsnittlig andel av norsk eksport unntatt olje og gass på 0.019% (tilsvarende 41 millioner NOK). Noen av disse landene kan helt sikkert øke i betydning etter hvert, men det er likevel et spørsmål hva som er begrunnelsen for å prioritere samarbeidet med disse land i øyeblikket. Hvis handelen er null, har en frihandelsavtale liten effekt uansett hvor gode motiver som ligger bak den.

På «EFTAs liste» mangler også en del av de land som er viktigst i eksporten utenfor EU-25. Her inngår USA, Japan, Russland, Kina

<sup>7</sup> For land der EFTA allerede har inngått frihandelsavtaler, kan disse avtalene være en årsak til eksportveksten. Vi gjør her ingen forsøk på å tallfeste i hvilken grad den økte eksport skyldes frihandelsavtalene eller andre forhold. Avtalen med for eksempel Tyrkia ble inngått allerede i 1993, så her kan eksportøkningen i høy grad være påvirket av handelsavtalen. Eksporten til Mexico møter fortsatt høy toll for mange varer, og det er først etter nedtrappingsperioden for toll at avtalen kan forventes å ha full effekt. Singapore-avtalen trer i kraft i 2003, men her er tollnivået i utgangspunktet lavt, slik at det sannsynligvis ikke er for vareeksporten at den sterkeste effekt av avtalen vil merkes.

og Sør-Korea. Som påvist tidligere har Japan, Russland, Kina og Sør-Korea blitt stadig viktigere for eksporten det siste tiåret. Hensyn til eksporten taler dermed for at disse land burde få sterkere prioritet i EFTAs frihandelsbestrebelser.

Selv om globalisering betyr at eksporten diversifiseres til langt flere handelspartnere, er det urealistisk å skulle lage EFTA-frihandelsavtaler for alle disse. Handelsliberalisering i WTO blir dermed viktigere, og det er her et spørsmål om å finne den riktige «arbeidsdeling» mellom EFTA og WTO. De økonomiske motiver kan peke i retning av frihandelsavtaler med et begrenset antall land, mens resten håndteres innenfor det multilaterale regelverket. EFTAs nåværende strategi bærer preg av at en rekke marginale handelspartnere er inkludert, mens en del sentrale handelspartnere ikke er med. Vi skal senere drøfte om det fins andre motiver som begrunner denne profil.

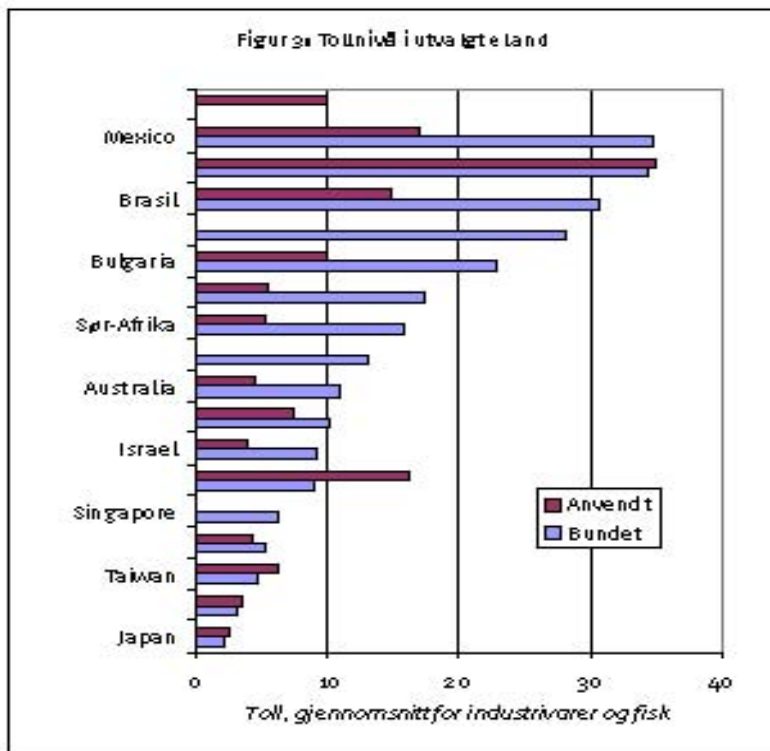
Utbredelsen av frihandelsavtaler de siste år innebærer stadig flere avtaler mellom land på ulike inntektsnivåer. Dette betyr at faktorbasert handel blir en viktigere drivkraft bak handelsmønsteret. Ifølge Venables (2003) kan land som ligger «midt på treet» med hensyn til faktorsammensetning, tjene mer på regional integrasjon. Norge har relativt liten produksjon av differensierte industrivarer sammenliknet med andre rike land, men høy produksjon av slike sammenliknet med fattige land. Dette gjenspeiles også i handelsmønsteret. Det er derfor sannsynlig at frihandelsavtaler med fattigere land kan bidra til økt eksport av slike varer. Frihandelsavtaler kan i så fall bidra til mer industriell diversifisering i Norge.

Det økonomiske motiv for frihandelsavtaler er ikke statisk, men påvirkes av endringer i andre lands handelspolitikk: Når andre land inngår frihandelsavtaler, endres konkurranseforholdene i EFTAs eksportmarkeder og utgjør et argument for EFTA-avtaler. Gitt utbredelsen av nye frihandelsavtaler på verdensbasis de siste år, vil det «reaktive» argument for å inngå handelsavtaler øke i betydning. For eksempel oppnår Chile tilnærmet frihandel med fisk i sin nylig inngåtte avtale med Sør-Korea. Dette utgjør et argument for at EFTA bør følge opp overfor Sør-Korea. Fortsatt er hovedtyngden av frihandelsavtaler regionale, det vil si mellom land innenfor geografiske regioner. Men mengden av frihandelsavtaler på tvers av regionene øker i betydning, og dette betyr en gradvis styrking av grunnene til at EFTA bør forhandle frihandelsavtaler med global rekkevidde.

### Norge møter betydelige handelshindringer i en del markeder

Blant OECD-landene er toll for industrivarer en moderat handelshindring. Globalt er imidlertid toll i høy grad fortsatt av betydning. Figur 3 viser gjennomsnittlig toll for industrivarer (og fisk) i en del aktuelle land der vi har data fra WTO.<sup>8</sup>

Snittet for anvendt toll varierer fra null til over 15% for Brasil og



Mexico, og enda høyere for India. For en del land er det betydelig variasjon i tollsatsene. Tollen for sjømat er generelt noe høyere enn for industrivarer og fisk under ett (se Melchior 2003b). Når tollen i Mexico for eksempel blir redusert fra 30% til nær null som følge av frihandelsavtalen, kan dette øke eksportmulighetene betydelig.

### Virkningen av redusert toll for eksporten

<sup>8</sup> Datakilde: WTO (2002). For Russland (ikke WTO-medlem) mangler bundet toll, og for et par andre mangler data for anvendt toll. For Singapore er anvendt toll lik null, og dette er grunnen til at det ikke vises på figuren. For Kina viser figuren anvendt toll i dag, mens bundet toll er nivået etter WTO-tilpasning; dette er grunnen til at førstnevnte er størst.

Hvor viktig er det å fjerne tollene i eksportmarkedene? Hvor mye vil eksporten øke hvis tollene blir fjernet? Svaret avhenger av ulike forhold:

Hvis tollene blir redusert bare for Norge, er virkningen sterkere for Norge enn om den blir redusert for alle leverandørland. Når Chile får tollfrihet for laks i Sør-Korea som følge av frihandelsavtalen, tar de over markedsandeler også fra andre eksportland, og eksportøkningen blir sterkere enn om også Norge og andre land hadde fått tilsvarende markedsadgang. Av denne grunn kan liberalisering i frihandelsavtaler ha en sterkere effekt for det enkelte land enn WTO-liberalisering.

Effekten vil variere mellom varegrupper, avhengig av hvor prisfølsom etterspørselen er. For homogene varer som metaller, fisk osv. kan vi forvente at effekten er sterkere enn for differensierte industrivarer og maskiner. Fordi innslaget av slike varer er større i norsk eksport, kan frihandelsavtaler ha sterkere effekt på etterspørselen.

For det tredje vil effekten på eksportvolum naturligvis være sterkere hvis tollene er høye, eller hvis det er snakk om et stort marked. Selv om tollene i Japan er lav, kan fjerning av toll ha en betydelig effekt, spesielt for varer med høy priselastisitet.

Til sist vil også Norges markedsandel påvirke utfallet: Jo høyere andel, jo mindre effekt. Grunnen til dette er at jo mindre markedsandelen er, jo mer er det å vinne ved å ta over markedsandeler fra andre.

Markedsutfallet vil også avhenge av tilbudssiden: Hvis eksporten kan økes lett uten at kostnadene øker, vil resultatet bli økt volum snarere enn høyere pris. Dette vil variere mellom varer; for eksempel kan tilbudet av fangstfisk være begrenset av fangstkvoter, slik at prisendringen blir sterkere. Hvis alle land liberaliserer samtidig, vil den samlede etterspørselseffekt være stor, og det er mindre sannsynlig at tilbudet kan økes uten at det går ut over prisen.

Disse forhold gjør at det er vanskelig å predikere hvordan tollendringer vil slå ut. Det er likevel gjort noen forsøk på en slik kvantifisering. Maurseth (2003a) benytter en såkalt «gravitasjonsmodell» for handelen og estimerer hvordan eksporten til de enkelte land påvirkes av markedsstørrelse, geografisk avstand og tollnivå for ulike varegrupper. Modellen benyttes så til å predikere hvordan eksporten vil påvirkes dersom tollene fjernes. Resultatene viser at for land utenfor EU-25 er handelspotensialet ved fjernet toll høyest for Kina, USA, Japan, Brasil og India.

Flere analyser (se for eksempel Fink *et al.* 2001 samt Hummels

2001) peker i retning av at effekten av toll kan være langt sterkere enn det man kunne tro ut fra vanlige priselastisiteter i etterspørselen. Disse ligger ofte i størrelsesordenen 1–2 i tallverdi, mens estimatene for tollelastisiteter kan ligge betydelig høyere for en del varegrupper. I Melchior (2004) gjengis også noen foreløpige beregninger av hvordan eksporten av sjømat kan påvirkes av redusert toll, basert på et anslag på -4.4 for «tollelastisiteten» for sjømat. Utenfor EU-25 er handelspotensialet høyest for Japan, Brasil, Kina, Taiwan og Sør-Korea. USA er ikke med på denne listen fordi den bare tar hensyn til ordinær toll, som er nær null for fisk. Dersom vi også hadde tatt hensyn til USAs antidumpingtiltak mot Norge, kunne resultatet bli annerledes. For Canada er tollen for fisk allerede null, så her vil ikke en frihandelsavtale føre til noen endring.

Beregningene omfatter ikke alle land som vi har omtalt som mulige frihandelskandidater. En begrensning er også at beregningene er utført i form av prosentvise økninger i nåværende eksport. For land der eksporten er liten som følge av høy toll, kan denne metoden føre til en undervurdering av eksportpotensialet. Det er derfor ikke overraskende at resultatene er grovt sett på linje med hva vi finner ved å bedømme ulike lands betydning i dagens eksport. Resultatene viser også at selv om tollen er lav, kan handelspotensialet være betydelig dersom markedet er stort.

Anslagene for mulig eksportvekst er å betrakte som en foreløpig og grov illustrasjon av mulige effekter av redusert toll, men de illustrerer likevel at tollnedtrapping kan ha betydelig effekt, kanskje særlig for sjømat som er viktig i eksporten og dessuten møter høy toll i mange markeder.

### **Hva har EFTA å tilby? Toll i Norge og Sveits**

Selv om Norge kan tjene på frihandelsavtaler, er det ikke sikkert at de blir noe av dersom ikke motparten også har noe å hente. Et spørsmål er derfor om frihandel vil føre til særlig liberalisering andre veien.

Fra 2002 praktiserer Norge null toll for de fleste industrivarer; unntaket er tekstiler og klær der gjennomsnittlig toll er i overkant av 10%. U-landene har imidlertid tollpreferanser for en del tekstiler og klær, slik at gjennomsnittet kommer ned i 3% for u-land. Norge har derfor ikke så veldig mye å «tilby» i frihandelsavtaler når det gjelder toll for industrivarer. Dette er imidlertid forskjellig for Sveits, som har høyere tollsatser og dessuten et uoversiktlig tollsystem med omfattende bruk av mengdetoll. Dette betyr at tollen er fastsatt i



beløp per kilo, stykk e.l. Sveits er på verdenstoppen i bruk av slike «ikke-ad-valorem» tollsatser – de gjelder for hele 85% av importen (WTO 2003). Som følge av dette er det heller ikke lett å beregne Sveits' gjennomsnittlige tollsatser.

Sett under ett kan vi derfor konkludere at mulige frihandelspartnere for EFTA har noe, men ikke altfor mye, å tjene på eliminering av toll for industrivarer. Spørsmålet er så: Er det andre områder der frihandelsavtaler kan være til fordel for EFTAs partnere?

## Landbruksvarer

Både Norge og Sveits er land med høy beskyttelse av landbruksvarer. I Uruguay-runden ble det avtalt begrensede liberaliseringstiltak. Importrestriksjonene på landbruksvarer ble også gjort om til toll, med det resultat at Norge innførte til dels skyhøye tollsatser på landbruksområdet. Finger *et al.* (1996) oppgir importveide gjennomsnitt for toll på landbruksområdet til 51% både for Norge og Sveits. Beregninger av Dimaran og McDougall (2002) gir imidlertid langt høyere tall. Basert på disse finner Cline (2002) et tollgjennomsnitt for landbruksvarer på 161% for Sveits og 273% for Norge!<sup>9</sup> Selv om det er noe tvil om hva som er det riktige tallet, er det hevet over tvil at Norge er blant verdens fremste på landbruksproteksjonisme.

For land med offensive interesser på landbruksområdet er konsesjoner på landbrukssiden en mulig løsning for at avtalene skal bli balanserte. I mange tilfeller har EFTA mye lavere toll på industrivarer enn de land det er aktuelt å forhandle med, og dersom Norge ikke vil gi konsesjoner på landbruksområdet, kan det bety at det blir vanskeligere å forhandle avtaler med en del land. Liberalisering på landbruksområdet er dermed en mulighet i frihandelsavtaler. Dersom liberalisering på landbruksområdet blir et resultat i den pågående WTO-runden, kan man eventuelt gå lenger eller raskere fram i frihandelsavtaler.

EU vil imidlertid neppe sitte rolig og se på at Norge gir andre land friere markedsadgang for landbruksvarer uten at det skjer endringer i EØS. Det vil derfor reise seg et spørsmål om likebehandling. Dersom man skal skille mellom land, må dette skje ut fra et klart kriterium. Fattige land kan for eksempel gis bedre behandling – de kan få bedre vilkår for landbruksvarer under GSP, mens mellominntektsland (for eksempel Brasil, Sør-Afrika) kan få det under

9 Cline tar utgangspunkt i tollgjennomsnittene for ulike undergrupper av landbruksvarer og beregner et gjennomsnitt med verdensproduksjonen i hver gruppe (verdi) som vektor.

frihandelsavtaler. Ulike modeller er her mulig.

## Tjenester

I tradisjonelle frihandelsavtaler var det toll for industrivarer som var den mest sentrale bestanddel. Gradvis har frihandelsavtalene blitt utvidet til å omfatte andre forhold, som tjenester, investeringer, konkurransepolitikk, migrasjon og handel med landbruksvarer.

Inntil nylig var det utenom GATS (Generalavtalen for handel med tjenester i WTO) bare med EU at EFTA-landene hadde avtaler om liberalisering av tjenestehandelen. De nylig inngåtte avtalene med Mexico, Singapore og Chile er «andregenerasjonsavtaler» som blant annet også dekker tjenester, investeringer og offentlige innkjøp.

Mer effektive tjenestemarkeder er av stor økonomisk betydning som følge av tjenestesektorenes høye andel av BNP (i størrelsesorden 2/3 for rike land), og som følge av at tjenester er en viktig innsatsfaktor i andre næringer. Billigere transport, kommunikasjoner og finansielle tjenester kan i prinsippet ha store ringvirkninger i økonomien. En del analyser (se for eksempel Hertel *et al.* 2001, OECD 2002) viser dessuten at de nye elementene i «andregenerasjonsavtaler» i mindre grad enn toll er diskriminerende overfor tredjeland.

Grünfeld (2003) drøfter Norges produksjon av tjenester og mulige virkninger av liberalisering. Norsk eksport av tjenester domineres av utenriks sjøfart, og det er derfor viktig å arbeide for videre liberalisering av sjøfartstjenester. Men også finans- og teletjenester er av stor betydning. Norske eksportører av tjenester møter betydelige barrierer i mange land som følge av en rekke ikke-tariffære handelshindre. Grünfeld finner at liberalisering av tjenestehandelen med land som Polen, Thailand, Kina, Sør-Korea, Russland og USA vil kunne gi størst økning i norsk eksport. Dette stemmer rimelig overens med de erfaringer som norske bedrifter har rapportert, eksempelvis gjennom NHOs undersøkelse (NHO 2002).

Utviklingsland har lave lønninger og derfor en spesiell interesse i tjenesteliberalisering under «modus 4», det vil si midlertidig opphold i utlandet for å produsere tjenester. Innenfor GATS har imidlertid liberaliseringen av denne type tjenestehandel kommet kort. En mulighet er å gå lenger på dette felt i frihandelsavtaler. Også på tjenesteområdet kan det være slik at mange mulige EFTA-partnere har langt høyere barrierer for handel enn EFTA selv. Liberalisering av midlertidig migrasjon kan være et element for å gjøre avtalene mer «balanserte».

### EFTAs strategi: bredere utenrikspolitiske motiver

I praksis er det ikke bare økonomiske motiver som avgjør om frihandelsavtaler blir inngått. Bredere politiske føringer spiller ofte en viktig rolle. For eksempel var integrasjonen i Vest-Europa etter krigen i høy grad motivert av hensynet til å skape fred og stabilitet gjennom økonomisk samarbeid. Tilsvarende motiver er viktige for EUs og EFTAs integrasjonsbestrebelser på Balkan og i Midtøsten. «Doseringen» mellom økonomisk egeninteresse og bredere politiske motiver kan variere fra land til land og fra tilfelle til tilfelle. Mens noen land har tradisjon for å foreta nøye beregninger av mulige tap og gevinster, er bredere politiske føringer mer sentrale i andre land.

Slike motiver kan redusere betydningen av økonomisk egeninteresse og gjøre det meningsfylt å inngå avtaler uten at dette er basert på eksplisitte beregninger av økonomisk gevinst. Dette kan redusere problemet med at EFTAs avtaler er «asymmetriske» ved at EFTA «har mindre å gi». Andre land kan ønske å inngå avtaler med EFTA for eksempel ut fra et ønske om å markere en mer frihandelsorientert politikk, eller ut fra et ønske om integrasjon med rike land, med håp om at dette skal føre til økonomisk utjevning over tid.

For EFTAs egen del er nok det viktigste tilsvarende motiv å skape stabilitet og økonomisk utvikling i andre land. Dette er relevant overfor Øst- og Sørøst-Europa, Midtøsten og generelt fattigere land. For u-land kan man også tenke seg en kombinasjon av handelspolitisk integrasjon og bistand. For eksempel har EUs nye avtaler med ACP-landene (i Afrika, Karibia og Stillehavet) en klar utviklingspolitisk dimensjon, i tillegg til et mål om frihandel.<sup>10</sup>

Det fins knapt noe entydig svar på hvor stor betydning «bredere hensyn» skal ha i vurderingen av avtaler, og det er vanskelig å måle i hvilken grad frihandelsavtaler oppfyller slike mål. Det virker sannsynlig at den handelspolitiske integrasjon overfor Sentral- og Øst-Europa har hatt en slik effekt. Men i tilfeller der handelen er nær null, er det mer tvilsomt om handelsavtaler er et effektivt virkemiddel. Som vi har sett, er dette tilfelle for en del EFTA-partnere hvis vi ser på Norges utenrikshandel.<sup>11</sup> I vurderingen av «bredere hensyn» kan man derfor bruke et *negativt* kriterium: Det bør være et visst handelspotensial for at handelsavtaler skal være et tjenlig virkemiddel for å fremme bredere utenrikspolitiske mål. For eksem-

10 Faktisk har EØS også et element av dette, ved at handelspolitisk integrasjon er kombinert med økonomiske bidrag fra EFTA, særlig til de nye medlemslandene.

11 Det kan hende at en del land har mer nytte av samarbeidet med Sveits (noe vi ikke analyserer her).

pel kan integrasjon overfor Russland og Ukraina også begrunnes ut fra hensyn til fred, stabilitet og utvikling i Europa, og her er det i tillegg et handelspotensial som tilsier at slike avtaler kan være viktige. Avtaler med alle land i Kaukasus kunne også begrunnes ut fra hensyn til fred og stabilitet, men her er det mer tvilsomt om handelsavtaler er veien å gå.

For EFTA er det urealistisk å forhandle frihandelsavtaler med alle verdens land, selv om motivene skulle være aldri så gode. Politikken bør derfor baseres på en kombinasjon av WTO, handelspreferanser og frihandelsavtaler, der sistnevnte primært er aktuelt overfor land der det er et visst handelspotensial.

«EFTAs liste» inneholder noen, men på langt nær alle de land som kan anses som viktige ut fra økonomiske motiver. Det synes derfor ønskelig å revidere eller utvide listen slik at den inkluderer flere land der både økonomiske og bredere handelspolitiske motiver peker i retning av avtaler. EFTA har neppe ubegrenset kapasitet til å forhandle nye avtaler, og avtaler med mindre viktige land bør da kunne vente en tid uten at noen tar stor skade av dette.

### **Parallellisme med EU?**

Et viktig spørsmål er om EFTA-landene skal forfølge en uavhengig strategi eller satse på «parallellisme» overfor EU – ved å forhandle avtaler med de samme land som EU. Prinsippet om parallellisme ble vedtatt av EFTAs ministere i 1990. En viktig konsekvens av dette har vært inngåelse av frihandelsavtaler med det såkalte Euro-Med-området i Midtøsten og Nord-Afrika. Sveits har sterkere økonomiske forbindelser med disse landene enn Norge, men en del av disse landene er av moderat økonomisk betydning for EFTA. Det er likevel flere gode argumenter for parallellisme:

- ▼ EFTA har begrenset forhandlingsstyrke, og ved å forhandle i kjølvannet av EU kan man dra nytte av at EU har «løst» viktige spørsmål.
- ▼ EU er økonomisk langt viktigere enn EFTA, slik at andre land kan ha sterkere interesse av handelsavtaler med EU. Avtaler med EFTA kan dernest inngås for å oppnå integrasjon med hele EØS-området.
- ▼ Et tredje argument er mer teknisk og knyttet til opprinnelsesregler: I det europeiske frihandelsområdet benyttes såkalt «kumulasjon» av opprinnelsesregler, slik at en vare har rett til frihandelsbehandling dersom bearbeidingen *til sammen* innenfor

frihandelsområdet er nok til å sikre frihandelsstatus. Hvis bare bearbeidingen i salgslandet var av betydning, kunne mange varer miste frihandelsstatus. Dette motiv er av betydning overfor Euro-Med-samarbeidet: EFTA kan miste retten til kumulasjon av opprinnelse dersom man ikke forhandler avtaler parallelt med EU.<sup>12</sup>

Det fins også argumenter som taler mot prinsippet om parallelisme. Det viktigste er at EU kan ha andre økonomiske interesser enn EFTA, som følge av forskjeller i næringsstruktur, handel, geografisk beliggenhet og historie. For eksempel kan det hende at EU vil ha større omstillingsproblemer som følge av frihandel med Asia enn EFTA. EU har fortsatt en betydelig tekstilindustri som kan ha interesse av å bremse liberalisering, mens Norge for lengst har foretatt den nødvendige omstilling. Det samme kan gjelde for andre industrielle ferdigvarer der EU har betydelig produksjon og dette ikke gjelder for EFTA.

Det kan også hende at EFTA har noen frihetsgrader i handelspolitikken som EU ikke har, fordi EFTA er en liten aktør. EU har en komplisert indre beslutningsprosess som kan gjøre det vanskeligere å initiere nye avtaler. EFTA-landene burde forhåpentlig lettere kunne ta slike avgjørelser. EFTAs avtaler vil også ha en mindre effekt i verdenshandelen, og det vil derfor være mindre risiko for handelspartnerne ved å inngå avtaler med EFTA enn med EU.

EUs nåværende politikk for frihandelsavtaler har av enkelte blitt karakterisert som et «selvpålagt moratorium», ved at EU ikke så aktivt har tatt sikte på å forhandle frihandelsavtaler på global basis. For eksempel har EU ikke imøtekommet invitter fra Singapore om en slik avtale. Nylig, i sitt innspill for gjenåpning av WTO-forhandlingene etter Cancun, har EU karakterisert sin politikk som først og fremst basert på multilateralisme: «... multilateral negotiations should remain the European priority».<sup>13</sup> Mens USA og Japan har signalisert større vekt på frihandelsavtaler etter Cancun-møtet, gjelder dette ikke EU.

EUs «moratorium» må likevel ses i lys av EUs økonomiske

12 Et mulig fjerde argument for parallelisme er at Norge ved framtidig EU-medlemskap kan møte flere komplikasjoner dersom vi har frihandelsavtaler med land som ikke er med i EUs avtalenettverk. Som tidligere EU-avstemninger har vist, er det imidlertid vanskelig å spå når Norge blir EU-medlem. Det synes derfor fornuftig å utforme politikken basert på EFTAs interesser i øyeblikket. De komplikasjoner som kunne oppstå som følge av en slik «mismatch», burde heller ikke være vanskelige å løse i tilfelle medlemskap.

13 EU-kommisjonen, Reviving the DDA negotiations – the EU perspective, 26.11.2003, se [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/pr\\_261103\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/pr_261103_en.htm)

interesser, og det er på ingen måte absolutt. EU har inngått frihandelsavtaler utenom Europa og Euro-Med med Chile, Mexico og Sør-Afrika. I tillegg forhandles om en avtale med Mercosur i Latin-Amerika, og tilsvarende forhandlinger med Andean Community er signalisert. Det har vært foreløpige drøftinger med Canada, som kan resultere i forhandlinger. Hva gjelder Asia, har EU en dialog gjennom ASEM-samarbeidet, men foreløpig ikke frihandelsavtaler. EUs tilbakeholdenhet overfor nye handelsavtaler gjelder derfor primært Asia, og dette kan være påvirket av handelspolitiske motsetninger i tillegg til omtanke for det globale handelssystemet.

På tross av sin tilbakeholdenhet overfor frihandelsavtaler i Asia er EU «verdensmesteren» i regional integrasjon, med mange avtaler og nye på trappene. Parallellisme overfor EU bør derfor ikke være et argument mot at EFTA initierer nye avtaler ut fra egne økonomiske og handelspolitiske vurderinger. Fra 1995 har EFTA åpnet for større fleksibilitet i valg av land, og slakket litt på kravet til parallellitet med EU. EFTA har for eksempel tatt initiativer overfor Canada og Singapore før EU. En slik selvstendighet synes velbegrunnet. Dette er ikke et spørsmål om å være «for eller mot» EU – EFTA er utenfor EU og må handle deretter.

## Veien videre for EFTA

Konklusjonen i denne artikkelen er derfor at EFTA bør revidere sin prioriteringsliste for nye frihandelsavtaler. Gjennomgangen av EFTAs avtaler og initiativer viser at disse omfatter en del viktige land utenfor EU-25, men at viktige land mangler. Dessuten omfatter EFTA-listen en del land der handelen er minimal og der frihandelsavtaler neppe vil ha stor effekt med det første – uansett hvilke mål slike avtaler er tenkt å understøtte.

For hver enkelt frihandelsavtale må det gjøres spesifikke vurderinger av økonomiske, institusjonelle og politiske forhold ut over de aspekter som er nevnt her. Bør en frihandelsavtale med Russland vente til landet er blitt WTO-medlem? Vil en avtale med USA være umulig på grunn av konflikter om landbruk? For hvert land fins ulike spørsmål av denne type. De land som kan virke «enklest» når det gjelder denne typen komplikasjoner, er landene i Øst-Asia – blant annet fordi landbruk her neppe vil skape store forviklinger.

Om EFTA skulle ønske å inngå avtaler med nye land, er det ingen garanti for at de sier ja takk. Det kan være politiske skjær i sjøen, og forhandlingene kan dessuten i noen tilfeller være vanskelige. En avklaring av EFTAs intensjon er derfor bare første skritt

på veien.

Det forhold at land utenfor EU blir viktigere, må ikke misforstås dit hen at EU ikke lenger er viktig. Fortsatt er EU den klart viktigste handelspartner, og det som skjer med markedsadgang i EU, har en sterkere effekt enn andre frihandelsavtaler. For eksempel vil innføring av full frihandel for sjømat i EU antakelig være viktigere enn alle andre frihandelsavtaler til sammen for denne næringen. Økt vektlegging av handelsavtaler utenfor EU må derfor ikke føre til svakere fokus på EØS og markedsvilkår i EU. Det er her snakk om både – og litt mer – og, ikke enten eller.

Samtidig bør EFTAs strategi for frihandelsavtaler kombineres med en politikk for et multilateralt handelssystem med minst mulig diskriminering. Hvis tollene for industrivarer blir fjernet eller redusert kraftig gjennom WTO, vil mye av frihandelsavtalenes diskriminerende effekt være borte. Dette vil redusere faren for at frihandelsavtalene blir en konkurrent til WTO, snarere enn et supplement.

Et eventuelt norsk EU-medlemskap vil forandre premissene for hele analysen kraftig: I så fall er EFTA-avtaler uaktuelle, og det er innretningen av EUs frihandelsavtaler vi isteden må diskutere. Så lenge Norge er utenfor EU, bør vi imidlertid benytte de muligheter og frihetsgrader som fins. Selv om vi skulle være for EU-medlemskap, kan vi ikke late som om vi er medlemmer av EU.

## Litteratur

- Cline, W.R. (2002) *An Index of Industrial Country Trade Policy toward Developing Countries*, Center for Global Development, Working Paper No. 14/ October.
- Dimaran, B.V. & R. McDougall (red.) (2002) *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP5 Data Base*. Center for Global Trade Analysis, Purdue University, USA. Chapter 4: Data Base Summary: *Protection and Support* (forfatterne=redaktørene).
- EU-kommisjonen (2003) *Reviving the DDA negotiations – the EU perspective*, meddelelse fra EU-kommisjonen 26.11.2003.
- Finger, J.M., M.D. Ingco & U. Reincke (1996) *The Uruguay Round: Statistics on tariff concessions given and received*. Washington: Verdensbanken.
- Fink, C., A. Mattoo & I.C. Neagu (2002) *Assessing the Impact of Communication Costs on International Trade*. Washington: World Bank Policy Research Working Paper No. 2929.
- Grünfeld, L.A. (2003) *Eksport av tjenester og potensialet for økt verdiskapning i Norge*. Oslo: NUPI-notat nr. 651.
- Hertel, T.W., T. Walmsley & T. Itakura (2001) *Dynamic Effects of the "New Age" Free Trade Agreement between Japan and Singapore*, Global Trade Analysis Project/ Purdue University, Working Paper No. 15/ også i *Journal of Economic*

- Integration*, 2001.
- Maurseth, P.B. (2003a) *Norsk utenrikshandel, markedspotensial og handelshindre*. Oslo: NUPI-notat nr. 647. Maurseth, P.B. (2003b) *Tollnedtrapping for industrivarer i WTO – virkninger for Norge*. Notat til Nærings- og handelsdepartementet, juli 2003.
- Medin, H. (2003) *Regionale og bilaterale handelsavtaler i Latin-Amerika. Konsekvenser for norsk eksport*. Oslo: NUPI-notat nr. 652.
- Hummels, D. (2001) *Toward a Geography of Trade Costs*, mimeo, Purdue University.
- Melchior, A. (1997) *On the Economics of Market Access and International Economic Integration*, University of Oslo, Department of Economics, Economic Ph.D. Dissertations No. 36.
- Melchior, A. (2003a) *A Global Race for Free Trade Agreements. From the Most to the Least Favoured Nation Treatment?* Oslo: NUPI Paper No. 653.
- Melchior, A. (2003b) *Virkningen for norsk sjømateksport av tollnedtrapping i WTO*. Notat utarbeidet for EFF (Eksportutvalget for fisk), januar 2003.
- Melchior, A. (2004) *EFTAs frihandelsavtaler – betydning for Norge*. Oslo: NUPI-notat 658.
- NHO (2002) *WTO og tjenester. Norske bedrifters handelsbarrierer*. Notat. Næringslivets Hovedorganisasjon.
- OECD (2002) *Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System*. Consolidated report. Paris: OECD, dokument TD/TC(2002)8/Final, 20.11.2002.
- Venables, A.J. (1987) «Trade and trade policy with differentiated products: A Chamberlinian-Ricardian model», *The Economic Journal* 97: 700–717.
- Venables, A.J. (2003) «Winners and losers from regional integration agreements», *The Economic Journal* 113: 747–761.
- WTO (2002) WTO Members' tariff profiles, dokument TN/MA/S/4/Rev. 1 samt TN/MA/S/4/Rev. 1/Corr. 1, datert 1.11.02 og 15.11.02.
- WTO (2003) Incidence of non-ad valorem tariffs in members' tariff schedules and possible approaches to the estimation of ad valorem equivalents, WTO-dokument TN/MA/S/10.







# *Aktuelt*

**Velferdsgap i Europa og EUs fremtid**

**Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger  
og opinion**

**Visegradlandene fra planøkonomi til  
EU-medlemskap**

**Lulas *bossa nova* for Brasil og verden**



# Velferdsgap i Europa og EUs fremtid

**Jakub M. Godzimirski**  
PhD, forsker, NUPI

Flere nye EU-land er preget av sin kommunistiske arv. Velferdsgapet mellom øst og vest er fortsatt dypt. En politisk kultur med røtter i det gamle systemet gjør løsningen av sosiale, politiske og økonomiske konflikter til en vanskelig oppgave. Migrasjon har i årtier vært betraktet som en både teoretisk og praktisk tilpasnings- og overlevelsesstrategi, og slik er det den dag i dag.<sup>1</sup> I denne korte artikkelen rettes søkelyset mot hvordan de vesteuropeiske styresmakter finner – eller snarere kanskje ikke finner – de riktige svarene på gamle og nye utfordringer. EU må takle et mulig arbeidsmigrasjonspress fra de nye medlemmene. Selv om Norge står utenfor EU, er landet konfrontert med de samme problemene som resten av Vest-Europa,<sup>2</sup> og har for øvrig et nært samarbeid med EU som gjør at viktige EU-prinsipper, som for eksempel solidaritetstanken, ikke er Norge uvedkommende. Men så langt synes Norge å følge den samme forsiktige linjen som er adoptert av andre vesteuropeiske land, og er i ferd med å begrense adgangen til sitt arbeidsmarked for arbeidskraft fra de nye medlemslandene i øst.

---

Takk til Helge Blakkisrud og Birgitte Kjos Fonn for kommentarer og innspill.

- 1 Blant annet var migrasjon et direkte resultat av de sovjetiske anslagene mot Ungarn i 1956, Tsjekkoslovakia i 1968 og Polen i 1981. Mer enn 200 000 ungarere og 100 000 tsjekkere og slovakere forlot sine hjem, og etter at Solidaritet-revolusjonen i Polen ble knust, forlot nesten en million polakker landet for godt. De østeuropeiske «diasporaene» til Vesten var forårsaket av tvangsintroduksjon av et fremmed politisk system, politisk forfølgelse av annerledestenkende og et økonomisk uføre som skapte et voksende velferdsgap mellom øst og vest. Se <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=181>
- 2 I tillegg oppfattes Norge, ikke minst på grunn av sin topplassering på UNDPs *human development index*, som et spesielt attraktivt mål for migrasjon.

## Velferdsgap og migrasjon som utfordring

Kommunismens fall åpnet for en total ommøblering av den europeiske politiske scenen. Samtidig satte det et nytt vanskelig problem på den europeiske politiske agenda. Den gamle kommunistiske trusselen spøkte ikke lenger over Europa. Men det gjorde derimot 'the spectre of uncontrolled mass migration from Eastern Europe [that] became a public issue in the West' (Castles & Miller 2003).

Med demokratiseringen ble utreiserestriksjonene fjernet i Øst-Europa. Samtidig vokste det eksisterende velferdsgapet seg enda større som følge av den økonomiske krisen som rammet alle de østeuropeiske samfunn i den første fasen av den økonomiske, sosiale og politiske overgangen.

For første gang på mange tiår kunne store masser østeuropeere bevege seg fritt over grensene, ikke bare innenfor den gamle østblokken, men også til Vesten.<sup>3</sup> Dette søket etter bevegelsesfrihet var faktisk en av de utløsende faktorer bak kommunismens fall.

En av de beslutningene de nye demokratiske makthavere i Øst-Europa tok, var å fjerne alle restriksjoner på utenlandsreiser. Det var ikke lenger noen fare for at innbyggerne kunne føre med seg den «vestlige smitten» tilbake fra sine reiser – snarere ble det sett på som noe positivt at disse «demokratiturstene» fikk se og oppleve Vesten. For det første kunne de med egne øyne se hvor stort velferdsgapet mellom øst og vest hadde vokst seg under den kalde krigen, noe som kunne føre til økt støtte for reformkreftene i Øst-Europa. For det andre kunne de under disse reisene stifte nærmere bekjentskap med Vesten og dens institusjoner. Det vesteuropeiske systemet ble betraktet som en modell for videreutvikling av Øst-Europa, og folk ble nesten oppmuntret til å besøke Vesten.

Et viktig moment i den politiske debatten i Øst-Europa var at en vellykket implementering av de vanskelige reformene på lengre sikt skulle resultere i en utjevning av levestandarden mellom øst og vest. Vestliggjøring i Øst-Europa var ikke et mål i seg selv, men det var et viktig instrument som skulle viske ut sosiale, økonomiske og politiske forskjeller mellom øst og vest og sikre de østeuropeiske samfunn tilnærmet samme velferdsnivå og levestandard som den vesteuropeiske befolkningen. Og det skulle gjerne skje fort. Da reformarbeidet tok til i Øst-Europa, ble det spøkefullt sagt at det var to grupper reformatorer – optimistene som trodde at jobben kunne gjøres på seks måneder, og pessimistene som mente at man

3 Da østtyskerne fikk lov til å reise til Vest-Tyskland gjennom Polen og Ungarn i sommermånedene 1989 og flere titusener av dem valgte denne veien for å forlate DDR, bidro det til at Berlinmuren ble åpnet.

trengte minst et år. I Sovjetunionen, for eksempel, diskuterte man den såkalte Sjatalin-planen – en overgang fra planøkonomi til en russisk form for markedsøkonomi som skulle gjennomføres på 500 dager.

Denne utviklingen og disse holdningene ble møtt med en blanding av begeistring og uro i Vesten. Begeistring fordi man så autoritære regimer i øst falle og kunne håpe på en økonomisk og politisk fredsdividende for hele Europa. Uro fordi man visste lite om hvilke sosiale og økonomiske konsekvenser dette fallet kunne få, både for øst og vest. Europa stod overfor en stor utfordring – faktisk den største etter den kalde krigens slutt. Men hvordan takle denne utfordringen? Den sosiale prisen for de østeuropeiske reformene kunne vise seg så høy at masser av desillusjonerte østeuropeere ville oversvømme Vesten i jakt på et bedre liv. Den vestlige velferden ble med andre ord sett på som det viktigste mulige trekkplaset (*pull factor*) som kunne få mange østeuropeere til å bevege på seg, mens mangel på velferd i øst ble beskrevet som den viktigste skyvkraften (*push factor*) bak en mulig migrasjonsbølge fra øst (Borjas 1999). Men en slik bølge kunne samtidig sprengte de sosiale og økonomiske rammene i vest og føre til økt spenning i forholdet mellom de fattige landene i Øst-Europa og de mer eller mindre velstående i Vest-Europa.

Tidlig på 1990-tallet virket ikke denne frykten helt ugrunnet. For eksempel viste en FN-studie at forholdsvis mange østeuropeere hadde bestemt seg for å forlate sine land allerede før kommunismens endelige sammenbrudd.<sup>4</sup> Mellom 1980 og 1989 hadde man i vest registrert over 3,8 millioner innvandrere fra øst, men det som bekymret vestlige analytikere mest var det økende tempoet i migrasjonen. Mens man i hele perioden fra 1980 til 1987 noterte mellom 180 000 og 352 200 ankomster fra Øst-Europa årlig, kom over 613 000 i 1988, og i 1989 doblet dette tallet seg til 1 235 000. Og med demokratiseringen skjøt migrasjonen som ventet ytterligere fart. Fra 1990 til 1994 kom det over 6 millioner innvandrere fra øst til vest, for så å avta litt til drøye 3,2 millioner mellom 1995 og 1998.

---

4 *International Migration from Countries with Economies in Transition: 1980–1999*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, UN 2002.

### Hvordan kan velferdsgap måles?

Velferdsnivåer kan måles på mange måter. Her vil vi velge en kombinasjon av økonomiske, sosiale og politiske indikatorer for å illustrere hva slags velferdsgap det er snakk om, hvor store disse gapene er og hvor man kan finne de største velferdskløftene i Europa.<sup>5</sup> For å kartlegge den økonomiske dimensjonen bruker vi de nyeste data om BNP per capita. Vi tar med i denne oversikten både kurs- (*exchange rate*) og kjøpekraftbaserte (*PPP*) indikatorer – det økonomiske gapet måles ved å dele BNP per capita i det landet som har høyest BNP per capita, på BNP per capita i det landet som har lavest BNP per capita.<sup>6</sup> Listen viser forskjellen mellom noen nåværende og fremtidige EU-land – og Norge er også med i noen av sammenlikningene. Forholdet mellom Norge og Moldova er tatt med fordi det økonomiske gapet mellom disse to er størst i Europa, Norge og Hellas viser hvor store gap man finner innenfor EØS-området. I tillegg har vi også valgt å se på den politiske dimensjonen av velferd – her måles gap ved å sammenlikne *Freedom House's* demokratiseringsindikatorer for 2003<sup>7</sup> og se på hvor stort demokratiseringsgap man finner mellom par av land som sammenliknes med hverandre.<sup>8</sup>

Tabell 1. Økonomiske og politiske gap

| Gapet mellom:                   | BNP per capita |                   | Demokratiseringsgap<br>2003 |
|---------------------------------|----------------|-------------------|-----------------------------|
|                                 | Kurs           | Kjøpekraftparitet |                             |
| Østersjø-gapet, Norge–Polen     | 8,07           | 3,13              | 0,82                        |
| Østersjø-gapet, Sverige–Latvia  | 7,37           | 3,13              | 1,41                        |
| Oder-gapet, Tyskland–Polen      | 4,92           | 2,68              | 0,82                        |
| Østersjø-gapet, Sverige–Polen   | 5,17           | 2,56              | 0,82                        |
| Østersjø-gapet, Finland–Estland | 5,75           | 2,40              | 1,04                        |
| Norge–Hellas                    | 3,33           | 1,70              | 0,5                         |
| Norge–Moldova                   | 106,40         | 13,78             | 3,88                        |

5 En god gjennomgang av forskjellige tilnærminger til hva som er viktig for velferd finner man i Stewart (2002). En oversikt over viktige økonomiske momenter i velferdsmåling finner vi i Osberg (2000).

6 Data om BNP per capita er hentet fra *Human Development Report 2003*. New York: UNDP.

7 Mer om Freedom House (FH) og tilnærmingen til måling av politisk frihet, finner man på <http://www.freedomhouse.org>

8 Disse tallene er oppnådd ved å trekke FH 2003-demokratiseringsindikator for land med bedre økonomisk utvikling fra en demokratiseringsindikator for land med svakere økonomi. For transisjonsland er tallene gjennomsnitt for deres FH-demokratiserings- og *rule of law*-indikatorer.

## Vestens strategiske svar på velferdsgaputfordringen

Vest-Europa var altså nødt til å utarbeide en troverdig og effektiv strategi for å møte denne nye og uventede utfordringen. Til å begynne med visste verken NATO – som i gamle dager hadde en fast hånd om Europas sikkerhet – eller EU hvordan man skulle forholde seg. De klassiske sikkerhetspolitiske virkemidlene NATO rådde over, var lite egnet til å stoppe den ventede masseinnvandringen. Man kunne innføre strengere kontroll ved EUs ytre grenser og reiserestriksjoner for å begrense tilstrømning av uønskede innvandrere. Dette ville imidlertid stride altfor åpenbart med ånden i den europeiske integrasjonen og kunne bli tolket som politisk hykleri.

Både NATO og EU måtte tenke i nye baner. Svaret de kom med kan betegnes som en idé om en «institusjonell migrasjon». I stedet for å takle migrasjonen i Vest, bestemte både NATO og EU seg for å flytte på seg og gå østover.<sup>9</sup> Begge sendte et klart budskap: «Ikke kom til oss for å løse deres problemer, vi skal komme til dere og hjelpe dere med å løse problemene der. Sammen skal vi arbeide for å utvide den vestlige sikkerhets- og velferdssonen østover, på denne måten vil vi hjelpe dere å bli kvitt problemene som utgjør hovedinsentivene til migrasjon. For å kunne dra nytte av vår foreslåtte hjelp og til slutt bli opptatt som fullverdige medlemmer i våre vestlige klubber, må dere imidlertid oppfylle noen inngangskrav.» Disse inngangskravene ble offentliggjort i EUs København-erklæring fra 1993 og i NATOs *Study on Enlargement* fra september 1995.<sup>10</sup>

I begge tilfeller dreide det seg om praktiske tiltak og reformer som skulle gjøre de østeuropeiske landene økonomisk, politisk og sosialt kompatible med den vestlige delen av kontinentet. En generell økning i levestandarden i Øst-Europa ble sett på som den mest effektive langsiktige antimigrasjonsstrategien. NATOs og i enda større grad EUs beslutning om å åpne for en mulig utvidelse mot øst var basert på en blanding av solidaritetstankegang og et mer jordnært ønske om til en viss grad å kunne påvirke det som skjedde i Øst-Europa. Denne strategien kan beskrives som en liberalinstitusjonell variant av den klassiske gulrot-og-pisk-strategien. Gulroten var alle de politiske, økonomiske, sosiale og sikkerhetspolitiske fordeler og gevinster som skulle følge med medlemskap i EU eller

9 For mer om denne doble utvidelsen se Wallace (2000) og Croft *et al.* (1999).

10 NATO-studien er å finne på denne adressen: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/enl-9501.htm>



NATO, piskene var de ufravikelige inngangskravene. Alt i alt kan man si at strategien har brakt resultater. Med få unntak har de øst-europeiske landene forsøkt å nærme seg de vestlige institusjonene.

Da EU bestemte seg for å utvide og formulerte sine inngangskrav, måtte man finne en praktisk løsning på i det minste fem viktige problemer. Hvordan skulle man organisere utvidelsesprosessen? Hvordan skulle EU gjennomføre indre reformer for å tilpasse seg til den nye situasjonen og gjøre unionen levedyktig også etter utvidelsen? Hvordan skulle man finansiere utvidelsen og den utvidede unionen? Hvordan skulle man tilpasse seg den nye situasjonen med et større gap mellom de rike og de fattige innenfor den utvidede unionen? Og sist, men ikke minst – hvor og hvordan skulle man trekke den utvidede unionens ytre grenser?

Løsningen på det første og det femte problemet hang sammen – EU hadde tidligere erfaringer med utvidelser, og man kunne bruke samme løsninger også i denne utvidelsesrunden. Det skulle dessuten bli en nokså asymmetrisk prosess med representanter for søkerlandene på den ene siden av forhandlingsbordet og EUs drevne forhandlere, med en klar institusjonell, juridisk og politisk ramme for forhandlingene, på den andre. Utvidelsen skulle skje på EUs premisser og *acquis communautaire* skulle danne den viktigste formelle rammen for hele forhandlingsprosessen. Dette førte til at det ble forholdsvis lett å trekke den foreløpige grensen mellom det området som etter hvert skulle inngå i det utvidede EU, og resten av Europa. Kandidatlandene ble delt i to grupper avhengig av evnen til å tilpasse seg EUs krav. Etter hvert viste det seg at man ville ha to runder med utvidelse. På denne måten ble EUs fremtidige yttergrense definert, og man kunne konsentrere seg om forhandlingene og de indre reformene.

## Gjerrighet fremfor solidaritet?

Den største utfordringen var imidlertid å finne tilfredsstillende løsninger på de tre andre problemene. Debatten om hvordan det fremtidige Europa skulle organiseres, måtte fremskyndes da forhandlingene med kandidatlandene begynte å nærme seg siste fase. Et kompromiss ble oppnådd i Nice i desember 2000, der man fant fram til en formel for fordelingen av den politiske makt i det utvidede EU. Men dette forslaget, som i utgangspunktet ble definert som bare en midlertidig løsning, overlevde knapt tre år. Et nytt forslag ble lagt fram av den tidligere franske president Valéry Giscard d'Estaigne, da han lanserte sin idé om en felles europeisk grunnlov.

En opphetet debatt om dette forslaget preget de siste månedene i 2003, og resultatet ble en fullstendig politisk fiasko på EU-toppmøtet i Roma i desember 2003. På mange måter kan man hevde at velferdsgapet i Europa var problemets kjerne. Den kommende utvidelsen skulle bli den mest asymmetriske i EUs historie – antallet EU-borgere skulle øke med nesten 20 prosent (fra 382 til 457 millioner), mens EUs samlede BNP bare skulle vokse med ca 4 prosent. Alle var klar over at det ville bli en kostbar affære for de eksisterende medlemmene, og fordelingen av de økonomiske byrdene i det utvidede EU ble den andre hete poteten i den pågående debatten om EUs fremtid.

EUs felles budsjett var allerede på randen av sammenbrudd. Unionen måtte reformere sin finanspolitikk og utarbeide nye regler både for fordeling og den fremtidige finansieringen av de økende utgiftene. Man måtte finne frem til en skjør balanse mellom de gamle medlemmers økonomiske evne, deres vilje til å finansiere utvidelsen og de til dels urealistiske økonomiske forventningene fra de nye medlemmene. Det var også viktig å unngå en ny faktisk deling av det utvidede EU og skape inntrykk av at de nye medlemmene skulle tilbys et annenrangs medlemskap.

Debatten om EUs fremtidige formelle struktur og Roma-toppmøtets fiasko i desember 2003 åpnet et nytt kapittel i diskusjonen om hvorvidt EU i det hele tatt hadde en fremtid som paneuropeisk politisk fredsprosjekt. Forholdet mellom økonomisk og politisk makt i det utvidede EU syntes å befinne seg i sentrum av denne debatten. Brehon (2004) presenterer tall som bedre enn noe annet illustrerer dette dilemmaet. Ifølge den gjeldende Nice-traktaten skulle de gamle medlemmene beholde 68,7 prosent av den politiske makten i den utvidede unionen; deres bidrag til EUs samlede budsjett skulle tilsvare 94,4 prosent av de totale innbetalinger. På den andre siden skulle de nye medlemmene få 31,3 prosent av setene i EUs viktigste politiske organer, og bidra med bare 5,6 prosent av det totale budsjettet.<sup>11</sup>

Ifølge en Eurobarometer-undersøkelse fra mai 2003 mente de fleste nåværende og fremtidige EU-borgere at unionens hovedoppgaver var bekjempelse av arbeidsledighet og fattigdom. Disse oppgavene kan neppe realiseres uten tilstrekkelige overføringer fra de rike til de fattige regionene i EU. EU må også sørge for at velferdsgapet til omverdenen minsker og ikke vokser etter utvidelsen, fordi det kan føre til nye spenninger langs yttergrensene og på lang sikt

---

11 Brehon, N.-J. (2004).

true EUs stabilitet og sikkerhet. Unionen må derfor ha en effektiv politikk både for innenriks- og utenriksformål på det feltet som kan defineres som «velferdsgapminsking».

## Proteksjonisme og unnfallenhet

De viktigste instrumentene EU har på dette feltet, er den felles utjevningspolitikken (*cohesion policy*),<sup>12</sup> regionalpolitikken med fokus på økonomisk støtte til underutviklede områder i EU,<sup>13</sup> den felles sosial-<sup>14</sup> og migrasjonspolitikken<sup>15</sup> og ikke minst unionens felles utenriks- og sikkerhetspolitikk overfor land og områder som står utenfor.<sup>16</sup>

Måten man skal anvende disse tilgjengelige instrumentene på, er imidlertid avhengig av politiske prioriteringer og vurderinger. Det er neppe å ta for hardt i å hevde at politiske ledere ofte mangler en langsiktig visjon og er mest opptatt av de kortsiktige politiske gevinstene. Men en slik holdning kan være skadelig for EUs evne til å operere som en viktig aktør i kamp mot velferdsgapet. Dette må være et tankekors for en organisasjon som er tuftet på tanken om fred mellom medlemmene og solidaritet med svake grupper.

Europeiske lands holdninger til åpning av EUs felles arbeidsmarked rett etter den formelle utvidelsen er etter denne forfatterens mening et eksempel på en slik kortsiktig tankegang. Først begynte en liten gruppe land – med Østerrike og Tyskland i spissen – å vise bekymring for situasjonen på sine respektive arbeidsmarkeder i forbindelse med den planlagte utvidelsen. Bekymringen ble begrunnet med geografisk nærhet til land med stort overskudd av billig arbeidskraft, som man var redd skulle oversvømme det tyske og det østerrikske arbeidsmarkedet på jakt etter høyere lønninger og vestlige velferdsgoder. Resultatet ble fort såkalte «overgangsordninger» på det europeiske arbeidsmarkedet. Det ble mulig å innføre overgangsordninger av opp til syv års varighet.

Debatten om mulig arbeidsinnvandring fra øst ble ikke bare politisert på et tidlig stadium, etter hvert begynte man også å bruke vendinger som passet bedre i en sikkerhetspolitisk diskurs enn i en debatt om adgang til arbeid. Problemet ble tydelig «sikkerhetisert»

12 Se <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60018.htm>

13 Se <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s24000.htm>

14 Se <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s02000.htm>

15 Se <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s17000.htm>

16 Se <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s05000.htm>

**Tabell 2. Oversikt over mulig omfang av migrasjon fra Øst-Europa (basert på Oczki 2002)**

| Forfatter (år)                                         |                                       | Utvandring fra                                                 |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Korcelli (1992)                                        | 40 000–70 000                         | Polen                                                          |
| Franzmeyer (1997)                                      | 590 000–1 180 000                     | Alle kandidatlandene                                           |
| Huber & Pichelmann (1998)                              | 140 000–200 000                       | Øst- og Sentral-Europa                                         |
| Walterskirchen (WIFO) & Dietz (1998)                   | 160 000, fallende til 110 000         | 8 land fra Øst- og Sentral-Europa                              |
| Bauer & Zimmermann (IZA) (1999)                        | 200 000                               | Tsjekkia, Polen, Slovakia, Slovenia, Ungarn, Romania, Bulgaria |
| Salt (1999)                                            | 140 000                               | 8 land fra Sentral- og Øst-Europa                              |
| Orlowski & Zienkowski                                  | 380 000–1 500 000 i de neste 10–12 år | Polen                                                          |
| Brücker (DIW) & Boeri (2000)<br>(kun arbeidsmigrasjon) | 70 000 fallende til 30 000            | 8 land fra Sentral- og Øst-Europa                              |
| Brücker (DIW) & Boeri (2000)<br>(alle migranter)       | 200 000 fallende til 85 000           | 8 land fra Sentral- og Øst-Europa                              |
| Hille & Straubhaar (2000)                              | 270 000–790 000                       | 10 land fra Sentral- og Øst-Europa                             |
| Sinn (IFO) (2001)                                      | 240 000–125 000                       | 8 land fra Sentral- og Øst-Europa                              |

ikke bare i Tyskland og Østerrike, men også i en rekke andre europeiske land. Hovedkilden til denne bekymringen var de mange undersøkelsene som skulle kartlegge mulige nye migrasjonstrender i Europa etter utvidelsen. Denne migrasjonsanalyseindustrien vokste hurtig på 1990-tallet.<sup>17</sup>

De mange analysene ble oppsummert av Oczki i 2002.<sup>18</sup> Han viser at det er temmelig vanskelig å finne de riktige tallene og at anslagene varierer avhengig av hvem som foretar undersøkelsen – og sannsynligvis også med hva som er det egentlige politiske målet med undersøkelsen og hvem som er oppdragsgiver.

Like fullt valgte til slutt nesten alle land i det gamle EU – og EØS – å innføre forskjellige typer restriksjoner for mulig arbeidsinnvandring fra de nye medlemslandene. Den polske avisen *Gazeta Wyborcza* opprettet nylig en spesiell nettjeneste med blant annet et Europakart over hvor man kunne søke arbeid og hvor formelle begrensninger ble innført. I løpet av de to første månedene i 2004 måtte avisens grafiske designere tegne om dette kartet flere ganger i takt med at utvidelsen nærmet seg. I slutten av februar var det bare Irland og Island igjen hvor østeuropeere kan søke arbeid uten formelle

<sup>17</sup> Den viktigste av disse studiene ble redigert av Boeri & Brücker (2000). Studien er tilgjengelig i sin helhet på denne adressen: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/empl\\_esf/enlargement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/enlargement_en.htm)

<sup>18</sup> Oczki (2002).

begrensninger.

Forskjellige begrunnelser for restriksjonene er brukt – alt fra frykt for sosial dumping til at østeuropeerne kommer for å «stjele» vestlige velferdsgoder eller arbeidsplasser. Mange bekymringer er ganske sikkert velbegrunnet. Men samtidig sender EU-landene ut et uheldig symbolsk signal. Fra de nye søkerlandenes side får man inntrykk av at vestlige regjeringer og samfunn vegrer seg for å dele sine velferdsgoder med naboen. På lang sikt kan dette undergrave et av de viktigste prinsippene bak det europeiske integrasjonsprosjektet, nemlig solidaritetsprinsippet. Sett fra de nye medlemslandene har EU kanskje allerede fått en stygg ripe. Restriksjonene kan oppfattes som at det de facto bygges nye murer ikke bare mellom det utvidede EU og omverdenen, men også innad i unionen. EU med flere hastigheter – og rettigheter – har i så måte fått en ny uheldig dimensjon.

Strategien med å tilby medlemskap som en «belønning» for å leve opp til EUs forventninger om demokratisering og beskyttelse av menneskerettigheter, har så langt brakt en rekke positive resultater i Øst-Europa. EUs krav og leveregler betraktes som en mal og forsøkes etterlevd. Men kan man forvente at denne trenden vil fortsette hvis EU bygger nye murer både innad og utad? I verste fall kan EU miste sin troverdighet som et politisk prosjekt bygd på et sett med normer og verdier de fleste er enige om.

## Solidaritetstanken

EUs utvidelsesprosess kan metaforisk sammenliknes med et stort teknisk prosjekt som er delt i flere faser. Forhandlingene var den fasen der partene ble enige om en teknisk spesifikasjon og jobbet for å sy sammen en teknisk løsning. Selve utvidelsen kan sammenliknes med en oppskyting av en flertrinnsrakett, men som alle tekniske spesialister vet, er det nettopp den første fasen etter oppskytingen som er farligst under hele ferden. De nylig utviklede og sammensatte elementene utsettes for sterke spenninger, og små feil kan føre til at hele prosjektet går i vasken. Etter mer enn ti år med iherdige forhandlinger må ikke bare utvidelsen gjennomføres teknisk, den må også leve opp til de høye forventningene som er skapt.

En av de viktigste forventningene er at den europeiske integrasjonen skal resultere i en utjevning av sosiale, økonomiske og politiske forskjeller, at den vil gjøre velferdsgapet på kontinentet mindre og ikke større. Hvis europeiske politikere og beslutningstakere vi-

ser seg ute av stand til å bidra til å skape et kontinent med mindre velferdsgap, kan vi risikere en ny deling av Europa. Om så skulle skje, vil vi kunne få en økende oppslutning om partier og ledere med populisme, nasjonalisme og fremmedfrykt på programmet. Solidaritetstanken, som var en av de viktigste ideene det europeiske integrasjonsprosjektet ble tuftet på, må fortsatt være en av bærebjelkene i det nye, store europeiske hus.

## Litteratur

- Boeri, T. & H. Brücker (2000). *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States*. Berlin & Milano.
- Borjas, G. J. (1999). «Immigration and Welfare Magnets», *Journal of Labor Economics* 17: 607–37.
- Branstetter, Jeremy (2003) «Russia: Moscow Emerges As Leading ‘Exporter’ Of Asylum Seekers» ([www.rferl.org/features/2003/11/19112003173444.asp](http://www.rferl.org/features/2003/11/19112003173444.asp))
- Brehon, N.-J. (2004) «La pondération des voix au Conseil dissimule des enjeux budgétaires» *Le Monde*. Paris: IV.
- Castles, S. & M. J. Miller (2003) *The Age of Migration; International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Croft, S., J. Redmond *et al.* (1999) *The Enlargement of Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Oczki, J. (2002) «Migracyjne efekty integracji Polski z Unia Europejska», *Rynek Pracy* (4): Internet edition.
- Osberg, L. & A. Sharpe (2000) «International Comparisons of Trends in Economic Well-Being», *Luxembourg Income Study Working Paper* (242).
- Stewart, K. (2002) «Measuring Well-Being And Exclusion in Europe’s Regions», *Luxembourg Income Study Working Paper* (303). Syracuse, NY: Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Wallace, W. (2000) «From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EU and NATO», *International Affairs* 76(3): 475–93.



# Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion

**Ulf Sverdrup**  
dr.polit., forsker ARENA

Etter EU-utvidelsen 1. mai står Norge i en særstilling. Norge er da et av de få utviklede landene i Europa som ikke er medlem av EU eller har søknad inne om medlemskap. Særstillingen betyr ikke at Norge ikke berøres av utvidelsen. Tvert imot vil Norge berøres svært likt EUs medlemsstater.

I denne artikkelen drøftes noen sider ved Norges forhold til EU-utvidelsen. Av EØS-avtalen følger det at nye medlemmer i EU skal bli medlemmer i EØS. Norge har forhandlet med EU om betingelsene for det utvidede EØS. Artikkelen diskuterer innholdet i forhandlingene og ser på faktorer som forklarer utfallet. I andre del av artikkelen diskuteres nordmenns holdninger til utvidelsen. Diskusjonen er basert på data fra en holdningsundersøkelse. Artikkelen er ment som en aktualitets- eller oversiktsartikkel, og tar ikke sikte på å gi noen inngående analyser.

## Utvidelse av EU er utvidelse av EØS

Til tross for at Norge formelt sett ikke er medlem av EU, har Norge forpliktet seg til å iverksette og håndheve store deler av EUs regelverk. Norges forhold til EU organiseres i all hovedsak gjennom EØS-avtalen, som i år er ti år. EØS-avtalen mellom EFTA (minus Sveits) og EU tar sikte på å gjøre EFTA-landene til en integrert del av EUs indre marked, med den målsetting å sikre likt regelverk og like tolkninger innenfor hele EØS-området. Avtalen er dynamisk,

---

Takk til Pernille Rieker, Birgitte Kjos Fonn, Martin Sæter og Arne Melchior for nyttige kommentarer og innspill.



det vil si at når nye regler eller tolkninger skapes i EU, skal disse også innarbeides i EØS. EØS omfatter de fleste delene av EUs regelverk for de fire friheter (varer, personer, kapital og tjenester), med unntak for landbruk og fisk.

To av de viktigste områdene i EU-samarbeidet som har utviklet seg etter at EØS-avtalen trådte i kraft, er forsvars- og sikkerhetspolitikk, og justis og indre sikkerhet. Men også samarbeidet innenfor rammen av den såkalte Lisboa-prosessen har betydning for Norge. Også på disse områdene har Norge søkt samarbeid med EU. For eksempel er Norge medlem av Schengen-samarbeidet og har også ulike, men mindre omfattende, tilknytningsformer til EUs forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid, samt til ulike programmer innenfor forskning, utdanning og kultur. Den forestående EU-utvidelsen berører i prinsippet alle disse områdene for samarbeid mellom Norge og EU.

Mest omfattende er likevel utvidelsen av EØS. Artikkel 128 i EØS-avtalen forutsetter at land som blir medlemmer av EU, også skal bli medlemmer av EØS. Dersom dette ikke var tilfelle, ville det være meningsløst å opprettholde EØS. I henhold til avtalen skal vilkårene for tiltredelse til EØS fastsettes i en egen avtale mellom EU og EFTA og de nye medlemsstatene. Forhandlingene mellom EFTA og EU ble innledet i januar 2003. Motsatt av hva Norge og EFTA hadde ønsket, skjedde dette etter at EU og søkerlandene allerede hadde kommet til enighet. Det var i realiteten ikke noen mulighet for Norge til å diskutere vilkår og betingelser for tiltredelse. I realiteten handlet forhandlingene derfor aldri om betingelsene for tiltredelse til EØS for de nye søkerlandene, men snarere om EFTA-landenes tilknytning til det utvidede EU.

Hovedformålet med forhandlingene var å sørge for at bestemmelsene som gjelder mellom EU og EFTA i EØS, også skal gjelde for de nye medlemslandene i EU. EØS-utvidelsesavtalen skulle ha de samme ordningene som de som allerede var avtalt mellom EU og tiltredelseslandene på de områder EØS-avtalen omfattet – som følge av EØS-avtalens grunnleggende prinsipp om homogenitet og rettslig enhet. Dette ble også resultatet. Det legges for eksempel ikke opp til andre eller mer omfattende overgangsordninger for EFTA-landene enn for de nye EU-statene. Under forhandlingene stilte blant annet Polen spørsmål ved om Norge hadde behov for de samme overgangsordningene som noen EU-land når det gjaldt fri bevegelse for personer. Norge og EFTA-siden svarte med å si at de ønsket fri bevegelse fra et så tidlig tidspunkt som mulig. Men de samme «sikkerhetsklausulene» som gjelder for alle medlemslan-

dene i EU, slik at de kan sette i gang mottiltak mot spesielle uønskede virkninger, gjelder også for EFTA. Siden har Norges «liberale» grunnholdning blitt svekket, av bekymring for at økt arbeidsinnvandring kan gi press på norske arbeidsplasser og velferdsordninger. Etter at flere land i EU har valgt å innføre overgangsordninger, har Kommunaldepartementet varslet en egen melding som drøfter konsekvenser av arbeids- og bedriftsvandring.<sup>1</sup>

Forhandlingene om utvidelsen av EØS var korte og ble undertegnet høsten 2003. Den utvidede EØS-avtalen skulle tre i kraft ved utvidelsen. Planen var at selve undertegnelsen skulle finne sted under de samme høytidelige seremonier som for EUs utvidelse, for å understreke at EØS også ble utvidet. Men tidsplanen var stram og sprakk flere ganger, først ved at Polen i en tid unnlot å undertegne avtalen fordi landet ønsket større tollfrie fiskekvoter fra Island og Norge, deretter ved at EFTA-landet Liechtenstein brukte anledningen til å forsøke å løse diplomatiske tvister med Tsjekkia. Ingen av hendelsene medførte noen vesentlige endringer i innholdet i avtalen for Norges del, men bidro til forsinkelser i en allerede tett tidsplan. Det ble derfor aldri noen offisiell markering av avslutningen av forhandlingene. Resultatet skulle deretter forelegges alle parter for ratifikasjon eller godkjenning i samsvar med deres respektive konstitusjonelle praksis innen mai 2004.<sup>2</sup>

## Kostbar utvidelse

Forhandlingene om utvidelsen må kunne karakteriseres som vanskelige og tøffe. Mens Norge hadde innstilt seg på forhandlinger om fisk, kom dette raskt i bakgrunnen. Det var spørsmålet om det økonomiske bidraget fra EFTA-landene som ble hovedspørsmålet i forhandlingene. Norske myndigheter ble overrasket over størrelsen på bidraget de ble avkrevd og de tøffe forhandlingsposisjonene de ble stilt overfor.

Norge krevde opprinnelig kompensasjon fra EU for bortfallet av frihandel med de nye medlemslandene, særlig hva angikk fisk og fiskekvoter. I Norge var det dette kompensasjonsspørsmålet som

1 For tiltak på dette området se: <http://odin.dep.no/krd/norsk/eu/016081-990215/index-dok000-b-n-a.html>. Se også St.meld. 19 (2003–2004) «Et velfungerende arbeidsmarked», kap. 5, som omhandler EØS-utvidelsen.

2 Siden noen land ikke har maktet å gjennomføre ratifikasjonen innenfor tidsplanen, har det vært behov for å sikre overgangsordninger og midlertidige avtaler for å sikre parallell iverksetting av utvidelse av EU og EØS fra og med mai 2004.

ble gjenstand for mest oppmerksomhet, til tross for at det ikke utgjorde det vesentligste i forhandlingene.<sup>3</sup>

Men selv om fisk fikk mye oppmerksomhet fra norsk side, og hadde betydelig verdi, kan en trygt si at selve finansieringsordningene representerte et større beløp. Norge hadde allerede ordninger for å bidra økonomisk både til EUs medlemsland og til de nye søkerlandene. Deler av disse bidragene har vært organisert gjennom den såkalte «Låne- og tilskuddsordningen» i EØS, som tok sikte på å bidra til økonomisk og sosial utjevning i Europa. I perioden fra 1994 til 1999 gikk disse midlene (ca. 12 millioner euro årlig) til utvikling og strukturtilpasning i Hellas, visse regioner i Spania, Portugal, Irland og Nord-Irland. I 1999 ble en ny ordning etablert. 24 millioner euro i året ble stilt til rådighet i perioden 1999–2003, og disse skulle da bare gå til Portugal, Spania og Hellas. Norge har betalt brorparten av EFTAs bidrag (ca. 94 prosent). Det har lenge vært et stridstema om denne ordningen, eller «kontingenten» som noen kaller det, er en frivillig eller integrert del av EØS-avtalen (Arnesen *et al.* 2001). Fra EFTAs og Norges side har ordningen vært tolket som et frivillig bidrag, mens Kommisjonen og EU-siden, som har tolkningsmakten, har hevdet at dette har vært en integrert del av avtalen.

I tillegg har Norge hatt en satsing mot Øst-Europa og de nye søkerlandene. Handlingsplanen fra mars 2001 skulle etablere tettere bånd til de fremtidige EU-medlemslandene og vise solidaritet i de politiske og økonomiske utfordringer utvidelsen representerte for kandidatlandene. 15 millioner euro skulle brukes årlig til tilrettelegging for iverksetting av EU-regelverk, støtte til justissektoren og Schengen-samarbeidet, samt styrke utdanning og forskning, miljø og demokratiske institusjoner. Fra 1989 til 2000 bidro Norge med om lag 375 millioner euro til prosjektsamarbeid med primært Russland, Estland, Latvia, Litauen og Polen, hvorav rundt halvparten gikk til Russland.

3 Kort kan en si at eksport av fisk til de nye søkerlandene har utgjort ca. 5 prosent av norsk eksport. I 2002 utgjorde dette en verdi på ca. 1,3 milliarder kroner. Utvidelsen ville medføre at dette markedet ble gitt økt toll. Forhandlingsresultatet hadde flere elementer. Norge fikk kvoter for de viktigste eksportproduktene av sild, makrell og reker, samt tollreduksjon på sildelapper. EU ga markedsadgang uten at Norge gikk inn i drøftelser om økt investeringsadgang i norsk fiskeflåte. På landbruksområdet var det begrensede forhandlinger som knyttet seg til spesielle produkter som frosne jordbær og bringebær, samt eple-saft og kattemat. For en bredere gjennomgang av ordninger innenfor fiskeri og andre sektorer se St. prp. nr. 3, 2003–2004.

Norge hadde altså en forhistorie med støtte til søkerlandene og var innstilt på å bidra finansielt til EUs utvidelse. Likevel kom størrelsen på de bidragene EFTA og Norge ble avkrevd, som en overraskelse. Selv om Kommisjonen aldri fremmet et konkret pengekrav, var resultatet av de nye beregningene opp mot en 20–30-dobling av EFTA/EØS-landenes bidrag. Kommisjonen mente Norge og EFTA måtte bidra med en rimelig andel av kostnadene for å få det nye utvidede indre marked til å fungere, og argumenterte for at det økonomiske bidraget fra EFTA måtte gjøres permanent og økes til et nivå på linje med medlemslandenes bidrag til sosial og økonomisk utjevning gjennom EUs strukturfond. Kommisjonen antydte også at dersom Norge og EFTA ikke ville akseptere slike krav, ville hele EØS stå i fare for å avvikles (*Aftenposten* 2003).

Statsminister Kjell Magne Bondevik sa forut for forhandlingene at han ikke ville gå med på noen drastisk økning av den såkalte EØS-kontingenten uten at Norge fikk innrømmelser som tilgodeså eksporten av fisk og sjømat (*NTB* 2003). EFTA-siden og Norge oppfattet EUs krav som urimelige på to måter. For det første argumenterte de for at det ikke var noe juridisk grunnlag for kravet, og at utvidelsen av EU ikke kunne føre til reforhandlinger av den finansielle ordningen i EØS. EFTA-siden gjentok at «Låne- og tilskuddsordningen» ikke skulle betraktes som en kontingent og integrert del av avtalen. For det andre argumenterte EFTA og Norge imot den beregningsmåten Kommisjonen la til grunn. Norge argumenterte for at en av prinsipielle grunner ikke kunne bygge på en ordning som strukturfondene som falt utenfor EØS-avtalens virkeområde. I tillegg var jo også medlemsstatene i EU berettiget til å motta støtte fra disse fondene, noe som ikke ville være tilfelle for Norge.

Det norske finansdepartementet gjennomførte også flere beregninger etter ulike måter å fastsette norske bidrag, som for eksempel på grunnlag av eksisterende ordninger, folketall, velferdsvurderinger (BNP per innbygger) eller faktiske kostnader ved utvidelsen (kostnad per stat i prosent av BNP). Beregninger foretatt etter alle disse modellene ville føre til vesentlig lavere bidrag enn det Kommisjonen foreslo.

Ikke desto mindre erkjente EFTA og Norge at det var behov for tilpasninger i tråd med bestemmelsene i EØS-avtalens artikkel 115 om bidrag til sosial og økonomisk utjevning (Utenriksdepartementet 2003–2004). Men under selve forhandlingene fikk Norge og EFTA ytterligere overraskelser. EFTA-siden hadde håp om og tro på at Kommisjonens posisjoner var å forstå mer som en «prøvebal-

long» og at de ville bli moderert av medlemsstatene i Rådet. Men dette viste seg ikke å stemme. Kommisjonen hadde bred støtte fra medlemslandene, ikke bare i sør, men også blant tidligere EFTA-land. Sverige støttet også Kommisjonen, som for øvrig også hadde en svensk forhandlingsleder. For eksempel uttalte statsminister Göran Persson at han syntes det var rimelig at Norge bidro vesentlig til EUs utvidelse. Både de nye og de gamle medlemslandene sto samlet på de aller fleste områdene i forhandlingene med EFTA.

Resultatet av forhandlingene ble en radikal økning i finansielle bidrag fra EFTA-landene. I perioden 1. mai 2004 til 30. april 2009 blir de samlede årlige overføringene på ca. 235 millioner euro. Dette innebærer en tidobling av Norges pliktige bidrag til økonomisk og sosial utvikling i et utvidet EØS, men er likevel noe mindre enn Kommisjonens utgangspunkt.

Det store beløpet førte til uenighet internt i EFTA. Island og Liechtenstein fant det urimelig at de skulle øke sine tilskudd så kraftig. For å tekkes disse landene ble derfor EFTA-siden enig om å skille bidragene i to formelt sett ulike ordninger, en EFTA/EØS-finansieringsordning der også Island og Liechtenstein bidrar, og en egen norsk. Med dette grepet valgte Norge å plukke opp en større del av regningen.

De to ordningene har flere likhetstrekk, men også noe ulike formål, og de atskiller seg ved hvilke land som er mottakere: *EØS-finansieringsordningen* har som formål å bidra til reduksjon av økonomiske og sosiale forskjeller i EØS, gjennom tilskudd til bl. a. investerings- og utviklingsprosjekter, miljø, bevaring av den europeiske kulturarv, helse- og barneomsorg osv. Ordningen går primært til de nye medlemslandene, men også til Spania, Portugal og Hellas og finansieres med bidrag fra de EFTA-landene som er med i EØS. I praksis er det derimot Norge som betaler det alt vesentlige (94,5 prosent av EFTA/EØS-ordningen).<sup>4</sup>

*Bidragene gjennom den særskilte norske ordningen* vil kun gå til de nye medlemslandene. Målene for den norske finansieringsordningen er å redusere de sosiale og økonomiske forskjellene i EØS gjennom å sette de nye landene i stand til å oppfylle forpliktelsene ved medlemskap og utnytte fordelene av det indre marked. Tilskuddene skal særlig gå til investerings- og utviklingsprosjekter innenfor de samme prioriterte sektorene som for EØS-finansieringsordningen.

4 Dette er den samme satsen som man tidligere har hatt innenfor «Låne- og tilskuddsordningen» i EØS og var ikke gjenstand for forhandlinger internt i EFTA.

Støtten i begge ordningene skal i sin helhet ytes i form av tilskudd. Det ligger i ordningene at de ikke er midlertidige, men at de ventes videreført også etter denne første perioden. Partene vil være forpliktet til å vurdere behovet for fortsatt bistand. Det er også grunn til å anta at beløpet fra EFTA vil bli reforhandlet og øke ytterligere ved en eventuell senere utvidelse av EU, som kan bli aktuelt for blant annet Romania og Bulgaria i 2007.

I tabell 1 presenteres de årlige finansielle bidragene fra Norge og hvordan de fordeles på nåværende og blivende medlemsland i EU.

Norges andel av den totale ordningen er på ca. 226,9 millioner euro per år, eller mer enn 97 prosent av de totale bidrag. Etter dagens eurokurs er dette 1,99 milliarder NOK per år, eller nærmere 10 milliarder NOK i hele perioden. Som det fremgår av tabell 1, mottar Polen det klart største tilskuddet fra Norge. Nærmere 110 millioner euro skal hvert år overføres til Polen fra Norge. Men også noen av de nåværende medlemslandene i EU (Spania, Hellas og Portugal) vil nyte godt av denne ordningen. Spania vil for eksempel motta vesentlig mer enn Estland og mer enn dobbelt så mye som Slovenia. Samlet vil de «gamle» medlemslandene motta omkring 22 millioner euro i året, eller nærmere 200 millioner kroner årlig fra EFTA-landene, noe som omtrent tilsvarer størrelsen på «Låne- og tilskuddsordningen» i EØS.

**Tabell 1. Årlige bidrag fra Norge og fordeling på mottakerland<sup>5</sup>**

|                 | <i>EØS-finansieringsordning</i> |                | <i>Den norske ordningen</i> |                | <i>Sum Norges andel</i> |                |
|-----------------|---------------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-------------------------|----------------|
| <i>Mottaker</i> | <i>Millioner euro</i>           | <i>Prosent</i> | <i>Millioner euro</i>       | <i>Prosent</i> | <i>Millioner euro</i>   | <i>Prosent</i> |
| Polen           | 56,16                           | 46,8           | 55,57                       | 49,0           | 108,69                  | 47,9           |
| Ungarn          | 12,16                           | 10,1           | 14,86                       | 13,1           | 26,35                   | 11,6           |
| Tsjekkia        | 9,71                            | 8,1            | 12,47                       | 11,0           | 21,66                   | 9,5            |
| Spania          | 9,17                            | 7,6            | 0,00                        |                | 8,67                    | 3,8            |
| Hellas          | 6,85                            | 5,7            | 0,00                        |                | 6,48                    | 2,8            |
| Slovakia        | 6,47                            | 5,4            | 7,60                        | 6,7            | 13,72                   | 6,0            |
| Portugal        | 6,26                            | 5,2            | 0,00                        |                | 5,93                    | 2,6            |
| Litauen         | 5,40                            | 4,5            | 8,05                        | 7,1            | 13,16                   | 5,7            |
| Latvia          | 3,95                            | 3,3            | 6,80                        | 6,0            | 10,54                   | 4,6            |
| Estland         | 2,02                            | 1,7            | 4,54                        | 4,0            | 6,44                    | 2,8            |
| Slovenia        | 1,22                            | 1,0            | 2,49                        | 2,2            | 3,65                    | 1,6            |
| Malta           | 0,38                            | 0,3            | 0,34                        | 0,3            | 0,70                    | 0,3            |
| Kypros          | 0,25                            | 0,2            | 0,68                        | 0,6            | 0,92                    | 0,4            |
| Sum             | 120,00                          | 100,00         | 113,40                      | 100,00         | 226,91                  | 100,00         |

<sup>5</sup> Beregninger basert på opplysninger i St.prp. nr. 3 2003–2004 (Utenriksdepartementet, 2003–2004).

Støtten til søkerlandene skal bli utdelt i form av tilskudd, ikke som norske investeringer. Det er et brukeransvar for midlene som tildeles. I Utenriksdepartementets melding til Stortinget fremgår det ikke noe sted at man skal søke å innrette midlene etter norske behov og interesser. I behandlingen av dokumentet i Stortinget fremsatte imidlertid Fremskrittspartiet et forslag om at «Stortinget ber Regjeringen arbeide for at Norge aktivt kan påvirke hvordan det finansielle bidraget til EUs nye medlemsland skal anvendes. Regjeringen bes om å inkludere norske deltakere i prosjekter der dette er naturlig» (Innst. S. nr. 103 2003–2004). I plenumsdebatten i Stortinget i 2004 ble dette forslaget mottatt med en viss interesse.

Forvaltningen av de to ordningene skal samordnes. Alt dette innebærer en betydelig administrativ utfordring for EFTA og mottakerlandene. Et eget sekretariat skal etableres i Brussel. På kort sikt vil det kunne bli utfordrende å finne støtteverdige prosjekter innenfor de målsettingene som gjelder for avtalen, spesielt siden noen også er områder som EUs tilskudd retter seg inn mot.<sup>6</sup> På lengre sikt vil det også være en betydelig administrativ og revisjonsmessig utfordring å kontrollere at midlene blir rettmessig benyttet.

Dersom man sammenligner Norges bidrag med EU-landenes bidrag til EUs budsjett, finner man at Norge er en betydelig netto bidragsyter til budsjettet. Sammenligner man tall fra EUs revisjonsrett, fremgår det at Norge i 2004 vil være en større netto bidragsyter til EU enn det Danmark og Finland var i 2002, men mindre enn Sverige (Folketingets kontor 2003). Beregnet per innbygger, er det norske bidraget ca. 50 euro i 2004, noe som er dobbelt så mye som den gjennomsnittlige brite bidro med i 2001, og på samme nivå som en franskmann eller italiener (European Commission 2002). Norges bidrag vil dermed utgjøre en betydelig andel av nettooverføringerne til de nye medlemsstatene.

I EUs utvidelsesforhandlinger ble man enige om å overføre 21,6 milliarder euro til de nye søkerlandene gjennom ulike struktur- og utjevningfond, 2,4 milliarder gjennom et eget «cash-flow fund» og nærmere 850 millioner i tilknytning til Schengen i perioden fra 2004 til utgangen av 2006<sup>7</sup> – i alt omkring 24,8 milliarder euro. Det nor-

6 Det vil også være behov for mellom 15 og 40 prosent finansiering fra mottaker-siden for å få utløst midlene, noe som også vil legge betydelige føringer på prioriteringene i de ulike støtteberettigede områdene. Erfaringer fra «Låne- og tilskuddsordningen» i EFTA viser at det slett ikke er sikkert at alle midlene som blir stilt til rådighet, blir benyttet (EFTA 2002).

7 Opplysninger hentet fra sluttrapport om tiltredelsesforhandlingene. Se [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations\\_report\\_to\\_ep.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf)

ske bidraget i samme periode vil utgjøre 680 millioner euro, eller nærmere 3 prosent av de samlede overføringene til de nye søkerlandene i perioden.

Beløpene fra både Norge og EU er betinget av at det er prosjekter som blir funnet støtteverdige og at nasjonal finansiering av deler av prosjektene kan sikres. Det er derfor vanskelig å si sikkert hva det endelige beløpet vil bli. Et estimat utført av Richter (2003), gjengitt i det tyske IFOs rapport om utvidelsen i 2004 (European Economic Advisory Group 2004), antyder at de reelle overføringene fra EU vil utgjøre bare 60 prosent av de rammene som er gitt av EU. Man regner også med at de gamle medlemsstatene vil kunne nyte godt av noen av prosjektene som får støtte. Det blir derfor antatt at den reelle nettooverføringen fra de gamle til de nye medlemmene vil være i overkant av 30 prosent av den totale rammen som EU har satt av. Dersom dette er et riktig estimat, vil nettooverføringen fra EU være på omkring 7,44 milliarder euro i perioden frem til utgangen av 2006. Dersom alle de norske midlene blir utløst, og disse begrensningene ligger på EUs midler, kan Norges andel av den totale overføringen til de nye medlemslandene bli større enn andelen referert ovenfor. Dersom alle de norske midlene blir benyttet og estimatene for EU er riktige, vil Norges andel stige til hele 9 prosent av de totale overføringene fra EU til de nye medlemmene.

### **Hvorfor dette resultatet?**

Resultatet av forhandlingene ble altså svært ulikt det utgangspunktet norske forhandlerne hadde. Det er flere faktorer som kan forklare hvorfor resultatet ble slik. Den viktigste var at forhandlingene om utvidelsen i realiteten ble en forhandling om videreføring eller avvikling av EØS-avtalen. Allerede tidlig ble det klart EU ikke var villig til å strekke seg langt for å beholde EØS-avtalen. Forhandlerne fryktet at dersom ikke Norge var villig til å bidra betydelig til utvidelsen, ville EU-siden kunne avvike EØS-avtalen. At de posisjonene Kommisjonen fremmet var bredt forankret blant EUs medlemsstater, innebar at Norge og de andre EFTA-landene ikke ville finne støtte for sitt syn gjennom bilaterale kontakter med hvert enkelt medlemsland. I realiteten oppfattet Norge og EFTA dette som et *fait accompli*. Så lenge regjeringen ønsket å berge EØS-avtalen, var alternativene til Kommisjonens posisjon svært begrenset.

En annen faktor, som henger sammen med den første, er den økende asymmetrien i maktforholdet mellom EU og EFTA i EØS. Da EØS-avtalen ble inngått, var EFTA-landene EUs viktigste han-



delspartnere. I dag står de tre EFTA-statene i EØS for bare 5 prosent av EUs eksterne handel. Samtidig går brorparten av Norges handel til EU. Med EU-utvidelsen vil asymmetrien øke. EU vil ha 480 millioner innbyggere, EFTA-landene i EØS 4,8 millioner. Samtidig har EU-landenes økonomier blitt svekket, og man har tatt på seg omfattende og kostbare reformer. For EU var forhandlingene med EFTA en mulighet for å gjøre «paien» større. Alt dette har gjort EU til en mer enhetlig og tøffere forhandlingspartner for andre land.

Dette er i og for seg ikke nytt, men har utviklet seg over tid. For eksempel erfarte Norge dette under forhandlingene om «Låne- og tilskuddsordningen» i EØS. Men også andre land, som for eksempel Sveits, har vært gjennom svært tøffe forhandlinger i forbindelse med sine bilaterale avtaler. Asymmetrien er ikke bare knyttet til makt, men muligens i enda større grad til oppmerksomhet. Mens EFTA-siden har vært opptatt av å sikre oppmerksomhet om EØS og egne særbehov, har EU i stadig større grad fått EFTA ute av syne og dermed ute av sinn. Dermed påvirket frykten for at det ville bli stadig mindre oppmerksomhet, kunnskap og legitimitet rundt EØS-konstruksjonen i et utvidet EU, viljen i Norge til å bidra til utvidelsen.

Den tredje faktoren er solidaritet med EU og de nye søkerlandene. I Norge er det tradisjonelt stor oppslutning om å benytte betydelige midler for å fremme økonomisk vekst og bekjempe fattigdom og sosiale forskjeller mellom land. Sammenlignet med andre land innenfor OECD, benytter Norge for eksempel en stor andel av sitt BNP på utviklingsprosjekter. Men de fleste av bistandsmidlene benyttes i økonomisk svakere områder utenfor Europa. I Norge er EU-utvidelsen til en viss grad sett i et slikt «utviklingsperspektiv». I debatten i Stortinget ble ønsket om solidaritet og omfordeling hyppig fremført som et argument. For eksempel heter det at «EU-utvidelsen bidrar til å bygge bro over tidligere motsetninger, utjevne velferdsforskjeller og øke livskvalitet og valgmuligheter for nye generasjoner av europeere. Gjennom våre økonomiske bidrag vil også Norge ta del i den felles økonomiske innsatsen for å sikre økonomisk vekst og stabilitet i de nye medlemslandene og dermed Europa som helhet» (Innst. S. nr. 103 2003–2004). Denne posisjonen synes å ha hatt bred oppslutning i Norge. Siden KrF, som tradisjonelt har ivret mest for stor bistand, også hadde statsministeren, ville det vært enda vanskeligere å argumentere på en annen måte.

Solidaritetsargumentet handler også om Norges legitimitet i Europa. Norge har av flere, med rette eller urette, blitt oppfattet som en gratispassasjer i sine forbindelser med EU. Gjennom EØS-avtalen har Norge dratt nytte av at det utvikles et felles marked og

et sett av felles regler uten selv å ha bidratt til å finansiere denne ordningen i nevneverdig grad. Dette avviket blir enda tydeligere når EU nå utvides og medlemsstatene forplikter seg til å sette i gang kostbare reformer og overføringer. Norge har dermed tydeligvis vært villig til å betale betydelig mer enn tidligere for unngå en eventuell «gratispassasjer»-kritikk, samtidig som EFTA bidrar til å gjøre tilpasningene i de nye søkerlandene lettere.

Norsk opinion og oppmerksomhet om EU kan bidra til å forklare resultatet. I litteraturen om internasjonale forhandlinger blir det ofte antydnet at forhandlingsstyrken kan påvirkes av hjemlig opinion. Dersom et land kan vise at hjemlig opinion mobiliserer omkring noen spørsmål og at man har skissert klare «smertegrenser» for hvor langt det kan gå, kan dette styrke et lands internasjonale forhandlingsposisjon. I forbindelse med utvidelsesforhandlingene var det ingen slik hjemlig opinion. Mens man i 1994 på noen områder inntok en posisjon å la «No-fish Olsen», ble forhandlingene denne gangen behandlet gjentatte ganger i regjeringen, og medlemmene i Stortingets utenrikskomité ble jevnlig konsultert uten at noen klar, hjemlig opinion bidro til å sette en tålegrense.

Utenriksdepartementet har fulgt EUs utvidelsesprosess siden 1998. Men det er vanskelig å hevde at prosessen har blitt viet spesielt mye oppmerksomhet. Forut for forhandlingene var det ikke gjennomført noen omfattende analyser av hva utvidelsen ville innebære, og det var lite diskusjon i forkant. For eksempel er bare få sider av EØS-meldingen i 2003 viet utvidelsen. I tillegg var det altså liten oppmerksomhet i mediene og i offentligheten om forhandlingene, utover at ulike organisasjoner og representanter for fiskerinæringen presset på for å sette grenser for hva man kunne akseptere innenfor fiskeriordningene. Spørsmålet om de finansielle ordningene ble viet liten oppmerksomhet. En slik debatt kunne man imidlertid se tendenser til senhøstes 2003 og vinteren 2004, men altså først lenge etter at forhandlingsresultatet forelå.

Det synes også som om Europa-politikk i store grad fortsatt forstås som utenrikspolitikk i Norge. Et viktig skille mellom innenriks- og utenrikspolitiske debatter synes å gå på i hvilken grad man vier økonomiske kostnader stor oppmerksomhet. En innenrikspolitisk sak som kan sammenlignes med overføringene i forbindelse med EØS-utvidelsen, er kontantstøtten. Mens utvidelsen anslås til å koste Norge ca. 1,9 milliarder kroner årlig, går ca. 2,9 milliarder til kontantstøtte. Men det er, som vi har sett, stor forskjell i omfang og intensitet i debattene om kontantstøtte og utvidelse.

I utvidelsesdebatten på Stortinget var flere politikere skuffet over

de store kostnadene. Men det var langt fra noen omfattende protest, og det var svært lite av selve stortingsdebatten som omhandlet størrelsen på overføringene. Mange av innleggene var primært knyttet til norsk medlemskap i EU, oppsigelse av EØS, Sveits' tilknytningsform osv. Noen kritiske røster hevet seg, men da handlet det gjerne om at man heller hadde ønsket at disse pengene ble gitt til fattigere land med større behov enn de nye medlemslandene. For eksempel argumenterte Senterpartiets leder slik: «Det er virkelig grunn til å stille spørsmål ved bidraget. Regjeringa forsøker å forsvare beløpet ved å argumentere med solidaritetshensyn. Til det er det to ting å si. For det første; dersom solidaritet med østeuropeiske søkerland lå Regjeringens hjerte så nær, hvorfor kunne ikke disse overføringene vært satt i gang for lengst, helt uavhengig av forhandlingene med EU. Og for det andre; hvordan forsvarer Kristelig Folkeparti og Regjeringa sin nye bistandsprofil? Den nye profilen innebærer altså at Polen blir den desidert største mottakeren av norsk bistand» (Stortingets forhandlinger 29. jan. 2004). Det ble heller ikke fremmet forslag fra noen politiske partier om å avvise forhandlingsresultatet på grunnlag av finansieringsordningene.<sup>8</sup>

En aller siste faktor som har vært antydnet som en mulig forklaring på forhandlingsresultatet, er av mer konspiratorisk art. Spørsmålet om Norges tilknytningsform til EU oppfattes ofte som det underliggende tema i alle diskusjoner om Norges forhold til Europa. Har tilhengere av norsk EU-medlemskap bevisst ønsket at Norges finansielle bidrag gjennom EØS skal bli mer eller mindre det et norsk medlemskap ville ha kostet? Ideen er at man derigjennom fjerner argumentet om at et medlemskap i EU vil innebære betydelige merkostnader. Dette argumentet synes å ha et svakt grunnlag. Det synes ikke å være noe belegg for å hevde at slike hensyn har ligget til grunn ved utmeislingen av forhandlingsposisjonene, og flere medlemmer av regjeringen er sågar skeptiske til norsk medlemskap i EU. For det andre ser ikke norske velgere ut til å være spesielt opptatt av de økonomiske sidene ved et eventuelt EU-medlemskap, snarere er motstanden knyttet til EUs demokratiske underskudd og at norsk demokrati og folkestyre kan svekkes. Likevel skal man ikke undervurdere at samvirket mellom et sterkt ønske om å styrke og videreutvikle samarbeidet med EU (hos tilhengere av norsk EU-medlemskap), kombinert med et solidaritetsargument

8 SV og Senterpartiet hadde fremmet forslag om å gjenoppta forhandlinger med EU, ikke for å endre beløpet på overføringene, men med sikte på å fjerne punktet i avtalen om at EU-fartøyer skal ha rett til transitt for fangst de lander i norsk havn. Forslaget ble ikke vedtatt.

(ofte knyttet til dem som er motstandere av EU-medlemskap), har medvirket til at det norske bidraget til utvidelsen er blitt så betydelig og at det har vært oppfattet som relativt lite kontroversielt i Norge.

## Bred støtte til utvidelsen

Det er en utbredt positiv holdning i Norge til utvidelsen. Denne holdningen har kommet frem både i opinionsundersøkelser, i partienes holdninger og i Stortingets behandling av EØS-utvidelsen i januar 2004.

En survey utført høsten 2003 viste at nordmenn stiller seg positivt til at EU utvider sitt samarbeid til nye felter, og spesielt til at EU utvides til å inkludere land i Øst- og Sentral-Europa (Hagen & Sverdrup 2003). Av bakgrunnsdataene går det frem at 50 prosent var positive til utvidelsen, bare 20 prosent var negative. Få andre aktuelle trekk ved EUs utvikling ble vurdert som så positive i nordmenns øyne. Sammenligner vi holdningene i EU og Norge, finner vi at de er nokså like. Ifølge Eurobarometer (2002) var 68 prosent av EUs borgere positive til utvidelsen, mens 19 prosent var negative. De norske holdningene er spesielt sammenfallende med dem man finner i Sverige og Danmark.

Gjennomgående er det større oppslutning om utvidelsen blant de yngre enn blant de eldre i Norge, og det er større oppslutning blant dem med høy inntekt enn med lav. Men det er generelt liten variasjon innenfor ulike alders- og inntektsgrupper – noe mindre enn den vi finner i synet på norsk EU-medlemskap. De med høy utdanning er mer positive til utvidelsen enn de med lav, men det er liten variasjon. Også dette likner det vi finner i EU, men det er gjennomgående noe større forskjeller mellom utdanningsgruppene i EU og større oppslutning om utvidelsen blant dem med høyere utdanning i EU enn i Norge (*ibid.*).

På ett område skiller norske velgere seg fra velgerne i EU: Kvinnene er mer positive enn menn. I EU er kvinnene mest skeptiske (*ibid.*). Dette er overraskende siden det har vært, og fortsatt er, et klart mønster i Norge at kvinner er vesentlig mer skeptiske til EU enn menn. Muligens kan dette forklares med at kvinner i større grad legger vekt på solidaritets- og velferdsaspektene ved utvidelsen.

Flertallet i alle politiske partier er positivt til utvidelsen.<sup>9</sup> Det er imidlertid stor variasjon blant de ulike partienes velgergrupper. I

9 Ett unntak finnes, nemlig RV, men de utgjør kun 1 prosent av undersøkelsens utvalg.

Arbeiderpartiet og Høyre er ca. 70 prosent av velgerne positive til utvidelsen, i Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet er flertallet noe mindre.

Nordmenns syn på utvidelsen er ikke en direkte funksjon av syn på norsk medlemskap i EU. Mange som er positive til EU-utvidelsen, er skeptiske til andre trekk ved EU, og mange er mot norsk medlemskap. Det er også en gruppe (riktignok liten) som er positiv til norsk medlemskap, men negativ til utvidelsen. At nei-velgere er positive til utvidelsen, kan ha sammenheng med at mange har sett på EU primært som et markedsliberalistisk prosjekt og fryktet at EU skulle utvikle seg til en klubb for de rike vesteuropeiske statene. Utvidelsen gjør EU mer inkluderende og mer alleuropeisk. Selv om norske velgere anser at EU blir mer inkluderende og solidarisk, behøver det altså ikke å bety at de synes Norge bør bli medlem.

## Norge og et utvidet EU

EU er Norges viktigste politiske, økonomiske og kulturelle samarbeidspartner. Utvidelsen av EU vil forsterke denne prosessen. I artikkelen har jeg vist at Norge har forpliktet seg til å bidra betydelig finansielt til utvidelsen. Data viser også at norske holdninger til utvidelsen er positive, minst like positive som holdningene man finner i EUs medlemsland. Men til tross for at EU-utvidelsen er et historisk prosjekt og et gigantisk eksperiment som det knytter seg stor usikkerhet til, har det fra norske myndigheters side – paradoksalt nok – vært liten, om noen, interesse for systematisk å analysere mulige konsekvenser av den. Samtidig representerer de nye finansieringsordningene fra EFTA-siden ikke bare en mulighet for de nye medlemslandene til å integreres i EU, men også for Norge og norske interesser til å utvikle tettere bånd til unionen og de nye medlemslandene. Så langt har norske myndigheter vist liten kreativitet, og det er fremmet få konstruktive forslag til hvordan disse midlene skal benyttes. I skrivende stund er det derfor uklart hva som vil bli gjort for å utvikle samarbeid med land som Norge, på tross av geografisk og kulturell nærhet, har begrenset politisk, økonomisk og kulturelt samkvem med.

## Litteratur

- Arnesen, Finn, Hans Petter Graver & Ulf I. Sverdrup (2001) «Vetoretten i EØS», *Jussens venner* (2): 115–47.
- «Korte og harde forhandlinger om EØS» NTB, 07.01.03.
- EFTA (2002) «EFTA Bulletin – Activities and Financial Contributions under the EEA Agreement», nr. 2, 2002, nov., Brussel.
- Eurobarometer (2002) «Enlargement of the European Union», *Flashbarometer*. Brussel.
- European Commission (2002) *Budget*. Brussel.
- European Commission (2004) Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged union. C. 29.
- European Economic Advisory Group (2004) *Report on the European Economy*, Institut für Wirtschaftsforschung, Universitetet i München, feb.
- Folketingets kontor (2003) «Tyskland betaler stadig mest i EU», *Observationer fra Bruxelles* (1): 8.
- Hagen, Kåre & Ulf I. Sverdrup (2003) «Isfrontene tiner i synet på norsk EU-medlemskap», *Horisont* 4 (3): 12–27.
- Innst. S. nr.103 (2003–2004) Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen. «EU truer med å skrote EØS», *Aftenposten*, 14.11.+3.
- Stortingets forhandlinger (2004) «Møte torsdag 29. januar 2004». Midlertidig referat.
- St.meld. nr. 12 (2000) «Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre», Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2003–2004) «Et velfungerende arbeidsmarked», Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 3 (2003–2004) «Om utvidelse av EØS», Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (2001) «Norge og søkerlandene til EU. En handlingsplan for økt kontakt mellom Norge og søkerlandene til EU.» Oslo.



# Visegrad-landene fra plan- økonomi til EU-medlemskap

**Karsten Stæhr**

PhD, gjesteforeleser ved  
Tartu Universitet,  
Estland

Visegrad-landene er de største og økonomisk viktigste av de nye EU-medlemmene.<sup>1</sup> Betegnelsen tok Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn etter et møte om samarbeid og gjensidig bistand i februar 1991 i den ungarske byen Visegrad. Landene er i kraft av sin størrelse betydelige aktører på den europeiske arenaen.<sup>2</sup>

Med EU-medlemskapet lukker Visegrad-landene et viktig kapittel i sin historie, nemlig den dobbelte overgangen fra kommunisme til demokrati, og fra planstyring til markedsøkonomi. Denne artikkelen tegner et økonomisk portrett av de fire landene med vekt på den økonomiske omstillingsprosessen siden kommunismens sammenbrudd, bakgrunnen for reformvalgene og de økonomiske resultatene.

Det avgjørende bruddet med sovjetblokkens økonomiske system ble innledet i 1990 med omfattende reformer i Polen og Ungarn, mens Tsjekkoslovakia først startet sine reformer i 1991. Tsjekkia og Slovakia ble selvstendige stater 1. januar 1993 etter oppløsningen av Tsjekkoslovakia. Delingen var til dels et resultat av uenighet om

---

Forfatteren ønsker å takke Per Botolf Maurseth og Jens Chr. Andvig ved NUPI, Bent Sofus Tranøy ved TIK-senteret, *Internasjonal politikk*s redaktør Birgitte Kjos Fonn, Rune Holmgaard Andersen samt forhenværende kolleger i Norges Bank for nyttige kommentarer til tidligere utkast. Artikkelen avspeiler alene forfatterens synspunkter.

- 1 I tillegg utvides EU med de tre baltiske landene, Estland, Latvia og Litauen, samt Slovenia, Malta og Kypros.
- 2 Norges handel med de fire landene er økende, skjønt fortsatt mindre enn handelen med Finland. Samtidig må Norge i kraft av medlemskapet av EØS bidra med økonomisk støtte til Visegrad-landene og de øvrige nye EU-landene (*Aftenposten* 2004).



den økonomiske politikken. Tsjekkia opprettholdt et høyt reformtempo, Slovakia ikke.

I begynnelsen av reformprosessen gjennomførte landene svært forskjellige økonomiske reformer, noe som til dels avspeilet ulike politiske prioriteringer, men også landenes økonomiske forutsetninger. Tsjekkia og i mindre grad Polen gjennomførte de raskeste og mest omfattende reformene, mens Ungarn valgte en mer gradvis politikk. Slovakias økonomiske reformer fulgte en slingrekurs i takt med landets politiske barometer. Nyere forskning har vist at forskjellige økonomiske forutsetninger i betydelig grad kan forklare transisjonslandenes ulike reformkurs. Artikkelen argumenterer for at denne sammenhengen også gjelder for Visegrad-landene. Tsjekkia og Slovakia, med gunstige økonomiske utgangspunkt, hadde stor handlefrihet og kunne velge reformer basert på ideologiske og politiske mål. Polens og til dels Ungarns svakere utgangspunkt nødvendiggjorde en mer pragmatisk politikk og et noe langsommere reformtempo.

Etter hvert har politikken i de fire landene konverget. Dette skyldes i betydelig grad krav fra EU. Fra slutten av 1990-tallet rettet alle Visegrad-landene den økonomiske politikken inn mot medlemskap av EU og bekreftet på den måten det gamle ordtaket om at «alle veier fører til Rom» (i hvert fall hvis man forbinder EU med Romatraktaten). Landene tok også lærdom av hverandres gode og mindre gode resultater, og erfaringene viste snart at noen reformmodeller var bedre enn andre.

**Tabell 1. Bakgrunnsdata for Polen, Tsjekkia, Slovakia, Ungarn og Norge**

|                                                     | <i>Polen</i> | <i>Tsjekkia</i> | <i>Slovakia</i> | <i>Ungarn</i> | <i>Norge</i> |
|-----------------------------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|---------------|--------------|
| Areal (tusen km <sup>2</sup> )                      | 323          | 79              | 49              | 93            | 324          |
| Folketall, 2002 (millioner)                         | 38,7         | 10,2            | 5,4             | 10,2          | 4,5          |
| Bruttonasjonalprodukt (BNP), 2002 (milliarder \$)   | 188          | 70              | 24              | 66            | 189          |
| Inntekt per innbygger, 2001 (kjøpekraftjustert, \$) | 9370         | 14320           | 11780           | 11990         | 29340        |
| Forventet levealder ved fødsel, 2002 (år)           | 74           | 75              | 73              | 72            | 79           |
| Privat sektors andel av BNP, 2002 (%)               | 75           | 80              | 80              | 80            | ..           |

*Kilder: Verdensbanken (2003, elektronisk database og trykt versjon) med unntak av privat sektors andel av BNP som er fra EBRD (2003) «Country Assessments».*

Ved inngangen til EU er Visegrad-landene moderne markedsøkonomier med strukturer som ikke atskiller seg vesentlig fra de vesteuropeiske (se tabell 1 for bakgrunnsdata). Varemangel og køer er for lengst et overstått kapittel, og middelklassen har tilgang til

goder som bil, hus, charterferie, mobiltelefon osv. Levestandarden er 40–60% av snittet i EU-15 og 60–80% av nivået i de fattigste EU-landene, Hellas og Portugal.<sup>3</sup> Mens Visegrad-landene fortsatt er fattigere enn sine nye EU-partnere, er det andre områder der de fire landene i for høy grad er blitt som sine vestlige naboer: De sliter med lav økonomisk vekst, høy arbeidsledighet og store underskudd på de offentlige budsjettene.

## Etablering av en markedsøkonomi

Planleggingen av økonomiske reformer begynte allerede på slutten av 1980-tallet. Programmene ble ofte utarbeidet med teknisk støtte fra utenlandske eksperter og internasjonale organisasjoner, og var blant annet inspirert av erfaringer fra Latin-Amerika. Målet med reformene var å skape en åpen og dynamisk markedsøkonomi og øke levestandarden (Åslund 2002: 71).

Et «typisk» reformprogram besto av en lang rekke tiltak som hensiktsmessig kan ordnes i fire hovedpunkter (Islam 1993):

- ▼ *Liberalisering* fjerner den sentrale planleggingen. Beslutninger vedrørende prissetting, produksjon, handel og distribusjon overlates til markedskreftene.
- ▼ *Stabiliseringspolitikk* hindrer at prisøkningen etter prisliberaliseringen fører til langvarig inflasjon og økonomisk ustabilitet.
- ▼ *Privatisering* fører bedrifter innen produksjon og tjenesteyting fra statlig til privat eierskap.
- ▼ *Strukturreformer og institusjonsbygging* etablerer rammeverket rundt en markedsøkonomi. Det dreier seg i første rekke om regelverk vedrørende eiendomsrettigheter, kontraktsinngåelse, konkursbehandling, konkurranse osv. Andre reformområder omfatter bank- og finansinstitusjoner, utdanning, infrastruktur, skattelovgivning, sosial sikring, pensjon, helse, miljø, arbeidsmiljø og offentlig administrasjon.

Visegrad-landene sto overfor en rekke viktige valg med hensyn til rekkefølge, tempo og omfang av de økonomiske reformene. Ulike prioriteringer på disse områdene ga grunnlag for politiske diskusjoner i de fleste transisjonsland. Samtidig vokste det fram

3 Basert på 2002-tall for kjøpekraftskorrigert BNP, jf. Eurostat (2004).

en omfattende akademisk litteratur på området. Hovedskillet var mellom *sjokkterapi* og *gradualisme*.<sup>4</sup>

Tilhengere av sjokkterapi argumenterte for at det var formålsløst å finstyre reformene og at så mange reformer som mulig derfor burde fremmes så raskt som mulig (Boycko *et al.* 1995). På denne måten kunne fordelene ved markedsøkonomi høstes med en gang. Sammenbruddet av kommunismen åpnet et mulighetsvindu («window of opportunity»). Raske og omfattende reformer ville gjøre det vanskelig å reversere reformene senere (Balcerowicz 1995, Åslund 2002: 78–81).

Tilhengere av gradualisme mente at reformer på ett område måtte sikre at forholdene lå til rette for etterfølgende reformer på andre områder. Markedsøkonomien kunne bli ustabil hvis de nødvendige understøttende institusjoner ikke var på plass før en liberalisering (Stiglitz 1999). I en situasjon med stor usikkerhet kan gradvise reformer gjøre det mulig å lære av erfaringene og korrigere politikken deretter. I tillegg kan det dannes velgergrupper som støtter fortsatte reformer (Roland 2002).

Debatten om sjokkterapi versus gradualisme er ført med teoretiske argumenter og med referanser til utviklingen i ulike transisjonsland. Diskusjonen tok i begynnelsen bare i liten grad høyde for transisjonslandenes forskjellige forutsetninger, men de siste årene er dette momentet blitt betont.

Statistiske analyser har forsøkt å finne sammenhengen mellom utgangspunkt og valg av reformstrategi. Blant annet viser de Melo *et al.* (2001) at land som i utgangspunktet var relativt velstående og ikke hadde store økonomiske ubalanser, liberaliserte økonomiene sine raskere enn andre transisjonsland. Sachs *et al.* (2000) identifiserer klynger av land på bakgrunn av landenes økonomiske utgangspunkt og viser at klynger med et gunstig utgangspunkt generelt har høyest reformintensitet. Svejnar (2002) finner også at landenes utgangspunkt har hatt vesentlig innflytelse på valget av reformstrategi.

Resultatene indikerer at de svært forskjellige reformprogrammene i Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn ikke bare kan forklares med ulike politiske preferanser. Landenes økonomiske utgangspunkt på slutten av 1980-tallet avgrenset i høy grad mulighetsområdet for

4 Kjært barn har mange navn! Sjokkterapi betegnes også som «big bang», neoklassisk reform, «cold turkey» eller «radical reform». Gradualisme betegnes også «incrementalism» eller det «evolusjonær-institusjonalistiske perspektivet». Se Stiglitz (1999), Naim (2000), Dabrowski *et al.* (2001), Roland (2000), Roland (2002) og Åslund (2002: 70–112) for drøfting av de to sidene.

landenes reformstrategi.

Landenes utgangspunkt drøftes detaljert i et vedlegg. Til tross for geografisk nærhet og kommunistiske styresystemer hadde de sentraleuropeiske landene svært forskjellige utgangspunkt da reformene startet. Polen var i økonomisk krise med høy inflasjon, utbredt varemangel og en utenlandsgjeld som vanskelig kunne betjenes. Statsapparatet var i oppløsning. De makroøkonomiske ubalansene var minst i Tsjekkoslovakia. Landet hadde ingen åpen inflasjon, begrenset undertrykt inflasjon og bare liten utenlandsgjeld. Et effektivt statsapparat hadde kontroll over bedriftene. Ungarn hadde betydelig erfaring med reformer, liten undertrykt inflasjon, men stor gjeld.

Målet om EU-medlemskap ble etter hvert et tyngdepunkt i reformprosessen.<sup>5</sup> Polen, Tsjekkia og Ungarn innledet forhandlinger i 1997, Slovakia i 1999. EU gjorde det fra starten klart at søkere måtte akseptere og innføre EUs felles regler og standarder (*acquis communautaire*) før medlemskapet. EUs regler ble samlet i 31 områder, fra markedsåpning til utdanningspolitikk. Fra slutten av 1990-tallet ble EU-kravene av stigende viktighet for Visegrad-landenes reformvalg.

## Visegrad-landenes økonomiske reformer<sup>6</sup>

**Polen** innledet reformprosessen den 1. januar 1990 med den såkalte Balcerowicz-planen, oppkalt etter den daværende finansministeren. Prisene ble liberalisert på 90% av alle varer, og sentral planlegging ble kuttet ut. Utenrikshandelen ble liberalisert, men spesielt for landbruksprodukter beholdt Polen mange restriksjoner.

Polen hadde det største inflasjonsproblemet (Wellisz 1999). Den nye regjeringen valgte å innføre fast kurs overfor dollaren fra 1. januar 1990, supplert med inntektspolitikk der statsbedrifter ble beskattet for lønnsøkning over en viss norm. Konkurranseevnen ble imidlertid gradvis svekket. Fra april 1991 ble zlotyen løpende devaluert, og fra mars 1995 innførtes et svingningsintervall rundt en sentralkurs som løpende ble skrevet ned. Det ga økt valutakursfleksibilitet, men reiste behovet for et nytt nominelt anker. I 1999 gikk

5 Forhandlingsprosessen er grundig dokumentert (inklusive skannede underskrifter på tiltredelsesdokumentene!) på EUs internettside [europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html). IMF (2000: kap. 4) og Gacs (1999) drøfter de økonomiske konsekvensene.

6 Gjennomgangen bygger hvor ikke annet er anført på Lavigne (1999: kap. 7–8), Gros & Steinherr (1995: kap. 11), Åslund (2002: kap. 5–7) og EBRD (2001, 2003).

Polen derfor over til inflasjonsstyring, dvs. hovedmålet for pengepolitikken er å holde inflasjonen innenfor et bestemt intervall.

Privatiseringsprosessen i Polen fikk et komplisert forløp, og flere ulike privatiseringsmodeller ble tatt i bruk. Nesten alle bedrifter ble omdannet til statlige aksjeselskaper. En del bedrifter ble nedlagt på grunn av manglende lønnsomhet, og mange av disse ble overtatt av tidligere ansatte for symbolske beløp, en de facto utdeling til de ansatte (Lavigne 1999: 168). Polen begynte tidlig å planlegge utdeling til borgerne, men planene ble først realisert i 1995. Aksjer i om lag 500 bedrifter ble overført til en rekke pensjonsfond, og befolkningen fikk andeler i fondene. Da reformene ble innført, var det rundt 9000 statsbedrifter i Polen, så fondene ble relativt små aktører i det polske næringslivet. Fra slutten av 1990-tallet ble en rekke store bedrifter innen telekommunikasjon og bank- og forsikringsvirksomhet privatisert ved direkte salg, ofte til utenlandske kjøpere. Polen har fortsatt et betydelig antall statseide bedrifter.

Polens strukturelle reformer ble lettet av at landet allerede under kommunismen hadde en betydelig – legal og illegal – privat aktivitet. Børsen i Warszawa ble opprettet i april 1991. Lover til regulering av bank- og finansvesen ble innført tidlig, men ble siden endret utallige ganger. Skattesystemet ble grunnleggende reformert i 1992 og fikk stort sett samme struktur som i Vest-Europa. En omfattende pensjonsreform fra 1999 betydde at polakkene i større omfang fikk ansvar for egen pensjon. Samme år fulgte en sterkt kritisert desentralisering av helsevesenet. De siste årene har strukturelle reformene især rettet seg mot tilpasningen til EUs regelverk, med blant annet avregulering og lettere markedstilgang.

**Tsjekkias** reformer ble innledet under finansminister (senere statsminister og president) Vaclav Klaus i 1991, mens landet fortsatt var en del av Tsjekkoslovakia. Prisene ble liberalisert 1. januar 1991, og plansystemet ble samtidig oppgitt. Systemet med flere valutakurser ble avskaffet samme år, og i 1995 ble det innført fri valutaveksling for handel, turisme og rentebetalinger.

Tsjekkoslovakia – og senere Tsjekkia – satte inn et sterkt program for å bremse inflasjonen. Valutaen ble knyttet til en valutakurv med en fast kurs. Inntil 1993 var inntektspolitikken basert på beskatning av store lønnsøkninger, deretter på forhandlinger mellom stat, fagforeninger og arbeidsgivere. Etter en valutakrise i mai 1997 måtte myndighetene la valutaen flyte. I 1998 innførte Tsjekkia inflasjonsstyring.

Tsjekkoslovakia satte i gang en omfattende utdeling av statsbedrifter allerede i 1992. Hver borger fikk tildelt et antall kuponger

som kunne brukes til å kjøpe aksjer i bedrifter eller alternativt deponeres i investeringsfond som brukte dem til aksjekjøp. Prosedyren ble gjentatt i 1994 med de resterende *tsjekkiske* virksomhetene. I begynnelsen av 1995 var nesten alle bedrifter helt eller delvis privatisert. En stor del av befolkningen ble aksjeeiere, men de store aksjefondene fikk den dominerende innflytelsen på tsjekkisk næringsliv. Etter valutakrisen i 1997 valgte myndighetene å renasjonalisere blant annet flere finansinstitusjoner. En ny runde privatisering av bedrifter innen bank og finans, telekommunikasjon, stål, kjemi og energi fant sted i årene etterpå, men denne gang ved direkte salg, primært til utenlandske kjøpere.

Tsjekkias børs ble etablert i 1993. Den første konkurslovgivningen kom i 1993, men denne måtte siden endres mange ganger, blant annet i lys av kollapsene i finanssektoren. Bedriftene er fortsatt underlagt mange regler, og generelt er den offentlige sektoren i Tsjekkia noe byråkratisk.

**Slovakia** valgte etter selvstendigheten en annen politikk enn Tsjekkia. Under statsminister Vladimir Meciar førte Slovakia fram til 1998 en politikk som kombinerte et langsomt reformtempo med politisk og økonomisk orientering mot Moskva. Landet ble politisk isolert og ble ikke invitert til å delta i EU-utvidelsen i første omgang. Først fra høsten 1998, da Mikulas Dzurinda tok over posten som statsminister, ble politikken lagt om og Slovakia invitert til forhandlinger med EU.

Liberaliseringen var i store trekk gjennomført da Slovakia ble selvstendig, og det skjedde bare få endringer på dette feltet. Den slovakiske koruna ble innført i februar 1993. Stabiliseringspolitikken baserte seg som i Tsjekkia på en fast valutakurs, men fra 1996 med et bredt svingningsintervall. Fra 1995 kom den årlige inflasjonen under 10%, blant annet ved å fryse de regulerte prisene. Da Dzurinda tok over, ble de regulerte prisene justert. Slovakia har siden 1998 hatt de facto inflasjonsstyring.

Slovakias langsomme reformtempo etter selvstendigheten var tydeligst innen privatiseringen. Andre runde av kuponprivatisering ble stanset, og bedriftene ble værende statseid. Enkelte store statsbedrifter ble solgt direkte, men salgsprosessen var ofte uklar. Resultatet var en stor grad av innsiderprivatisering, der bedriftsledere og arbeidere overtok bedriftene. I tillegg ble en rekke bedrifter solgt til personer med tilknytning til den politiske eliten (OECD 1999: 87–110). Politikkskiftet i 1998 førte til akselerert salg av statsbedrifter, stenging av urentable bedrifter og restrukturering av andre.

Implementeringen av strukturreformer i Slovakia var spesielt utfordrende ettersom landet ikke hadde vært selvstendig før. Den offentlige administrasjonen måtte bygges opp fra grunnen av, og mange nye institusjoner måtte etableres. Først fra 1998 kom det fart i reformene, og de neste årene gjennomførte landet et stort antall strukturreformer, ofte i svært raskt tempo. En skattereform har med virkning fra 2004 forenklet skattesystemet og ført til en markert reduksjon av skattesatsene for private og bedrifter.

**Ungarn** hadde gjennomført størstedelen av liberaliseringen tidligere, og nye reformer ble iverksatt langsommere enn i de to andre landene. Gjenstående regulerte priser ble gradvis sluppet fri fra 1990.

Myndighetene fremmet en gradvis inflasjonsstabilisering. Ungarn hadde fast valutakurs, men valutaen ble devaluert mange ganger. Inntektspolitikken spilte en viktig rolle de første årene. Bedriftene ble beskattet hvis lønningene økte mer enn en viss norm, og det var trepartsforhandlinger mellom fagforeninger, arbeidsgivere og staten. Ungarerne valgte å betjene sin store utenlandsgjeld for å skape tillit til landets økonomi og beholde en høy kredittvurdering. Store renteutgifter bidro til offentlige underskudd. I mars 1995 ble landet rammet av en mindre valutakrise. Valutaen ble nedskrevet og siden løpende devaluert. I 2001 gikk Ungarn over til inflasjonsstyring, men satte samtidig mål for valutakursen. Valutaen har fluktuert mye og var i januar 2003 utsatt for et spekulativt angrep.

Mange statsbedrifter ble solgt til utlandet. I utgangspunktet gikk salget langsomt, og regjeringen begynte i 1993 å arbeide med planer for utdeling til borgerne. Planene ble aldri realisert, men fra 1994 tok de utenlandske direkte investeringene (FDI) seg opp. Investeringene gikk i hovedsak til nye produksjonsanlegg, men etter hvert lyktes det å få solgt mange statsbedrifter. Størstedelen av den ungarske bank- og finansnæringen kom på utenlandske hender fra midten av 1990-tallet. Salg av bedrifter til arbeidere eller ledelse fant også sted, spesielt når andre kjøpere ikke kunne finnes.

Børsen i Budapest åpnet for aksjehandel allerede i juni 1990, og innenlandske statspapirer ble solgt fra 1992. Ungarn har siden 1991 innført strukturreformer på linje med de øvrige Visegrad-landene, blant annet en pensjonsreform i 1997. De siste årene har reformene vært konsentrert om EU-tilpasning og markedsåpning, men noe gjenstår. For eksempel er åpningen av elektrisitetsmarkedet fortsatt uferdig (EBRD 2003:153).

## Landenes reformstrategier

Overgangen fra planstyring til markedsøkonomi var historisk unik, og mange valg måtte tas med liten relevant erfaring fra andre land. En sammenlikning viser at Visegrad-landene i stor grad traff forskjellige valg innen de fire reformområdene liberalisering, stabilisering, privatisering og strukturreformer. Veivalgene avspeiler naturligvis ulike prioriteringer og utfall av den politiske prosess, men sammen med de innhøstede erfaringene har landenes ulike utgangspunkt også spilt inn (Aldcroft & Morewood 1995: 213–17).

Alle fire Visegrad-land gjennomførte en rask *liberalisering* av økonomien, men Polen og særlig Ungarn hadde et forsprang fordi de ved reformprosessens begynnelse hadde noe privat næringsliv og delvis markedsbestemte priser. Ønsket om å komme varemangelen til livs og fremme etablering av nye bedrifter førte til beslutningen om rask liberalisering. Den i utgangspunktet bedre vareforsyningen i Ungarn kan ha bidratt til landets mer gradvise liberalisering.

*Stabiliseringspolitikken* var svært ulik i de fire landene. Polens inflasjonsproblem var stort, men samtidig hadde landet stor utenlandsgjeld. For å sikre at gjelden kunne betjenes, var det viktig å unngå store driftsbalanseunderskudd. Polen innledet med et ambisiøst stabiliseringsprogram, men valgte etter kort tid å nedskrive valutaen for å bedre konkurranseevnen. På midten av 1990-tallet avskrev kreditorene halvparten av gjelden, og inflasjonsbekjempelse kunne prioriteres høyere.

Tsjekkia og Slovakia førte den mest konsekvente stabiliseringspolitikken med helt fast valutakurs inntil valutakrisene i 1997 og 1996. Lav utenlandsgjeld ga landene god kredittverdighet, og underskudd på driftsbalansen kunne dekkes ved opplåning i utlandet. Valutakurspolitikken kunne innrettes mot å bekjempe inflasjonen.

Ungarn valgte å betjene sin store utenlandsgjeld samtidig som inflasjonsproblemet ikke var av samme omfang som i Polen. Mynighetene førte derfor en politikk som prioriterte konkurranseevnen, og nedskrev valutaen løpende.

Alle fire Visegrad-land opplevde valutakriser eller problemer med å styre valutakursen. Dette bidro til at alle fire gikk over til inflasjonsstyring fra slutten av 1990-tallet.

*Privatiseringen* av de store bedriftene fulgte også ulike strategier. Polens gradvise og vinglete privatiseringspolitikk var til dels et resultat av manglende politisk konsensus: Diskusjoner om nasjonalt eierskap og om tilbakelevering til tidligere eiere forsinket prosessen. Myndighetenes manglende kontroll med bedriftene vanskeliggjorde også privatiseringen.



Tsjekkias og Slovakias tidlige kupongprivatisering avspeilet politiske preferanser og ble sett på som en rask måte å etablere bredt eierskap til produksjonsmidlene. Valget var imidlertid også betinget av en gunstig gjeldssituasjon: Landene behøvde ikke penger fra salg til utlandet. I tillegg lettet omfattende statlig eierskap og sterkt sentralisert styring denne typen privatisering. Slovakias direkte salg til innsidere og personer med politiske kontakter fant ofte sted til lave priser, hvilket ble muliggjort av den relativt gunstige gjeldssituasjonen.

Ungarns store gjeld drev myndighetene til å selge mange av statsbedriftene til utlandet. Tidligere erfaring med privat næringsliv og industriens mindre betydning reduserte også motstanden mot salg.

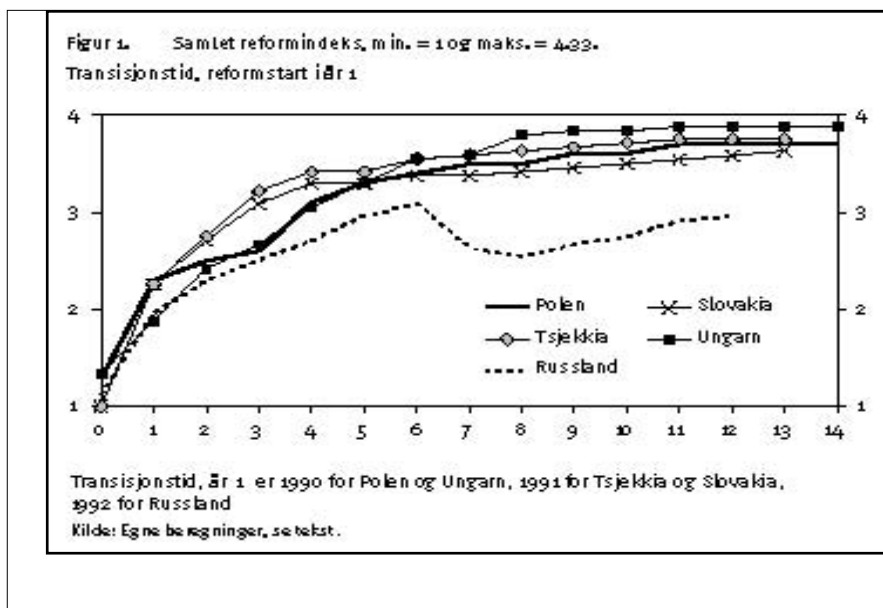
Erfaringene viste at direkte salg nesten alltid var den beste privatiseringsmetoden (Havrylyshyn & McGettigan 2000). De nye eierne tilførte kapital og knowhow og hadde insentiv til å utøve en sterk og direkte styring av bedriften (Verdenbanken 2002: 71–72). I lys av disse erfaringene valgte landene etter hvert å følge den samme privatiseringsstrategien, nemlig direkte salg til primært utenlandske kjøpere.

*Strukturreformene* har i alle fire land gjennomgått to faser. Den første fasen etablerte grunnlaget for en markedsøkonomi, mens den andre rettet seg spesifikt mot tilpasning til EU-reglene. EU-tilpasningen begynte et par år senere i Slovakia enn i de øvrige landene.

Hvilken overordnet reformstrategi, sjokkterapi eller gradualisme, har de ulike Visegrad-landene fulgt? Polens reformer blir ofte betegnet som sjokkterapi, men reformer i andre land har også fått dette stempelen (Åslund 2002: 70–84).

Den europeiske utviklingsbanken (EBRD) publiserer årlig indekser for reformomfanget innen liberalisering, privatisering og strukturreformer (men ikke stabilisering). En *samlet reformindeks* er beregnet som et uvektet gjennomsnitt av åtte indekser.<sup>7</sup> Figur 1 viser den samlede reformindeksen i transisjonstid, der år 0 angir siste år med planøkonomi og år 1 det første året med omfattende reformer.

7 Indeksene omfatter (1) prisliberalisering, (2) liberalisering av utenrikshandel og valutaveksling, (3) privatisering av små bedrifter, (4) privatisering av store bedrifter, (5) reformer av næringslivet, (6) konkurranselovgivning, (7) reformer av banksektoren og (8) reformer av andre finansmarkeder. Indeksene er tilgjengelige i EBRD (flere år), men enkelte data for reformprosessens tidlige forløp er vennligst stilt til rådighet av Den europeiske utviklingsbanken i elektronisk form. Sammenveide reformindekser brukes i flere sammenhenger til å gi et overblikk over reformprosessen (se drøfting i Stæhr 2003).



Figur 1 viser at Tsjekkoslovakia startet reformene fra et lavere nivå enn Polen og Ungarn. Likevel hadde Tsjekkia og Slovakia høyere samlet reformnivå allerede etter ett år. Fram til midten av 1990-tallet var Tsjekkia landet med flest reformer, mens Slovakia ikke fulgte med. Ungarn og etter hvert også Polen holdt et langsommere reformtempo. Dette mønsteret går for øvrig også igjen i stabiliseringspolitikken. Tsjekkia var i starten sjokkterapiland nummer ett, mens Ungarn og i mindre grad Polen praktiserte mer gradvise reformer.<sup>8</sup>

Dette bildet reverseres fra midten av 1990-tallet. Finanskrise, reformtretthet og problemer med privatiseringsprogrammet førte til regjeringsskifte i Praha og mindre vekt på markedsreformer. Til gjengjeld sto Ungarn fra slutten av 1990-tallet fram som landet med de samlet sett mest omfattende reformer. Till tross for en økning i tempoet etter 1998 er reformomfanget i Slovakia fortsatt mindre enn i de øvrige Visegrad-landene.

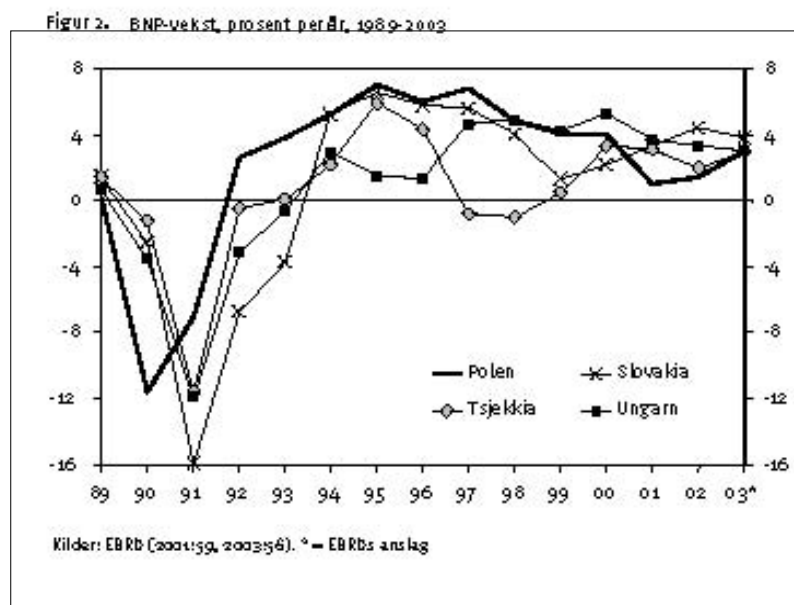
Drøftingen av reformstrategi kan liknes med historien om haren og skilpadden som løper om kapp, og hvor skilpadden kommer først i mål fordi den sakte, men sikkert beveger seg mot målet. Det

<sup>8</sup> Dette resultatet er forholdsvis robust overfor ulike beregningsmetoder av den samlede reformindeksen. Det er grunn til å bemerke at resultatet er *relativt*. Alle fire Visegrad-land har gjennomført langt flere reformer enn for eksempel Russland.

er for øvrig bemerkelsesverdig at spredningen av de fire landenes samlede reformindekser er relativ liten og de siste årene med en (svak) tendens til konvergens, trolig som følge av forberedelsene til EU-medlemskap.

## Økonomiske resultater

For alle Visegrad-landene har et hovedmål med reformene vært å øke den materielle levestandarden, med andre ord å fremme økonomisk vekst (IMF 2000: 90–91, Åslund 2002: 71).<sup>9</sup> Figur 2 viser BNP-veksten i Visegrad-landene i perioden 1989–2003.



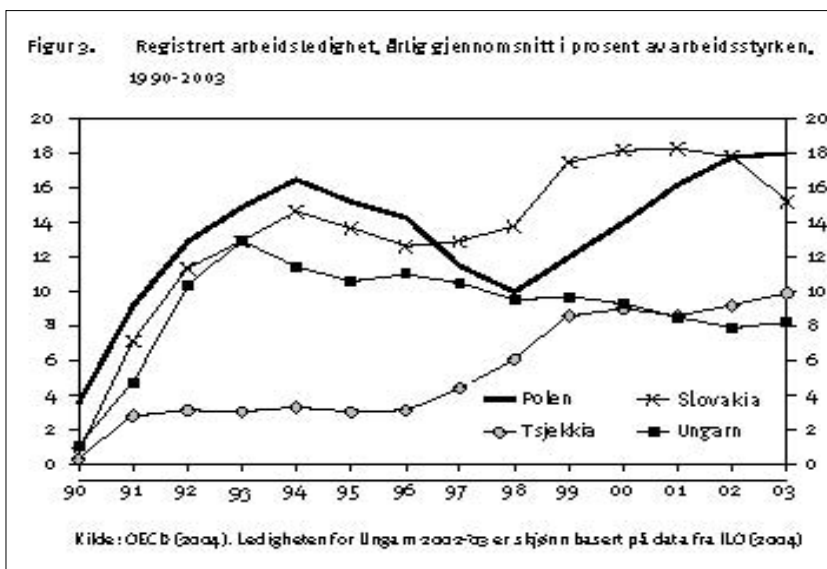
De store produksjonsfallene i begynnelsen av reformprosessen kom til dels overraskende, men den offisielle statistikken gir et feilaktig bilde (Åslund 2002: 113–158). Under planøkonomien overvurderte statistikken produksjonen, mens en økning i den ikke-registrerte (“svarte”) økonomien har medført at produksjonen senere ble undervurdert. I tillegg var mye produksjon under plansystemet verdiforringende: Verdien av råvarer og kapital var større enn ver-

9 Målet om å bedre levestandarden er fortsatt aktuelt. Både ja- og nei-siden trakk spørsmålet inn i folkeavstemningene om EU-medlemskap. Den polske statsministeren poengterte i sitt nyttårsbudskap for 2004 at fortsatt økonomisk vekst var hans regjeringens hovedmål for året (RFE/RL 2004).

dien av den ferdige produksjonen. Større valgfrihet og bortfallet av køer har også forbedret forbrukernes vilkår. Åslund (2002: 135–40) tallfester flere av disse effektene og kommer fram til at Ungarn reelt hadde tilnærmet nullvekst i perioden 1989–95, mens de tre andre Visegrad-landene hadde større eller mindre produksjonsframgang i perioden.<sup>10</sup>

Finanskrisene i Ungarn og Tsjekkia virket negativt inn på veksten. Senere har Slovakia og Polen hatt konjunkturtilbakeslag etter stramning av den økonomiske politikken. Visegrad-landenes gjennomsnittlige vekst i femårsperioden 1998–2002 var 3,0%. I samme periode hadde EU en gjennomsnittlig vekst på 2,4% (IMF 2003: 174). Fortsetter denne utviklingen, vil det ta svært lang tid før Visegrad-landene når et velstandsnivå på linje med EU-15.<sup>11</sup>

Figur 3 viser tall for registrert ledighet. Den relativt svake realø-



10 I den utstrekning produksjonen falt de første årene av reformprosessen, kan det forklares av en rekke faktorer (Stæhr 2000): Etterspørselen etter lokalt produserte varer falt, samtidig som tilbudet ble hemmet av manglende tilgang til kreditt. Omallokeringen av ressurser mellom sektorer i framgang og sektorer hvis varer ikke var etterspurte, viste seg i praksis vanskelig. Forsyningsnettverket ble «disorganisert», og flaskehals oppsto innen visse sektorer (Blanchard & Kremer 1997). Utenrikshandelen ble også forstyrret: Markeder i øst forsvant stort sett over natten, og forsyningen av råvarer og halvfabrikata ble uregelmessig.

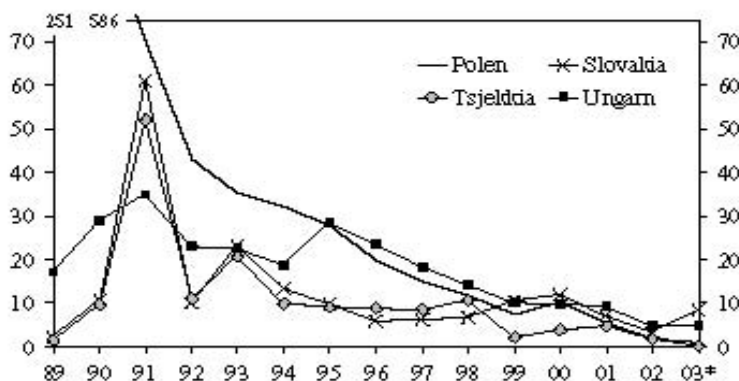
11 Legges det til grunn at Visegrad-landene har en kjøpekraftskorrigert produksjon per innbygger på halvparten av de vestlige EU-landenes, vil det med de nåværende vekstene ta 173 år før EU-15 blir tatt igjen!

kononomiske utviklingen går igjen i ledighetsutviklingen. Polen og Slovakia har klart seg dårligst, med ledighetsrater de siste årene på opp mot 20% av arbeidsstyrken. Tsjekkia og Ungarn er i en noe gunstigere situasjon med ledighet under 10%, noe som dels avspeiler landenes arbeidskraftkrevende turistindustri, men også at mange har forlatt arbeidsstyrken. Visegrad-landene har strukturell ledighet på nivå med eller over nivået i de store EU-landene.

Inflasjonsutviklingen i Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn har mange paralleller, jf. figur 4. Alle opplevde store prishopp i 1990–91, men styrt valutakurs og inntektspolitikk, og forholdsvis stram finanspolitikk fikk inflasjonen under kontroll. Prisstigningen holdt seg i en årrekke på 10–30%, et nivå som undertiden betegnes som *moderat inflasjon*.<sup>12</sup> De siste årene har inflasjonen i Polen og Tsjekkia vært om lag som i Vest-Europa, mens den fortsatt er noe høyere i Ungarn og Slovakia.

Figur 5 viser budsjettbalansen for den samlede offentlige sektoren som prosent av BNP. Tallene er upresise og må fortolkes med forsiktighet. Likevel er bildet at underskuddene har økt markert siden midten av 1990-tallet og er langt større enn de 3% av BNP som er kravet for medlemskap i den Økonomiske og monetære union, ØMU. Underskuddene skyldes blant annet engangsutgifter (for eksempel kapitalinnskudd i banker), utgifter til strukturreformer nødvendiggjort av EU-medlemskapet, økende sosiale utgifter samt støtte til næringslivet. I alle landene har det vist seg politisk vanskelig å begrense budsjettunderskuddene.

**Figur 4. Konsumprisinflasjon, prosent per år, 1989–2003**

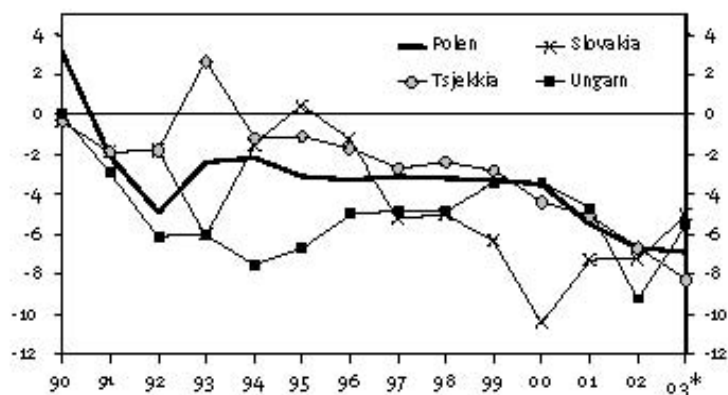


Polens inflasjonssat for 1989 og 1990 er angitt med tall i figuren.

Kilder: EBRD (2001:61, 2003:58). \* = foreløpige nasjonale tall

12 Årsaker til og konsekvenser av moderat inflasjon (10–30% per år) diskuteres i Dornbusch & Fischer (1993). Cottarelli & Doyle (1999: kap. IV) drøfter moderat inflasjon i transisjonslandene.

Figur 5. Budsjettbalanse for samlet offentlig sektor, prosent av BNP 1990–2000



Data for Tsjekkia og Slovakia gjelder Tsjekkoslovakia.

Kilde: Lavigne (1995: 261), EBR b (2001: 62, 2003: 59). \* = EBRs anslag

Samlet sett har Visegrad-landenes økonomiske utvikling vært ujevn.

Det er bemerkelsesverdig at de ulike reformstrategiene tilsynelatende ikke har hatt klare konsekvenser for den økonomiske utviklingen. Landene har ikke opplevd økonomiske sammenbrudd med varige produksjonsfall og ekstrem inflasjon som i en rekke andre transisjonsland. Store deler av befolkningen har fått bedre levestandard og mer valgfrihet. På den andre siden har veksten vært relativt lav og langt fra nivået i for eksempel de asiatiske «tigerøkonomiene». Ledigheten er også et problem. Samtidig er det økonomiske råderommet begrenset: De offentlige budsjettene er spent til bristepunktet, og pengepolitikken må forbli rettet inn mot lav inflasjon. Disse utfordringene har mange likhetstrekk med situasjonen i de store EU-landene. I så måte kan man kanskje si at Visegrad-landene allerede likner Vest-Europa mer enn ønskelig.<sup>13</sup>

## Økonomiske perspektiver

Visegrad-landene har på drøyt ti år gjennomført omfattende økonomiske reformer som grunnleggende har endret økonomiens funksjonsmåte. Det avgjørende spørsmålet er om de kan øke den

<sup>13</sup> Olex-Szczytowski & Rostowski (2003) går i rette med denne argumentasjonen og hevder at utviklingen er mer gunstig enn det framgår av den økonomiske statistikken.

økonomiske veksten og lukke inntektsgapet til Vest-Europa innenfor de neste 10–20 årene (Fischer *et al.* 1998).

Visegrad-landenes økonomiske utvikling er etter hvert i betydelig grad basert på FDI. Utenlandsk eide industri- og servicevirksomheter er dynamiske, betaler relativt høye lønninger og driver den økonomiske veksten. På den andre siden er det store deler av de tradisjonelle næringene som bare vokser lite og hvor inntektene er lave. Denne todelingen av økonomiene reiser nye utfordringer (Comisso 1998). FDI kan bidra til en sterk økonomisk utvikling, jf. erfaringer fra Irland og de baltiske landene, men gir også sårbarhet overfor omslag i investeringsmønstre og de globale konjunkturerne.

I alle landene er det store forhåpninger til effekten av EU-medlemskapet. En rekke reformer vil kunne styrke både den utenlandsk dominerte sektoren og de tradisjonelle, typisk innenlandsk eide, næringene. Infrastrukturen må oppgraderes. Det er behov for mindre byråkrati og klarere regler ved etablering av bedrifter. Det er også bruk for tiltak som gir bedre virksomhetsstyring og styrker eiernes innflytelse. Reformene i finanssektoren må fortsette, blant annet slik at mindre bedrifter får lettere tilgang til kreditt. Utdanningssystemet bør også styrkes og tilpasses endrede økonomiske vilkår.

EU vil påvirke Visegrad-landenes økonomiske utvikling på en rekke områder (Breuss 2001, IMF 2000: kap. 4). De fire landene blir en del av det indre marked, og alle gjenværende restriksjoner på handel til og fra EØS-landene bortfaller. Det indre markeds felles standarder og regler kan bety mer konkurranse og bedre utnyttelse av stordriftsfordeler, men også sette Visegrad-landenes bedrifter under press. Det blir en utfordring å sikre at nye regler og standarder ikke legger unødige hindre for utviklingen i næringslivet (Gacs 1999, IMF 2000: kap. IV).

EU-medlemskapet vil trolig påvirke flyten av investeringer og arbeidskraft til og fra Visegrad-landene. Et mer stabilt investeringsklima og felles EU-regler vil gjøre det lettere for utenlandske bedrifter å etablere seg. Restriksjonene de fleste EU-land har lagt på innvandring, er midlertidige og må oppheves innenfor en periode på sju år. På lengre sikt kan det derfor tenkes en viss utvandring fra Visegrad-landene med positive økonomiske effekter både for dem som vandrer ut og dem som blir tilbake.<sup>14</sup>

14 Det er trolig ikke grunn til å vente noen omfattende utvandring fra EUs nye medlemsland. Data fra spørreundersøkelser i 2002 viser at mindre enn 1% av befolkningen i Visegrad-landene er fast besluttet på å utvandre, mens mindre enn 4% overveier det (Alber & Fahey 2004).

Overføringene fra EU vil stimulere økonomien. Alle fire land vil være nettomottakere av støtte fra EU. Landbruket er i denne sammenhengen den store vinneren selv om støtten bare gradvis blir trappet opp til nivået i EU-15. Støtte fra struktur- og sosialfondene kan forbedre infrastruktur, kommunikasjon og utdanning. Overføringene kan også minske presset på de offentlige finansene og åpne for lavere skatter. Erfaringene fra spesielt Irland, men også Portugal og Spania, indikerer at strukturstøtten kan ha positive effekter på økonomien. Dette krever imidlertid at økte overføringer fra EU ikke blir en sovepute slik at vekstfremmende tiltak blir utsatt.

EU-medlemskapet betyr at Visegrad-landene har forpliktet seg til å delta i ØMU og innføre euroen som valuta. Først må landene imidlertid oppholde seg i «venterommet» ERM II i to år og oppfylle de såkalte Maastricht-kravene (Eijffinger 2003): Inflasjonen må være lav i forhold til nivået i ØMU-landene. De offentlige finansene må være bærekraftige, hvilket blant annet konkretiseres slik at budsjettunderskuddet høyest må være 3% av BNP. Valutakursen må være stabil overfor euroen.<sup>15</sup> Renten må være lav i forhold til nivået i ØMU-landene.

Det hersker stor usikkerhet rundt den konkrete implementeringen av konvergenskravene, spesielt i lys av flere ØMU-lands store budsjettunderskudd som bryter med vekst- og stabilitetspakten. Imidlertid står det klart at ingen av Visegrad-landene oppfyller kravene ved sin inntreden i EU. Inflasjonen er for høy i Ungarn og Slovakia, budsjettunderskuddet er altfor stort i alle landene, valutakursen har vært ustabil i blant annet Polen og Ungarn, og renten har først de siste årene nærmet seg det europeiske nivået. Samtidig er det mye som indikerer at Visegrad-landene innenfor de første årene ikke vil legge om den økonomiske politikken for å oppfylle konvergenskravene. For eksempel har ingen av dem planer for en markert reduksjon av budsjettunderskuddet på kort sikt (*The Economist* 2004). Samlet betyr dette at Visegrad-landene trolig ikke vil være blant de første nye EU-land som innfører euroen. En dato for inntreden i ØMU rundt 2008–10 er trolig et realistisk bud (Bank Austria Creditanstalt 2004).

De sentraleuropeiske landene, med Polen, Tsjekkia, Slovakia og Ungarn i spissen, utgjør et viktig bindeledd mellom øst og vest på det europeiske kontinentet. Tiden under kommunismen isolerte landene og svekket denne historiske rollen. På bare drøyt ti år har

15 Dette betyr at kursen bare kan svinge i et intervall på  $\pm 15\%$  i forhold til euroen. Et svingningsintervall på  $\pm 2,25\%$  er også blitt foreslått.



landene gjenopptatt de politiske og økonomiske forbindelsene med Vest-Europa, noe som medlemskapet av EU besegler.

## Vedlegg

### Landenes utgangspunkt

Den utbredte oppfatningen at de kommunistiske landene liknet hverandre og hadde samme økonomiske struktur er feilaktig (Aldcroft & Morewood 1995: 213). Det samme gjelder en annen forestilling, nemlig at landenes økonomiske systemer var statiske og uten forandringer.<sup>16</sup> (Se tabell V.1 for en sammenstilling av ulike indikatorer.)

Planøkonomien ble innført da landene etter andre verdenskrig ble innlemmet i den sovjetiske innflytelsessfæren. Størstedelen av næringslivet ble nasjonalisert og produksjonsmål fastsatt i årlige planer. De planstyrte økonomiene hadde en viss suksess med gjenreising etter krigen, men fikk etter hvert problemer. Produktivitetsutviklingen var utilfredsstillende, og den generelle levestandarden forble lav sammenliknet med Vest-Europa. Tallrike reformer forsøkte å løse problemene, ofte under inntrykk av politisk uro. Dermed skjedde det store endringer over tid, samtidig som det var store ulikheter

**Tabell V1. Det økonomiske utgangspunkt til Polen, Tsjekkoslovakia og Ungarn**

|                                                  | Polen             | Tsjekkoslovakia     | Ungarn        |
|--------------------------------------------------|-------------------|---------------------|---------------|
| <i>Inntektsnivå</i>                              |                   |                     |               |
| BNP per innbygger, 1989 (kjøpekraftsjustert, \$) | 5150              | 8250*               | 6810          |
| <i>Utenlandsgjeld i konvertibel valuta</i>       |                   |                     |               |
| Gjeld, 1989 (milliarder \$)                      | 45,9              | 7,5                 | 20,9          |
| Gjeld som andel av BNP, 1989 (%)                 | 70,4              | 16,4                | 64,6          |
| Gjeld som andel av eksport, 1989 (%)             | 390               | 90,4                | 174,6         |
| <i>Makroøkonomisk balanse</i>                    |                   |                     |               |
| Konsumprisinflasjon, 1989 (%)                    | 251,1             | 2,3                 | 16,9          |
| Svartebørspremie på valuta, 1990 (%)             | 277               | 185                 | 46,7          |
| <i>Næringsliv</i>                                |                   |                     |               |
| Industriproduksjon som andel av BNP, 1990 (%)    | 52                | 58                  | 36            |
| Eierskapsstruktur, 1989                          | Privat landbruk   | Kun statlig         | Noe privat    |
| Styring av bedrifter, 1989                       | Svak, arbeiderråd | Sterkt sentralisert | Relativt svak |

\* Tall beregnet på grunnlag av separate tall for de tsjekkiske og slovakiske delene av Tsjekkoslovakia.

Kilder: Gjeldstall fra Borensztein & Montiel (1992), inflasjon fra EBRD (1996, tabelldelen), resterende tall fra de Melo et al. (2001)

16 Vedlegget bygger hvor ikke annet er anført på Swain & Swain (1998: kap. 5–7). Aldcroft & Morewood (1995) gir en glimrende oversikt over Sentral-Europas økonomiske utvikling i det 20. århundre.

mellom landene.

I *Polen* forble landbruket i hovedsak privateid, mens det ble kollektivisert i Tsjekkoslovakia og Ungarn. På slutten av 1980-tallet sysselsatte det polske landbruket rundt en tredel av befolkningen og produserte en firedel av BNP. Med enkelte unntak var resten av den polske økonomien statseid og planstyrt. Prisene var i prinsippet faste, men økende subsidier til matvarer og energi førte etter hvert til store budsjettunderskudd, og myndighetene annonserte en kraftig økning av matprisene i 1970. Resultatet var omfattende uro blant arbeiderne inntil prisøkningen ble trukket tilbake.

De store underskuddene ble delvis dekket med lån i konvertibel valuta, noe som muliggjorde import av vestlig kapitalutstyr og forbruksvarer. Man kan litt forenklet si at myndighetene kjøpte seg fred ved import finansiert ved utenlandske lån. Etter hvert ble det vanskelig å låne i utlandet, og myndighetene grep til pengefinansiering. Pengemengden økte kraftig, samtidig som mengden varer til rådighet ikke økte tilsvarende. Dette «monetære overhenget» viste seg i form av varemangel, køer og svartebørs.

På midten av 1970-tallet utgjorde subsidiene på mat 12% av BNP (Swain & Swain 1998: 167). Gjentatte forsøk på å redusere subsidiene førte til streiker og demonstrasjoner under ledelse av den framvoksende bevegelsen Solidaritet. Streikene ble midlertidig stanset under den militære unntakstilstanden i 1980. Myndighetene valgte igjen å låne i utlandet for å øke befolkningens levestandard. Plansystemet ble opprettholdt, men ved utgangen av 1980-tallet hadde myndighetene til dels mistet styringen over bedriftene, blant annet oppnådde arbeiderne rett til å velge bedriftsledelse. For Polen ble 1980-tallet et tiår preget av økonomisk stagnasjon, lav og svingende levestandard samt økende forgjelding.

*Tsjekkoslovakia* fulgte en «ortodoks» økonomisk politikk etter sovjetisk forbilde, også etter opprøret i 1968. Alle bedrifter var stats-eiendom og underlagt streng styring og kontroll. Statsbudsjettet var i balanse og prisene i ro uten undertrykt inflasjon. Utenlandsgjelden i konvertibel valuta forble moderat, blant annet fordi landet lyktes i å eksportere til vestlige markeder. Tsjekkoslovakia hadde relativt høy vekst og forble rikere enn nabolandene mot nord og sør.

I *Ungarn* innledet myndighetene i 1968 østblokkens mest omfattende forsøk med økonomiske reformer. Første trinn var en «ny økonomisk mekanisme» der bedriftene ble pålagt å maksimere profitt. Planleggingen ble redusert og priskontrollen ble fjernet for noen varer, mens prisene for andre varer fikk lov å svinge innenfor et intervall.<sup>17</sup> Reformene førte i begynnelsen til markert høyere BNP-

vekst, men innenlandsk etterspørsel økte mer enn produksjonen. Økende underskudd på utenrikshandelen ble finansiert ved lån i konvertibel valuta. Etter en valutakrise i 1981–82 meldte Ungarn seg inn i IMF og Verdensbanken. Nye reformer fulgte i form av etablering av innenlandske kapitalmarkeder, og mindre private bedrifter ble tillatt, men som konsekvens mistet myndighetene etter hvert kontrollen med bedriftene. Den finansielle disiplinen avtok og skattebetalingen til staten falt. Den økonomiske veksten ble negativ, utenlandsgjelden økte og inflasjonen steg.

---

17 I 1989 var bare 17% av prisene bestemt av myndighetene (Banerjee *et al.* 1995: kap. III).

## Litteratur

- «Spår dobbelt samhandel», *Aftenposten*, 19.01.03.
- Alber, Jens & Tony Fahey (2004) «Perceptions of living conditions in an enlarged Europe», European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, [www.eurofound.eu.int](http://www.eurofound.eu.int).
- Aldcroft, Derek & Steven Morewood (1995) *Economic change in Eastern Europe since 1918*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Balcerowicz, Leszek (1995) *Socialism, Capitalism, Transformation*. Budapest: Central European University Press.
- Banerjee, Biswajit, Vincent Koen, Thomas Krueger, Mark Lutz, Michael Marrese & Tapio Saavalainen (1995) «Road maps of the transition. The Baltics, the Czech Republic, Hungary, and Russia», *Occasional Paper* (127) sept..
- Bank Austria Creditanstalt (2004) «12+8=20. The euro in Eastern Europe», Xplocit, jan., [www.ba-ca.com](http://www.ba-ca.com).
- Borensztein, Eduardo & Peter Montiel (1992) «Savings, investment, and growth in Eastern Europe» i Georg Winckler (red.) *Central and Eastern Europe: roads to growth*, International Monetary Fund.
- Blanchard, Olivier & Michael Kremer (1997) «Disorganization», *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1091–1126.
- Boycko, Maxim, Andrei Shleifer & Robert Vishny (1995) *Privatizing Russia*. Cambridge: MIT Press.
- Breuss, Fritz (2001) *Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members*, WIFO Working Paper (143), [www.wifo.ac.at](http://www.wifo.ac.at).
- Comisso, Ellen (1998) «'Implicit' development strategies in Central East Europe and cross-national production network», BRIE Working Paper (129), Berkeley Roundtable on the International Economy.
- Cottarelli, Carlo & Peter Doyle (1999) «Disinflation in transition, 1993–97», *Occasional Paper* (179), IMF.
- Dabrowski, Marek, Stanislaw Gomulka & Jacek Rostowski (2001) «Whence reform? A critique of the Stiglitz perspective», *Journal of Policy Reform* 108 (4): 291–324.
- Dornbusch, Rudiger & Stanley Fischer (1993) «Moderate inflation», *World Bank Economic Review* (1): 1–44.
- EBRD (1996–2003) *Transition report*, European Bank for Reconstruction and Development.
- Eijffinger, Sylvester (2003) *Accession countries and ERM II*, briefing paper for the European Parliament, [www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int).
- Eurostat (2004) Data, Long-term indicators, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/> [Data lastet ned 24.02.04.]
- Olex-Szczytowski, Matthew & Jacek Rostowski (2003) «Central Europe is doing better than it says», *Financial Times* 16.10.
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay & Carlos Vegh (1998) *How far is Eastern Europe from Brussels?*, IMF Working Paper (98/53).
- Gacs, Janos (1999) *Accession to the EU: A continuation or a departure from transition reforms?*, IIASA Interim Report, IR-99-002.
- Gros, Daniel & Alfred Steinherr (1995) *Winds of change. Economic transition in Central and Eastern Europe*. New York: Longman.
- Havrylyshyn, Oleh & Donal McGettigan (2000) «Privatization in transition countries», *Post-Soviet Affairs* 16 (3): 257–86.
- ILO (2004) Laborsta database, International Labor Organisation, [www.laborsta.lib.org](http://www.laborsta.lib.org). [Data lastet ned 03.03.04.]

- IMF (2000) *World economic outlook. Focus on transition economies*, International Monetary Fund, okt.
- IMF (2003) *World economic outlook*, International Monetary Fund, okt.
- Islam, Shafiqul (1993) «Conclusion: Problems of Planning a Market Economy» i Shafiqul Islam & Michael Mandelbaum (red.) *Making markets: Economic transformation in Eastern Europe and the Post-Soviet states*, Council on Foreign Relations (182–215).
- Lavigne, Marie (1995) *The economics of transition. From socialist economy to market economy*, 1. utgave. New York: St. Martin's Press.
- Lavigne, Marie (1999) *The economics of transition. From socialist economy to market economy*, 2. utgave. New York: St. Martin's Press.
- Melo, Martha de, Cevdet Denizer, Alan Gelb & Stayan Tenev (2001) «Circumstance and choice: The role of initial conditions and policies in transition economies», *World Bank Economic Review* (1): 1–31.
- Naim, Moises (2000) «Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?», *Third World Quarterly* 21 (3): 505–28.
- OECD (1999) *OECD economic surveys. Slovak Republic*, OECD.
- OECD (2004) Main Economic Indicators, OECD, elektronisk database. [Data lastet ned 03.03.04.]
- RFE/RL (2004) Newline, 12.01., [www.rferl.org/newline](http://www.rferl.org/newline).
- Roland, Gerard (2000) *Transition and economics: Politics, markets and firms*. Cambridge: MIT Press.
- Roland, Gerard (2002) «The political economy of transition: What have we learned?», *Journal of Economic Perspectives* (1): 29–50.
- Sachs, Jeffrey, Clifford Zinnes & Yair Eilat (2000) *Patterns and Determinants of Economic Reform in Transition Economies: 1990–1998*, CAER II Discussion Paper (61) [www.dec.org/pdf\\_docs/PNACH818.pdf](http://www.dec.org/pdf_docs/PNACH818.pdf)
- Stæhr, Karsten (2003) *Reforms and economic growth in transition economies: Complementarity, sequencing and speed*, BOFIT Discussion Paper (1).
- Stiglitz, Joseph (1999) «Whither Reform? Ten Years of Transition», keynote address, World Bank Annual Bank Conference on Development Economics.
- Stæhr, Karsten (2000) «Økonomisk vekst i overgangslandene – den store skuffelsen», *Sosialøkonomen* (4): 24–31.
- Svejnar, Jan (2002) «Transition economies: Performance and challenges», *Journal of Economic Perspectives* 16 (1): 3–28.
- Swain, Geoffrey & Nigel Swain (1998) *Eastern Europe since 1945*. New York: St. Martin's Press.
- The Economist* (2004) «One Europe, united in fiscal misrule», *The Economist Global Agenda*, 23.01. [www.economist.com](http://www.economist.com).
- Verdensbanken (2002) *Transition: The First Ten Years – Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: Verdensbanken.
- Verdensbanken (2003) «World Development Indicators», [www.worldbank.org/data/wdi2003](http://www.worldbank.org/data/wdi2003) [Data lastet ned 20.02.04.]
- Wellisz, Stanislaw (1999) «Inflation and stabilization in Poland, 1990–95» i Mario Blejer & Marko Skreb (red.) *Macroeconomic stabilization in transition economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Åslund, Anders (2002) *Building Capitalism. The transformation of the former Soviet bloc*. Cambridge: Cambridge University Press.

# Lulas *bossa nova* for Brasil og verden

**Vegard Bye**

statsviter og Latin-  
Amerika-kjenner. Påtrop-  
pende direktør for FNs  
menneskerettskontor i  
Angloa

Latin-Amerika har historisk sett vært selve symbolet på uforenlige sosiale, politiske og kulturelle motsetninger, et styrtrikt borgerskap uten imponerende sosialt ansvar og ei folkelig venstreside som har drømt om rettferd og gang på gang sett drømmen bli knust. Brasil, kontinentets største og mest toneangivende land, representerer denne polariseringen mer enn noen andre. Vi snakker om et land som har mellom 35 og 40 prosent av folketallet i Latin-Amerika (182 millioner), et areal som i størrelse ligger nær opp til både USA og Canada (8,5 millioner km<sup>2</sup>) og et brutto nasjonalprodukt som utgjør bortimot halvparten av hele Latin-Amerikas (1300 mrd USD, 7600 USD per capita, i 2002).<sup>1</sup>

Brasil har historisk sett ikke manglet økonomisk vekst, faktisk har veksten vært nesten eventyrlig. De siste hundre årene ble landets brutto nasjonalprodukt multiplisert med 110, mens folketallet er blitt nesten tidoblet. Det vil si at den økonomiske veksten i et slikt hundreårsperspektiv har vært like stor i Brasil som i Norge, eller for den del i Japan eller Sør-Korea. På 1950-tallet var den gjennomsnittlige årlige veksten på 7,4 prosent, på 60-tallet 6,2 og på 70-tallet helt oppe i 8,6 prosent (Estadisticas del Siglo XX 2003).

Problemet er selvfølgelig at denne veksten aldri ble fordelt. Tvert imot, de fattige er relativt sett bare blitt fattigere og fattigere. Nå

---

Forfatteren takker for meget nyttige kommentarer til artikkelen fra den norske ambassaden i Brasilia, fra forsker Axel Borchgrevink ved NUPI og fra førsteamanuensis Karin Dokken ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Bossa nova: brasiliansk musikkform som oppsto på 1950-tallet, nær beslektet med sambaen, betyr egentlig «ny rytme», har virket fornyende på nordamerikansk og europeisk populærmusikk.

1 Tallene er hentet fra *The CIA World Factbook*, 28.01.04.

kan en krangle om Brasil eller et eller annet afrikansk kleptokrati er verstingen i verden når det gjelder inntektsulikhet, men intet stort land eller demokrati er i nærheten. Den rikeste prosenten av befolkningen i Brasil tjener like mye som de 50 prosent fattigste. De 10 rikeste prosentene tjener 47 ganger mer enn de 10 fattigste. Er det noe land i verden som demonstrerer at teorien om «trickling down» (at vekst kommer alle til gode) ikke fungerer, må det være Brasil.

Luis Inácio da Silva, i dagligtale bare omtalt som Lula, symboliserer Latin-Amerikas lange sosiale og politiske reise. Som barn i det lutfattige nordøst følte han sulten på kroppen. Da hans mor tok ham med seg til industrimagneten Sao Paulo, fikk han oppleve en økonomi som skapte vekst og et dertil hørende proletariat, men behandlet arbeiderklassen på mye av den samme måten som i industrialismens barndom i Europa. Som for arbeiderbevegelsens ledere hos oss i første halvdel av forrige århundre, ble fag- og arbeiderbevegelsen hans arena både for interessekamp, skolering og politisk karriere. Han ble snart en lederskikkelse i kampen mot militærdiktaturet på 1960- og 70-tallet, og helt fra starten i det nye partiet som sprang ut av arbeiderbevegelsen, *Partido dos Trabalhadores* (PT, direkte oversatt Arbeidernes Parti).

Å fordele rikdom på en sosialt rettferdig måte, uten at selve rikdommen går tapt, er det mange som har gjort mislykte forsøk på både i Latin-Amerika og ellers i den tredje verden. Lula er fortsatt marxist og sosialist. Men han har hatt for mange læremestere som har mislyktes i sin maktutøvelse, enten de er fra Cuba, Chile eller Nicaragua, til at han vil gjenta deres feil. Hans viktigste budskap er at han vil være president for hele Brasil, ikke bare for PT og venstresida. Han vil også ha med seg kapitalister og middelklasse. Hans enkle, men store visjon for den første fireårsperioden som president, slik han formulerte den i sin innsettelsestale, er denne: «Hvis jeg ved slutten av mitt mandat kan oppleve at alle brasilianere kan spise tre måltider hver dag, da vil jeg ha oppfylt mitt livsverk.»

Hensikten med denne artikkelen er å presentere Lulas politiske prosjekt for radikale endringer av økonomiske, sosiale og politiske strukturer i Brasil. Det er et spesielt siktemål å drøfte hvorvidt hans alliansepolitikk kan lykkes, med utgangspunkt i et stort marxistisk masseparti og en bred folkelig bevegelse av arbeidere, bønder og de postindustrielle sosiale bevegelsene som landets elite hittil har skydd som pesten. I realiteten dreier det seg om et nasjonsbyggingsprosjekt, ikke i tradisjonell forstand med territoriell og institusjonell konsolidering, men i sosial og politisk forstand, der ambisjonen er å

samle alle sektorer og klasser for et felles mål om å gjøre alle brasilianere til reelle statsborgere («citizens»), som oppfyller de plikter og nyter godt av de menneskelige rettigheter som staten er forpliktet til gjennom egne lover og internasjonale konvensjoner. Videre skal vi forsøke å se hvordan dette nasjonale prosjektet knyttes tett opp til et internasjonalt prosjekt om å være pådriver for tilsvarende strukturendringer mellom nord og sør i verden, og hvordan dette avspeiler seg i alliansebygging også i utenrikspolitikken.

### Den politiske strategien: alliansepolitikken

Mens Fidel og Che, Allende og sandinister passerte revy under Lulas politiske utvikling, modnet hans egen overbevisning om at det Brasil og Latin-Amerika trenger, er et *nasjonalt prosjekt*, et *historisk kompromiss* og en *sosial pakt* mellom de polariserte sosiale og politiske fløyene, en strategi som kombinerer *vekst* og *fordeling*. Foran sitt fjerde forsøk på å bli president, i 2002, begynte han å bygge allianser med næringslivsledere som var i ferd med å innse det samme: at denne gigantnasjonen ikke kunne fortsette å eksistere med disse uoverstigelige motsetningene. Hele kobbelet av presidentkandidater innså at det var til venstre stemmene nå var å hente, men ingen kunne komme opp mot Lulas troverdighet. Mens de internasjonale finansmarkedene holdt pusten og de borgerlige mediemonopolene holdt kjeft, fikk Brasil den 1. januar 2003 for første gang en president som var marxist, som ikke hadde mer formell utdanning enn folkeskole og som framfor alt hadde verdens største sosiale og folkelige bevegelse i ryggen.

Den egentlige strategien for Lulas søken etter en ny politisk-økonomisk struktur er å etablere en ny sosial kontrakt, et historisk kompromiss, en ny form for nasjonsbygging, der arbeid, kapital, hele det fragmenterte sivile samfunnet som Brasil består av og staten kommer sammen for å inkludere *alle* brasilianere for første gang i landets historie. Det er dette som er Lulas store politiske visjon for Brasil, og for dette formålet ble det opprettet et *Råd for økonomisk og sosial utvikling*. Dette rådet, som er sammensatt av representanter for de fleste sektorer (men ikke partier) i samfunnet, har som mål å «identifisere de viktigste punktene som kan danne grunnlag for *en ny sosial kontrakt* i det brasilianske samfunnet», en politisk flertallsavtale, en sosial blokk på tvers av samfunnsklassene («*um bloco social pluriclasista*»), noe som kan danne grunnlag for et *nasjonsprosjekt* («*um projeto de nação*») (Presidência da República 2003a ).



De fleste av Brasils enorme utfordringer er med blant de temaene som skal inngå i denne *nye korporative samfunnskontrakten*: mekanismer for sivilsamfunnets påvirkning av offentlig politikk, et offentlig og privat partnerskap som sikrer både politisk styring og private investeringer, jordreform og bærekraftig utvikling i Amazonas, kamp mot vold og kriminalitet sammen med sosial boligbygging for å bekjempe slumproblemet i byene.

Lula hadde dette å si om visjonene med rådet, der han også er president:

Ned gjennom vår historie er konflikter alltid blitt løst i en intern relasjon mellom elitene, iblant gjennom å trekke inn svakere grupper, eller også ved at folkelige sektorer er blitt påført nederlag eller ekskludert. Det arbeidet dere utfører i dette rådet, vil skape betingelser for at det vokser fram en ny politisk kultur her i landet, en kultur basert på *omforente samfunnsmessige interesser*.<sup>2</sup> På den måten vil de ulike gruppene i samfunnet klare å finne fram til enighet i konkrete saker, uten å gi slipp på sine politiske og ideologiske særtrekk, for å gjennomføre presserende forandringer til forsvar for folkeflertallet (Presidência da República 2003b).

Blant de landene Lula-administrasjonen ønsker å trekke lærdommer fra i denne prosessen, er Norge og de andre skandinaviske land.<sup>3</sup>

Det er for tidlig å si om Lula vil lykkes med sin visjon om å trekke motkreftene i dette polariserte samfunnet i samme retning. Fagbevegelsen er til dels entusiastisk til etableringen av en slik sosial pakt. Lederen for landarbeiderforbundet CONTAG sier det slik til artikkelforfatteren: «Dette er noe av det vi har størst forventninger til hos denne regjeringa. Et historisk kompromiss mellom arbeid og kapital er nødvendig, og arbeiderklassen har i dag et godt utgangspunkt for å komme styrket ut av dette.»<sup>4</sup>

Nå er det ikke minst opp til næringslivet å ta imot Lula-regjeringas utstrakte hånd dette første året og vise vilje til å investere for å få fart på økonomien. Næringslivsleaderne forsøker å vise en sosial profil gjennom støtte til Mot sult-programmet. Representanter for

2 Forfatterens forsøk på å oversette begrepet *concertação social*.

3 I et intervju med artikkelforfatteren i Palácio do Planalto, presidentpalasset, 13.11.03, la lederen for spesialsekretariatet fram til januar 2004, Tarso Genro, for dagen forbausende godt kjennskap til hvordan den «norske modellen» vokste fram, helt tilbake til 1930-åra, og et ønske om å trekke konkrete lærdommer av dette historiske eksperimentet. Det foreligger konkrete planer om et slikt samarbeid mellom Norge og Brasil.

4 CONTAG-president Manuel Santos i intervju med artikkelforfatteren, Brasília 14.11.03.

europaiske konserner, som f.eks. Hydros mann i Brasil, liker selvfølgelig denne formen for effektiv kapitalisme med et menneskelig ansikt, i et land der sosiale hensyn mildt sagt ikke har stått særlig sentralt før (*Aftenposten* 2004). Men det lokale næringslivet har hittil ikke vist at det kjenner sin besøkestid i form av investeringsiver. En kan derfor i enda større grad spørre hva som skjer når den økonomiske konsolideringen som har blitt så sterkt prioritert til nå, skal omsettes i radikale omfordelingsprosjekter.

En viktig pilar for denne alliansen har med Brasils eksportstrategi, og det meget aktive medlemskapet i Mercosur<sup>5</sup> å gjøre. Som vi kommer tilbake til, er jordbrukseksport selve lokomotivet i brasiliansk økonomi for tida. Her står Mercosur-landenes interesser, og spesielt Brasils og Argentinas, steilt mot USA og EU når det gjelder markedsadgang og jordbrukssubsidier. Den sterke brasilianske agrobusiness-sektoren slutter fullstendig opp om Lulas relativt konfronterende linje overfor USA i handelsspørsmål. Full brasiliansk frihandelsadgang til USA for tre produkter som sitrus, sukker og stål ville faktisk bety en fordobling eller tredobling av den brasilianske eksporten til USA (Williamson 2003: 111).

Lulas pragmatisme kom klart til uttrykk i den første store omværlingen av regjeringa i januar 2004. Selv om han har lyktes rimelig bra med å få sine vedtak gjennom i Kongressen, og unngått den sabotasjen fra delstatsguvernører som har gjort mange av hans forgjengere mer eller mindre maktesløse, er Lulas ambisjoner for store til at han vil risikere tilsvarende blokkeringer. Han ofret derfor flere viktige PT-statsråder og tok i stedet inn ministre fra sin tradisjonelle politiske motstander, sentrum-høyre-partiet PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*). Det Lula oppnår med å inngå i allianse med PMDB, er å sikre seg en langt sterkere basis i Kongressen og støtte fra seks viktige og mektige delstatsguvernører. Regjeringsomdannelsen gir også mer plass til to andre allierte: den katolske kirken, gjennom å utnevne en ny sosialminister med nære bånd til de progressive biskopene, og kommunistpartiet (PCdoB) som nå får en ny spesialminister helt inne

5 Mercosur (Mercosul på portugisisk – men vi velger her å bruke den mer kjente spanske forkortelsen), ble undertegnet i 1991, tollunionen trådte i kraft i 1995, et fellesmarked med sterke politiske integrasjonsambisjoner etter forbilde av EU, omfatter Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay, med Chile som assosiert. Andeslandene (Bolivia, Peru, Ecuador, Colombia og Venezuela) har en avtale med Mercosur om gjensidige tollpreferanser, slik at Mercosur på ulike nivåer omfatter alle land i Sør-Amerika bortsett fra Surinam og Guyana. Flere av Andes-landene (særlig Bolivia og Venezuela) har i det siste markert interesse for tettere samarbeid og eventuelt medlemskap i Mercosur, åpenbart som et svar på de all-amerikanske integrasjonsplanene til USA (FTAA).

på presidentkontoret. Lula har altså nok en gang vist hvilken strateg han er når det gjelder å bygge brede allianser. Det eneste gjenværende opposisjonspartiet av noen størrelse er nå ekspresident Cardosos PSDB. Prisen for denne regjeringsutnevnelsen kan være at misnøyen på partiets venstre fløy neppe blir mindre.

Om hvetebrødsdagene for Lula går mot slutten, og styringsslitastjen på regjeringa hans begynner å melde seg, rir Lula selv høyt på den samme bølgen av entusiasme som skylte ham inn i presidentpalasset *Palacio do Planalto* i Brasilia. Meningsmålingene på slutten av fjoråret ga ham fortsatt en oppslutning på rundt 70 prosent. «Lula har en enorm troverdighetskapi tal», sier statsviteren Marcos Coimbra, direktør ved meningsmålingsinstituttet Vox Populi (*O Globo* 2004).

Noe av det som kan bli avgjørende for om han beholder denne støtten, er om han lykkes med å leve opp til sin sterke ambisjon om å holde regjeringa fri for korrupsjon, i et så korrupsjonsbefengt politisk system som det brasilianske. Stort sett har dette gått bra hittil, men i februar 2004 dukket den første alvorlige korrupsjonssaken opp, i form av en video som avslørte at en nær medarbeider av «presidentminister» Dirceu hadde mottatt et betydelig valgkampbidrag på meget tvilsomme betingelser. Vedkommende fikk øyeblikkelig sparken, men en skikkelig ripe i lakken på Lula-regjeringas etiske image er uansett et faktum.<sup>6</sup>

## Konflikter med venstresida

Vanskeligere har det hittil vært for Lula å tilfredsstille *venstresida* og den folkelige bevegelsen som brakte ham til makten. Og tross alt er det de fattige massene denne bevegelsen forsøker å representere, som i første rekke setter sin lit til Lula. Et av de viktigste særtrekkene ved den politiske situasjonen i Brasil er nettopp at Lula er kommet til makten i spissen for den kanskje største sosiale og politiske bevegelsen i noe land i den tredje verden i dag. Derfor er han ikke en president som bare kan skifte politisk ham og kaste vrak på sine enorme sosiale ambisjoner for å tilfredsstille internasjonal storkapital. Dette er han seg meget bevisst. Men den poli-

6 Den som ble avslørt, var Waldomiro Diniz, «høyre hånd til presidentens høyre hånd», som han ble omtalt som i mediene. Egentlig er det ingen overraskelse at avsløringer rundt valgkampbidrag kommer for dagen. Professor Pedone ved Universitetet i Brasilia, en av Brasils fremste eksperter på politisk korrupsjon, slo før valget fast at også Lula *måtte* skaffe seg et valgkampbudsjett i multi-millionklassen om han skulle ha noen som helst mulighet til å bli valgt (korrupsjonssaken ble omtalt i *International Herald Tribune* 17.02.04).

tiske venstresida i Brasil, og spesielt innenfor Lulas eget parti, er i ferd med å bli meget utålmodig. Det er helt forutsigelig at et slikt politisk prosjekt som Lulas regjering har lagt ut på, satt ut i livet av et venstreparti med en langt på vei antikapitalistisk bakgrunn, vil bli møtt med motstand fra venstresida i partiet. Deler av venstresida var motstandere av å danne regjering fra starten av, fordi de innså at det ville innebære reformistiske kompromisser. I løpet av året kom de første avskallingene og utmeldingene. Rett før jul skjedde den første store «massakren», da fire kongressmedlemmer ble ekskludert etter å ha stemt mot regjeringas pensjonsreform og sosialprogram. En betydelig minoritet stemte mot eksklusjonene, og det hevdtes at så mye som 40 prosent av sentralstyret var mot dem.

Den viktigste misnøyen dreier seg rimeligvis om den økonomiske politikken, samarbeidet med næringsliv og finansinstitusjoner. Vi snakker om ei venstreside som i stor grad ser på seg selv som konsekvent antikapitalistisk og avviser strategien for et nasjonalt kompromiss (Gonçalves 2003).<sup>7</sup>

Nå drøfter de utmeldte og ekskluderte partimedlemmene om de skal danne et nytt venstreparti i Brasil, foreløpig under betegnelsen MES (Venstresosialistisk Bevegelse), med et antikapitalistisk program som avviser alt klassesamarbeid og går inn for å ødelegge den borgerlige stat.<sup>8</sup>

Også miljøbevegelsen er lite fornøyd med Lula så langt. I løpet av 2003 lot regjeringa seg presse til en halvveis legalisering av genmodifisert soya, etter at store mengder modifisert frø var blitt smuglet over grensa fra Argentina og gjorde situasjonen svært vanskelig for de brasilianske produsentene (*Le Monde Diplomatique* 2004). Et annet omstridt vedtak gjaldt åpningen for å eksportere anriket uran. Når det gjelder Amazonas, er bekymringen stor for at eksportinteressene bak soyaplantasjer og kvegfarmer skal spise seg ytterligere inn i det sårbare området. Her kommer også urfolkspørsmålet inn i bildet. I likhet med miljøbevegelsen stemte Brasils urfolk massivt for Lula, og er hittil ganske skuffet. Igjen er det hensynet til vekst for de fattige massene som er avgjørende. Indianerne utgjør bare 0,2 prosent av landets totale folketall, og også bare trekvart prosent av landets anslagsvis 45 millioner fattige. Den første testen her gjelder dragkampen om et stort reservat, Raposa Serra do Sol, i

7 Vurderingene av venstresida er også basert på et intervju med en av de ekskluderte, kongressmedlem Luciana Genro, i Brasília 27.11.02.

8 Ref. en pamflett fra MES (Movimento Esquerda Socialista), utgitt før eksklusjonene fant sted: «A construção de um novo partido e a necessidade de iniciar sua organização».

delstaten Roraima i det nordlige Amazonas på grensa til Venezuela.

Den kjente konflikten fra arbeiderbevegelsen i vårt eget land mellom «vekst og vern» er altså for fullt til stede i dagens Brasil. Den nesten mytiske miljøministeren Marina Silva har nok vært på nippet til å abdisere, men har så langt bevart sin sterke lojalitet til Lula, i håp om at denne første perioden med nødvendig økonomisk stabilisering snart skal gi plass for de mykere verdiene og den store sosiale kampen der vekst, vern og urfolkinteresser må gå hånd i hånd.

Mange av disse konfliktene med den store folkelige bevegelsen som Lula har vært selve symbolet for, og ikke minst partieksklusjonene, har vært smertelige for presidenten selv. Han har åpenbart selv mislikt mange av de kompromissene han har inngått, men ansett dem som nødvendige for ikke å forspille selve makten. Som han har sagt, med klar henvisning til alle de mislykte venstreesperimentene i Latin-Amerika: «Om vi i Arbeiderpartiet mister dette together, vil ikke venstresida i Brasil komme tilbake i regjering på femti år.»

## En ny økonomisk modell?

Lula arvet en økonomi som led under ei astronomisk utenlandsgjeld på 300 milliarder dollar (58 prosent av BNP). Inflasjonen, som ekspresident Cardoso gjennom den såkalte Real-planen fikk ned i under 10 prosent, kom på slutten av hans periode opp igjen i 20 prosent. Det var panikk på finansmarkedene over utsiktene til at Lula skulle bli president. Landets valuta, real, tapte 40 prosent av sin verdi det siste halvåret før valget. Børsindeksen i Sao Paulo falt i samme periode med en tredjedel. Hovedårsaken var åpenbart redsel for at Lula som president ville leve opp til sitt tidligere forslag om å nekte å betjene utenlandsgjelda fullt ut, og for øvrig føre en økonomisk politikk i strid med maktelitens interesser. Finansmarkedene trodde de nok en gang skulle klare å diktere valget av president i Brasil, men denne gangen tok de altså feil (Williamson 2003).<sup>9</sup>

Første prioritet etter at den nye regjeringa ble innsatt ved nyttår

9 Både tall og resonnement her er hentet fra (Williamson 2003). Williamson, mannen som skapte begrepet «The Washington Consensus» og tydelig markerte at han stilte seg politisk sett bak det, sier i denne artikkelen selv at «The panic was extreme» på finansmarkedene ved utsiktene til å få Lula som president. Se også «Cover Story» i *The Economist*, October 5–11, 2002 (rett etter første valgongang), som bringer mange av de samme betraktningene: «The meaning of Lula – Brazil's momentous election».

2003, ble derfor nødvendigvis å vinne finansinstitusjonenes tillit og stabilisere økonomien. Lula forsikret at gjeldsforpliktelser ville bli overholdt. Han utnevnte konvensjonelle økonomer, og folk med sterke bånd til privatsektoren, i nøkkelstillinger i sentralbanken og ministerier med ansvar for økonomi, produksjon, infrastruktur og handel. Men over de fleste av disse plasserte han flere av sine nærmeste fortrolige partifolk, som finansminister Palocci og ikke minst presidentminister («Ministro da Presidencia») José Dirceu. Budskapet var klart: Partiet skulle stake ut den politiske kursen, men gjennomføringen skulle foregå etter konvensjonelle økonomiske prinsipper og i nær forståelse med privatsektoren.

Balansen i økonomien er blitt gjenopprettet dette første året,<sup>10</sup> og tilliten i finansmarkedene likeså. Men problemet er at den stramme finanspolitikken har gitt tilnærmet nullvekst. Det Brasil framfor alt trenger nå, er høy vekst i mange år framover, og målet er å komme opp i en vekst på 7–8 prosent ved utløpet av fireårsperioden, som trengs for å realisere planene for investering, sysselsetting og sosiale tiltak (*The Economist* 2003).<sup>11</sup>

Etter Lulas første regjeringsår kan det ved første øyekast være vanskelig å se noen vesentlig omlegging av den økonomiske politikken i Brasil, langt mindre noen ny økonomisk modell, slik mange har ventet på. Men det uttalte målet er fortsatt å kaste på bålet to diametralt ulike økonomiske modeller: den statsdominerte modellen, som ikke minst de militære representerte, og den nyliberale, som dominerte i 1990-åra. Den første skapte vekst men ikke fordeling, den andre skapte ingen av delene. Det er først nå som de første stabilitetsmålene er nådd, og vekstkurven forventes å peke oppover, at vi får se om dette blir mer enn ord.

I sin søken etter en ny modell for økonomisk vekst har Lulas økonomiske rådgivere fått støtte fra en virkelig tungvekt: Joseph Stiglitz, tidligere sjeføkonom i Verdensbanken, økonomisk rådgiver for president Clinton i de for den amerikanske økonomien så vellykte 1990-åra, og i 2001 også nobelprisvinner i økonomi. Han er blitt til selve sjefanklageren overfor nyliberalismen på 1990-tallet, særlig slik IMF har praktisert den (Stiglitz 2002). Han mener at Brasil er ett av de mange landene i sør som led under denne politikken, og blir omfavnet av både Lula og de fleste andre søramerikanske regjeringer i dag: «Hele Latin-Amerika leter etter en alternativ øko-

10 Inflasjonen ved utgangen av året var nede i under 10%, og den forventes å falle til det halve i løpet av 2004.

11 En vekst på 3–4% er forventet av utenlandske banker i 2004.

nomisk modell,» sier han. «Det eksisterer ingen komplett resept for Brasil eller andre land, men retningen må være klar: en sterk og stabil økonomisk vekst som er innrettet på å skape sysselsetting.»<sup>12</sup>

Det overordnede målet framover nå er å skape en *sosialt inkluderende vekst*, å gjøre markedsmekanismen mer sosial, framfor alt skape arbeidsplasser og samtidig sikre alle tilgang på helse, utdanning, bolig, miljø og rett til mat.

## Oppgjør med statens omvendte Robin Hood-politikk

Den brasilianske staten har lenge drevet en systematisk og gediggen omvendt fordelingspolitikk, ved å subsidiere dem som fra før har mest og i stor grad ignorere dem som virkelig trenger det. Lula-regjeringa startet det politiske oppgjøret om dette i 2003 ved å drive igjennom en omfattende reform av det brasilianske pensjonssystemet. Pensjonsalderen for svært høyt gasjerte offentlige funksjonærer har vært 48 år for kvinner og 53 for menn, de best betalte statsfunksjonærene har hatt livslange pensjoner på nivå med sine beste inntektsår, som på toppen kunne overtas 100 prosent på livstid både av enker og barn. Skulle staten og offentlig sektor klare å gjenreise noen som helst tillit hos de fattige massene som ikke har noen jobb, eller i beste fall en usikker og elendig betalt en, måtte disse helt urimelige pensjonsprivilegiene reduseres. Etter en komplisert prosess i Kongressen fikk Lula til slutt flertall for omfattende reformer. Det Lula ikke har klart å forhindre, og partiet hans stemte ikke engang imot det, var at de fra før av astronomiske lønningene til kongressrepresentantene ble satt ytterligere opp. De vil nå tjene 2 millioner kroner i året, med diett kommer de opp i 3 millioner (*El País* 2003). Vi snakker om en inntekt som ligger på 135 ganger minstelønna for en arbeider.

Det mangler ikke på sosialprogrammer i Brasil. De florerer, og i stor grad overlapper de hverandre i et herlig byråkratisk rot, innen helse, utdanning og direkte sosialstønad. Den føderale regjeringa alene pøser hvert år ut et beløp tilsvarende 475 milliarder kroner (190 milliarder *reais*), dvs. 2650 kroner per innbygger i Brasil.<sup>13</sup> Men ifølge en nylig gjennomført studie fra finansdepartementet (*Ministério da Fazenda*) er det bare 4 prosent av dette sosialbudsjet-

12 Intervju gjengitt i et spesialnummer av den brasilianske avisen *Valor (Valor Especial)* 01.09.03 (under et besøk i Brasil).

13 Det inkluderer f.eks. ikke støtte til grunnskoleutdanning og primærhelsetjenester, som er den enkelte kommunes ansvar.

tet som når fram til de 10 prosent fattigste, de med årsinntekt under 1500 kroner. I stedet er det slik at 40 prosent av sosialbudsjettet tilfaller de 10 prosent *rikeste* i befolkningen. En av grunnene er at folk i den uformelle sektoren, og generelt de som ikke har et registrert arbeid, faller utenfor den direkte sosialstøtten. Om de bare hadde fått sin gjennomsnittlige andel av disse føderale subsidiene, ville mange av de fattigste i Brasil faktisk ha tredoblet sin inntekt. På den andre sida opprettholder staten sterkt subsidierte tjenester av meget høy kvalitet både innen helse og i universitetssektoren, som de velstående av ulike grunner gjør seg mest bruk av.<sup>14</sup>

Mest slående er denne skjevfordelingen innenfor landets offentlige universiteter. I motsetning til nesten alle andre land i Latin-Amerika, der fordums stolte statsuniversiteter har falt helt fra hverandre, er disse gjennomgående av svært høy kvalitet i Brasil. Problemet er at bare private grunnskoler og gymnas holder den nødvendige standarden for å kvalifisere til de statlige universitetene. For å komme inn på universitetene må en først komme seg gjennom det som kalles *O vestibular*, en meget krevende opptaksprøve som nesten bare kandidater fra private skoler kan klare. De som først kommer inn på universitetene, i praksis hovedsakelig ungdom fra overklasse og høyere middelklasse, får studere omtrent gratis. «*O vestibular*,» sier lederen for en katolsk utdanningsorganisasjon, «er det perfekte redskapet for å opprettholde Brasils status quo for hvit dominans.» (*Newsweek* 2003). Dermed blir oppgaven å bedre offentlige grunnskoler og gymnas. Men både dette og helsevesenet er i Brasil den enkelte kommunes ansvar, og der har PT ennå bare liten innflytelse.

Det mest høyprofilerte og prestisjefregede sosialprogrammet Lula-regjeringa har lansert, med det mål å gi alle brasilianere tre måltider mat hver dag, er *Fome Zero*, «Null Sult». Noe av det interessante med programmet er at det tar utgangspunkt i *International Convention on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) og slår fast at enhver stat er juridisk forpliktet til å skaffe befolkningen mat av tilstrekkelig kvantitet og kvalitet, spesielt når det er overskudd på matproduksjon i landet (Belik & Del Grossi 2003). Slik sett gjøres det et skille mellom rettighetssystemet angående matsikkerhet på den ene sida og utdanning og helse på den andre. Det siste er i Brasil et veldefinert – om enn slett ikke alltid oppfylt – offentlig ansvar. Mat, derimot, er noe enhver må skaffe

14 Disse opplysningene, basert på finansdepartementets studie, er hentet fra avisen *O Globo* 23.11.03.



seg som konsument på et marked, og ikke som rettighetshaver. Det er denne situasjonen *Fome Zero* har ambisjon om å endre. Grunnfilosofien er likevel å unngå å skape et veldedighetsprogram. Ideen er at statlige inngrep skal få markedsmekanismen til å fungere sosialt fordelende, for å oppnå en positiv strukturell innvirkning både på produksjon og sysselsetting.

Ifølge kriteriene som er lagt til grunn, er det beregnet at rundt 10 millioner hushold, rundt 45 millioner mennesker, mangler mat-sikkerhet i dagens Brasil og skal få denne gradvis tilfredsstilt fram mot 2006. Nesten halvparten av disse bor i nordøst, der hver annen innbygger utenfor de store byene har utilstrekkelig inntekt til å dekke sine grunnbehov. Men uansett hvor mye prestisje Lula har lagt i dette programmet, har det ikke overraskende støtt på mange av de byråkratiske problemene landet sliter med. Den første generasjonen ministre med ansvar for dette er alt byttet ut, i erkjennelsen av at de ikke lyktes.<sup>15</sup>

Et annet viktig mål for Lula, som han har begynt å ta skikkelig fatt i alt i sitt første regjeringsår, er kampen mot rasediskrimineringen. Etter Nigeria er faktisk Brasil det landet i verden som har størst svart og farget befolkning (46 prosent av befolkningen, godt over 80 millioner mennesker). *Newsweek* brakte nylig en stor artikkel som alt i tittelen antyder at det er en raserevolusjon på gang.<sup>16</sup> Som en begynnelse beordret Lula tre ministerier til å sørge for at 20 prosent av de ledende jobbene skulle fylles av svarte. To av hans mest framtreddende ministre var svarte, den kjente musiker og kulturminister Gilberto Gil og sosialminister Benedicta da Silva.<sup>17</sup> Sao Paulo kommune (også styrt av PT) fulgte opp med å vedta at 30 prosent av de ansatte skal være svarte eller *pardos* (dvs. mulatter). Kongressen har nå til vurdering et forslag om raselikhets som ville innebære rasekvotering i offentlige stillinger i hele landet. Ett av forslagene går så langt som til å forlange at tv-stasjoner skal bruke flere svarte i såpeoperaer – alle brasilianeres tidsfordriv – og i tv-reklame.

Men det som virkelig kan gjøre dette til en raserevolusjon, er forslaget om å kvotere inn svarte på landets offentlige universiteter, der mindre enn én av fem studenter i dag er svarte. Gitt den dårlige kvaliteten på grunnutdanningen blir dette lettere sagt enn

15 «Éxito en lo económico y fracaso en lo social», «Økonomisk suksess og sosial fiasko», lyder en tittel i *El País* 24.01.04, som oppsummerer dette paradokset etter Lulas første regjeringsår.

16 «Brazil's Racial Revolution» i *Newsweek* 03.11.03.

17 da Silva gikk av ved regjeringsskiftet i januar.

gjort.<sup>18</sup>

En av de store utfordringene Lulas regjering står overfor, er hvordan offentlige tjenester og institusjoner av høy kvalitet og til en meget høy pris kan overleve samtidig som de blir langt mer inkluderende og åpner seg opp for de mindre privilegerte delene av befolkningen. Her kommer igjen spørsmålet om sosiale allianser inn i bildet, og ganske spesielt en allianse mellom middelklasse (inkludert intellektuelle, offentlige funksjonærer og øvre middelklasse for øvrig) og arbeiderklasse og folkelige grupper utenfor den formelle sektor. Om en lykkes i å få alle disse gruppene til å gjøre effektiv bruk av gode offentlige tjenester og institusjoner, og dermed også slutte opp om deres videre eksistens, vil mye av grunnlaget være lagt for den inkluderende velferdsstaten Lula ønsker å bygge.

### Kampen om eiendomsstrukturen på landsbygda

Kampen mot ekstrem fattigdom og sult i Brasil har liten mening uten at det gjøres noe med eiendomsstrukturene til landeiendom. Dette er landet der én jordeier i det lutfattige nordøst kan sitte på 7 millioner hektar, tilsvarende Nederlands og Belgias samlede areal. Ifølge data fra FAO og UNDP er Brasil, nest etter Paraguay, det landet i verden der jordeiendom er mest ulikt fordelt. Litt over 2000 storbruk legger beslag på 56 millioner hektar. Produktiviteten på de store eiendommene er ofte svært dårlig. Av de 360 millioner hektar som anses egnet for jordbruk, dyrkes bare 14 prosent.<sup>19</sup> Det er mot denne bakgrunnen at de jordløses bevegelse, MST,<sup>20</sup> utvilsomt den mest berømte massebevegelsen i Brasil og en av Lulas viktigste støttespillere før han ble president, forlanger drastiske inngrep mot storeiendommene og utdeling av jord til dem som ingenting eier.

Men MST er ikke den eneste massebevegelsen for fattigfolk på landsbygda i Brasil. En atskillig større organisasjon, både i medlems-tall og i politisk innflytelse under Lula, er den faglige landsorganisasjonen for jordbruksarbeidere, CONTAG.<sup>21</sup> Den kan vise til et medlemstall på ikke mindre enn 9 millioner, i nesten 4000 fagfore-

18 Den nye undervisningsministeren, Tarso Genro, har gjort det klart at han er imot innkvotering av svarte på universitetene. Han vil heller få inn fattige studenter til en lav pris, mot at universitetene får kompensasjon. Universitetenes autonomi gjør det uklart hva som blir resultatet av denne uenigheten.

19 Dataene, uten å spesifisere hvilke UNDP- og FAO-kilder som ligger til grunn, er gjengitt i *El País* 02.01.03.

20 *Movimento dos Trabalhadores Sem Terra*.

21 *Confederação dos Trabalhadores na Agricultura*.

ninger og 26 forbund over hele landet. I lønnsforhandlinger hevder CONTAG å representere så mye som 25 millioner arbeidere, inkludert de jordløse og innehavere av små familiebruk som ikke har anerkjente fagforeningsrettigheter. Selv om CONTAG sympatiserer med store deler av MSTs krav om tildeling av jord, legger dets formann ikke skjul på at det også kan være konflikter mellom jordløse og de fagorganiserte i agrobusiness: «Det er klart at når MST kommer og okkuperer et storgods eller en sukkerfabrikk og forlanger jorda der, truer dette direkte våre medlemmers interesser. Da kan det bli alvorlige konfrontasjoner mellom deres og våre folk.»<sup>22</sup>

Han legger ikke skjul på sin stolthet over at Brasil er blitt verdens største eksportør av både kjøtt og soya, og alle arbeidsplassene dette gir for hans medlemmer. I 2003 vil samlet landbrukseksport (inkludert skogprodukter) ligge på nesten 30 milliarder dollar. Og CONTAG får regjeringas støtte på at store eiendommer som driver effektiv eksportproduksjon, ikke vil bli konfiskert eller delt opp i små enheter.<sup>23</sup> Men MST viker ikke tilbake for å okkupere produktiv jord som de mener ligger brakk. 2003 var preget av uvanlig mange okkupasjoner, konfrontasjoner med ordensmakten og voldelige sammenstøt med dødelig utgang.

Løsningen på de økonomiske og sosiale problemene på landsbygda i Brasil er mye mer komplisert enn bare å fordele land. Regjeringa ønsker ikke å gjenta de feilgrepene som ble gjort under eksipresident Cardosos meget ambisiøse jordreform, som han selv kalte en fredelig revolusjon på landsbygda, mens en av hans rådgivere kalte den «den største og verste jordreformen i verden». 18 millioner hektar ble fordelt, mer enn alle jordreformer i de forutgående 500 åra i Brasils historie. Men svært lite annet ble gjort for å støtte de nye *asentados*,<sup>24</sup> og resultatet av denne store reformen er i dag høyst deprimerende.<sup>25</sup>

Det er ingen enkel sak å forene Brasils eksportambisjoner innen landbruk med bærekraftig miljøpolitikk, jordreform og indianerpolitikk. Mange vil vel også mene at det er en sterk motsetning mellom eksportjordbruket og det ambisiøse målet å avskaffe sult og skape matsikkerhet, noe som også var PTs eget standpunkt for noen år tilbake. Nå ser ikke PT-regjeringa dette som en motsetning. «Vi

22 Intervju med CONTAG-formann Manuel Santos i Brasilia, 14.11.03.

23 Intervju med spesialminister for matsikkerhet og bekjempelse av sult inntil regjeringsomdannelsen i januar 2004, Graziano da Silva i Brasilia, 14.11.03.

24 *Asentado*: en som er blitt tildelt en liten jordlapp gjennom jordreform.

25 Se en større reportasje om Cardosos jordreform og de nedslående resultatene av den i *Newsweek* 21.01.02 under tittelen «A Plot of Their Own».

må gjøre begge deler samtidig.» betyr «Mot sult»-minister Graziano. «Vårt problem med å skaffe alle brasilianere tre måltider hver dag dreier seg ikke om at det produseres for lite. Det vi har er et fordelingsproblem, hvilket igjen har å gjøre med folks inntekter og med tilgang til jord.» Han avviser også MSTs prinsipielle syn på matsikkerhet basert på selvforsyning, som han mener kan være et riktig prinsipp i andre land, men ikke i Brasil.

Lula-regjeringas planer for jordreform for de nærmeste tre åra er basert på en pragmatisk vurdering av de høyst ulike behovene for ulike grupper i ulike deler av landet, satt opp mot ønsket om ikke å ramme effektiv agrobusiness og eksportjordbruk.<sup>26</sup> Mens MSTs krav er jord til 4,5 millioner familier, skiller regjeringa mellom 200.000 familier av *jordløse* (som i stor grad er urbanisert), en million familier som *mangler eiendomsskjøte* (ikke minst i Amazonas) og en halv million *asentados* og deres familier. De siste er hovedsakelig ofrene for den mislykte jordreformen som er omtalt ovenfor, og som må skaffes alt det som skal til for et anstendig liv i tillegg til selve jorda.

Det finnes likevel ei gruppe på Brasils landsbygd som har det enda verre enn de jordløse. I nordøstre Brasil finnes det en virkelighet som ikke kan karakteriseres som annet enn slaveri, som formelt ble opphevet i 1888. Cardosos regjering erkjente eksistensen av slavearbeid i Brasil, og tallet på slavearbeidere stipuleres nå til 25.000 av arbeidsdepartementet, opp til 40.000 av enkelte NGOer. Kampen mot slaveriet er blitt en av Lulas viktigste merkesaker det første året. 3000 inspektører klarte i løpet av året å befri nesten 5000 slaver. Tre av inspektørene ble nylig drept (*El País* 2004). Det er altså fortsatt viktige segmenter av jordeierne i landet som slett ikke aksepterer Brasils nye sosiale dagsorden.

## Brasil og Lula som ny ledestjerne for den tredje verden

De utenrikspolitiske standpunktene til PT reflekterte i utgangspunktet partiets solide forankring på den tradisjonelle venstresida i latin-amerikansk politikk. Etter at Cuba avsluttet sin revolusjonsekspert, påtok PT seg en hovedrolle i byggingen av en antiimperialistisk allianse av venstrepartier (til venstre for sosialdemokratiet) i Latin-Amerika, gjennom det såkalte *Foro de Sao Paulo*, sammen med

26 Presentasjonen av Lula-regjeringas planer for jordreform er basert på samtale med Graziano.

bl.a. FSLN i Nicaragua, FMLN i El Salvador, PRD i Mexico og med det cubanske og andre kommunistpartier som litt mer diskret støttespillere.

Partikongressen i 2001, som la grunnlaget for den valgkampen som endelig førte Lula fram til presidentmakten, hadde bl.a. vedtatt å kreve folkeavstemning om Brasils tilslutning til FTAA,<sup>27</sup> kamp mot globalisert nyliberalisme, støtte til prinsippet om Tobin-skatt,<sup>28</sup> gjeldssletting for fattige land og «etablering av mekanismer for selvforsvar mot spekulativ utenlandskapital». Helt tilbake til 1989 hadde PT med seg et vedtak som virket som en rød klut på finansinstitusjonene, om å gå inn for et ensidig moratorium på betaling av utenlandsgjeld.<sup>29</sup>

Om en skreller vekk noe av retorikken, og bytter ut begrep som «antiimperialisme» med «nasjonal uavhengighet» og «kamp for en rettferdig og demokratisk verdensorden», var det faktisk ikke så vanskelig for PT i regjering å slutte seg til store deler av Brasils utenrikspolitikk over lengre tid, som en forlengelse av landets nasjonale utviklingspolitikk. Mercosur har det siste tiåret vært selve hjørnesteinen i Brasils nasjonale selvhevdelse, spesielt overfor USA, og er nå blitt et velegnet utgangspunkt for å stille seg i spissen for nabolandene i Sør-Amerika i en mer uavhengig utenriks- og handelspolitikk, basert på egne interesser som i stor grad strider mot USAs, men også EUs proteksjonisme.

Med et langt sterkere symbolspråk, og med en del eksempler på sterkere konfrontasjon, men likevel innenfor klart diplomatiske rammer, har Lulas regjering kunnet videreføre hovedlinjene i Brasils utenrikspolitikk. Dette kom bl.a. til uttrykk ved at han utnevnte en framtreddende karrierediplomat, Celso Amorim, til utenriksminister, og at Amorim uten problemer har glidd inn i rollen som en effektiv og uredde talsmann for sin regjerings radikale utenrikspolitikk.

Konfrontasjonen med nord, og særlig med USA, har spesielt kommet til uttrykk i handelspolitikken. Brasil spilte en nøkkelrolle i den u-landsgruppa (G-20) som styrte mot brudd i WTO-forhand-

27 FTAA: Free Trade Area of the Americas, det all-amerikanske frihandelsområdet som det nå forhandles om og som USA presser på for å få satt ut i livet i 2005, på spansk og portugisisk kjent under forkortelsen ALCA.

28 Skatt på valutatransaksjoner.

29 En interessant gjennomgang av utviklinga i PTs utenrikspolitiske standpunkter er å finne i Paulo Roberto de Almeida: «A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula» i *Revista de Sociologia e Política*, No. 20, juni 2003.

lingene i Cancún, Mexico, i september 2003.<sup>30</sup> Den store internasjonale symbolsaken for Brasil er bruken av Mercosur som en motvekt til FTAA, av brasiliansk og latinamerikansk venstreside i dag oppfattet som USAs nyimperialistiske redskap på kontinentet. Etter knallharde forhandlinger med Brasil i november 2003 gikk USA motvillig med på et kompromiss om et såkalt «FTAA à la carte», der de enkelte land kan velge hvilken hastighet og hvilket omfang de vil være med på innenfor FTAA. Dette er egentlig ett av de få eksemplene under Bush-administrasjonen på at USA har gitt vesentlige konsesjoner til noe annet land, og spesielt til et land som sterkt har motsatt seg Irak-krigen. Egentlig kan en si at USAs politikk overfor Brasil er ett av de få eksemplene på realisme og nøkternhet i utenrikspolitikken til Bush, selv om Bush utmerket godt vet at han og Lula er uenige om det meste både ideologisk og i internasjonal politikk. De framstår som de to fremste symbolske motpoler i dagens nord-sør-konflikt, i kampen mellom den rike og den fattige verden. Likevel har de i løpet av et drøyt år hatt tre personlige møter, og USA har på denne måten klart markert at prisen på en åpen konflikt med Brasil vil være for høy med tanke på supermaktens økonomiske og politiske ambisjoner i et stadig mer USA-kritisk Sør-Amerika.<sup>31</sup>

Under brasiliansk ledelse driver Mercosur også aktive frihandelsforhandlinger med EU, et forhold Brasil bevisst bruker som en motvekt til USAs innflytelse. Den politiske dimensjonen av EU har lenge vært et forbilde for Mercosur.

Brasil har sterk støtte fra stadig flere radikalisererte søramerikanske regjeringer i denne politikken. Alternativer til nyliberalismen søkes, og en tøff forhandlingsstrategi samkjøres med den historiske rivalen Argentina overfor IMF. I viktige konflikttemaer som Cuba, Colombia og Venezuela står de opp mot både USA og de konservative regjeringer i de gamle kolonimaktene Spania og Portugal.<sup>32</sup> Etter brasiliansk påtrykk er det i løpet av året inngått avtaler mellom Mercosur og nabolandene om å etablere et frihandelsområde for hele Sør-Amerika over en tiårsperiode. Bak dette ligger det både

30 G-20 har seinere holdt et møte i Brasilia, og Lula har endog foreslått at G-20 blir gjort til et eget frihandelsområde. Dette ville åpne det store brasilianske markedet for verdens fattige land, og samtidig etablere verdens største tollfrie marked som omfatter 60% av verdens befolkning.

31 For en interessant drøfting av dette forholdet, se Peter Hakim «The Reluctant Partner», *Foreign Affairs*, January/February 2004.

32 Etter valget i Spania ligger det til rette for en ny allianse mellom den nye statsministeren Zapatero og radikale søramerikanske regjeringer med Lula i spissen, som kan utvikle seg til et meget interessant politisk fenomen.

politiske og handelsmessige interesser i å styrke sør overfor nord på kontinentet.

Det som klartest kjennetegner Brasils nye utenrikspolitikk, er likevel ambisjonen om å stille seg i spissen for en global sørallianse med en ny dagsorden, både når det gjelder de store fattigdomsproblemene, de rike lands handelsproteksjonisme, USAs unilateralisme og militarisme og behovet for en radikal demokratisering av globale institusjoner, inkludert FN. Lula gjennomførte i sitt første regjeringsår intet mindre enn 19 offisielle utenlandsreiser til 28 ulike land, både i Latin-Amerika, USA, Europa og Midtøsten, og rett etter nyttår også India. Brasil ønsker fast plass i Sikkerhetsrådet.<sup>33</sup> Lula markerer sterkere enn de fleste statsledere i dag sammenhengen mellom global fattigdom og terrorisme, og at vi er gjensidig avhengige av hverandre for utvikling (*Financial Times* 2003). Han bruker stadig begreper som «en solidarisk og humanistisk globalisering» som alternativ til den pågående «asymmetriske globaliseringen», og er aktiv i å videreføre budskapet fra *World Social Forum*, arrangert fast i Porto Alegre under PTs ledelse som en motvekt til *World Economic Forum* i Davos.<sup>34</sup>

Rundt denne nye dagsorden bygges det interessante allianser med andre regionale stormakter i sør, i første rekke med Sør-Afrika og India i dannelsen av et G-3, ei gruppe der Brasil også gjerne vil inkludere Kina og Russland i et G-5.<sup>35</sup> Men også noen av de fattigste afrikanske landene ser på Brasil som en leder i kampen for bedre handelsvilkår, for eksempel bomullseksportørene i det fransktalende Vest-Afrika, spesielt nå som Brasil trekker USA for WTO-retten i spørsmålet om bomullssubsidier. De portugisisktalende afrikanske landene, i første rekke Angola og Mosambik, knytter også stadig sterkere bånd til Brasil etter Lulas besøk der høsten 2003, og det samme gjør flere arabiske land.<sup>36</sup> Lula og Brasil fram-

33 I perioden 2004–2005 har Brasil midlertidig plass i FNs sikkerhetsråd. Se intervju med utenriksminister Amorim i *El País* 13.10.03.

34 I 2004 ble det for første gang arrangert i Mumbai i India, men neste år flyttes det tilbake til Porto Alegre igjen.

35 Denne framvoksende alliansen er sammensatt av regjeringer med svært ulik politikk på mange internasjonale saksområder. India har f.eks. en mer USA-vennlig regjering enn kanskje noen gang siden uavhengigheten, og er per i dag ikke med på noen front mot USA (slik kanskje Kongresspartiet ville vært om det kom tilbake til makten). Den minimumsplattformen også India står sammen med Brasil om, seinest bekreftet under Lulas statsbesøk i India i januar, dreier seg primært om forhandlingsposisjoner i WTO og krav om fast plass i Sikkerhetsrådet.

36 Blant de fem araberlandene han besøkte, var Egypt, Libya og Syria. Som den første latinamerikanske leder noensinne hadde han et felles møte med alle 22 land i Den arabiske liga.

står i det hele tatt i dag som den sterkeste og mest samlende lederen for den fattige verden.

Den nye brasilianske utenrikspolitikken, under ledelse av et parti og en president med sterkt antiimperialistiske røtter, har inntatt en lederposisjon på vegne av både store og små land i den tredje verden i en ny, klar interessekonfrontasjon med det rike nord, men basert på prinsippet om fredelig sameksistens. Denne nye dimensjonen i internasjonal politikk vil bidra til at den fattige verdens interesser blir langt vanskeligere å ignorere, og i samspill med regjeringer og folkelige bevegelser kan den komme til å mobilisere betydelige økonomiske og politiske motkrefter mot den bestående verdensorden.

## Konklusjon

Lulas oppgave er historisk. Historikeren Eric Hobsbawm, som har sett verden i det forrige århundre i et kanskje bedre fugleperspektiv enn noen annen, sier at valget av Lula og den massebevegelsen han leder i et av de største landene i den tredje verden, representerer et vannskille i forholdet mellom den fattige og den rike verden (*The Independent* 2002). Det Lula forsøker, er klart å sammenlikne med det store sosialdemokratiske prosjektet fra 1930-åra i nordeuropeiske land, drevet fram av en arbeiderbevegelse og sosialistiske partier som ganske nylig hadde gitt opp sin revolusjonære kamp. Det er ikke for ingenting at en historiker, politiker og Brasil-kjenner som Berge Furre sammenligner Lula med Johan Nygaardsvold.

Lula representerer samtidig det nye venstreprosjektet i Latin-Amerika, et farvel til den væpnede revolusjon, etter mange frustrede eksperimenter. Som hans spesialrådgiver, den legendariske frigjøringssteologen, Castro-biografen og revolusjonsteoretikeren Frei Betto sier: «I dag er det bare to sektorer som er interessert i revolusjon i Latin-Amerika: våpenfabrikantene og det ekstreme høyre. Lula og PT representerer en erfaring basert på gradvis akkumulering av styrke.» Og han fortsetter: «Når vi ser tilbake på Allendes erfaring fra Chile og sandinistene i Nicaragua, må vi lære at det gjelder å ikke forhaste seg.» (*El País* 2003).

Lula har i løpet av sitt første regjeringsår vist at det faktisk er mulig å skape betydelig konsensus i store deler av befolkningen om å bekjempe de ekstremt skjeve sosiale strukturene i landet. Men den virkelige testen har ennå ikke kommet, i og med at mesteparten av energien hittil er blitt brukt på å stabilisere økonomien, hvilket har lyktes over all forventning. Det private næringsliv har ennå



til gode å vise investeringsvilje. Ambisjonene om en radikal omforming av det brasilianske samfunnet er hittil blitt fortrent, noe som har skapt både utålmodighet og direkte misnøye på venstresida og blant Lulas egne kjernevelgere. Når disse sakene for fullt kommer på dagsordenen framover, blir spørsmålet hvor stor del av landets elite som følger med, og hvor langt. Det politiske hovedinstrumentet i hans store nasjonsbyggingsprosjekt er forsøket på å etablere en bred sosial pakt, en korporativ struktur parallelt med det representative demokrati bl.a. etter mønster fra de nordiske landene, og der Norge også er invitert til å bidra med erfaringer og råd.

Eksperimentet i Brasil kan få store følger også for andre land i Latin-Amerika og ellers i den tredje verden som lenge har sett seg forgjeves om etter et realistisk alternativ til økonomisk nyliberalisme.

Spørsmålet er så om Lula vil lykkes. Det de fleste observatører er enige om er at utviklinga i økonomien, med en sterkere vekt på sysselsetting og sosiale programmer fram mot kommunevalget høsten 2004, kan bli ganske avgjørende. Den framtredende brasilianske statsviteren Luiz Pedone sier det slik: «Om han lykkes med sine mål om vekst i økonomien, og om PT gjør et godt kommunevalg mot slutten av 2004 og får makten i en større andel av kommunene, kan vi begynne å se virkelige resultater når det gjelder sysselsetting, grunnutdanning, helse og vannforsyning. Det blir en avgjørende test for Lulas store nasjonsbyggingsprosjekt...Jeg tror de rike i Brasil har innsett at de må gå med på en annen fordeling av verdiene i dette landet. Jeg *håper* Lula klarer å utvikle et skikkelig nasjonalt prosjekt. Men han rekker ikke mer enn å starte denne prosessen. Får han en ny fireårsperiode, kan han komme et godt stykke. En virkelig grunnleggende omforming av dette samfunnet vil ta en hel generasjon.»<sup>37</sup>

Målet om globale strukturendringer, «den alternative globaliseringen» som Lula snakker om, ligger selvfølgelig enda lenger ut i usikkerheten. Men Lula er i dag helt klart den statsleder som målbærer standpunktene fra den internasjonale alternativbevegelsen, og med støtte fra et stigende antall regjeringer i den tredje verden, rett inn i verdens maktsentra.

---

37 Intervju med Luís Pedone, professor ved FINATEC, Universidade de Brasília, 17.11.03.

## Litteratur

- Aftenposten* 06.01.04. Intervju med direktør Harald Martinsen.
- Belik, Walter & Del Grossi, Mauro (2003) «Brazil's Zero Hunger Program in the Social and Policy Context», paper prepared to the 25<sup>th</sup> International Conference of Agricultural Economists in Durban, South Africa, August.
- El País* 05.02.03, «Los diputados brasileños se suben el sueldo hasta 23,000 euros al mes».
- El País* 05.10.03.
- Financial Times* 28.05.03.
- Gonçalves, Reinaldo (2003) «Lula: Aposta perdida», *Praia Vermelha*, ESS/UFRJ, desember (Gonçalves er økonomiprofessor ved UFRJ).
- Hakim, Peter (2004) «The Reluctant Partner», *Foreign Affairs*, January/February.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE) (2003) Estadísticas del Siglo XX.
- Newsweek* 03.11.03.
- O Globo* 16.11.03.
- O Globo* 23.11.03.
- Presidência da República/Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Económico e Social (2003a): «Fundamentos para um novo Contrato Social».
- Presidência da República/Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Económico e Social (2003b): *Concertação*, No. 1 (august/september).
- Sevilla, Jean-Jacques (2004) «Vaklende motstand mot genmodifisering», *Le Monde Diplomatique* (nordisk utgave), januar.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *Globalization and its Discontents*, W.W.Norton & Company, New York & London.
- The CIA World Factbook*, 28.01.04 (tallene er sist oppdatert i desember 2003).
- The Economist* 08.11.03.
- The Independent* november 2002.
- Williamson, John (2003) «Lula's Brazil», *Foreign Affairs* 82 (1).



## **Er Bush en løgnhals? Fra ordskifte til munnhuggeri i amerikansk politikk**

**Lies (And the Lying Liars Who Tell Them):  
A Fair and Balanced Look at the Right**  
Al Franken (2003)

**The Lies of George W. Bush:  
Mastering the Politics of Deception**  
David Corn (2003)

**Weapons of Mass Deception:  
The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq**  
Sheldon Rampton & John Stauber (2003)

**Anders G. Romarheim**, [vit.ass. NUPI]

For å se de store sammenhengene i internasjonal politikk er forståelse av hegemonen USA en nødvendighet. Med sin enorme innflytelse og målbevisste fremtreden er USA en nøkkelspiller på de aller fleste internasjonale politiske arenaer. En slik dominans skaper kontroverser som potensielt kan utarte til vedvarende antagisme. Lignende mekanismer er også aktive innenfor USAs grenser. Et årvåkent øye til polariseringen i amerikansk innenrikspolitikk er viktig for å forstå amerikansk utenrikspolitikk. At kritikken kommer både utenfra og fra egne rekker, er Bush-administrasjonen klar over. Colin Powell forsøkte nylig å forsvare og forklare amerikansk utenrikspolitikk i en artikkel i tidsskriftet *Foreign Affairs*: «...our foreign policy strategy is so often misunderstood by both domestic and foreign observers» (Powell 2004: 23).

Temperaturen i amerikanske politiske fora er stigende etter som valget nærmer seg. Det at «vinneren tar alt» i det amerikanske presidentvalget er vesentlig. Man får dermed relativt samstemte administrasjoner bestående av personer fra kun ett parti. I amerikansk

politikk er forskjellen på å være i posisjon eller i opposisjon betraktelig større enn i land som Norge med parlamentariske flerpartisystemer.

Målet for dette bokessayet er å gi et bilde av hvordan antagonisme og misnøye med Bush kommer til uttrykk i USA. Mediebildet er i den forbindelse en vesentlig kilde til informasjon. De tre bøkene, som er essayets empiriske materiale, omhandler blant annet dette. Bøkene er unyanserte og er valgt fordi de illustrerer hvordan ordskiftet mellom konservative republikanere og liberale demokrater arter seg. Dette innebærer at bøkene ikke nødvendigvis gir et troverdig og riktig bilde av Bush som politiker. Men de forteller oss hva slags politisk klima valgkampen og presidentvalget vil foregå i. Et klima som er fattig på pragmatisme og preget av krystalliserte holdninger.

Bøkene anklager Bush og høyresiden for å benytte propagandistiske metoder. Bøkene kan følgelig leses som motpropaganda. Ifølge Ellul (1973: 137) er den eneste muligheten for effektivt å bekjempe propaganda innen et demokratisk samfunn med yttingsfrihet motpropaganda. De anerkjente analyseoppleggene for propagandaanalyse inkluderer derfor gjerne en separat del som utelukkende omhandler motpropaganda (Jowett & O'Donnell 1999: 280).

I en slik kontekst får informasjonskonsulenter, ekspertkommentatorer og medierådgivingsbyråer viktige roller i det politiske spillet. Offentligheten skal ha innsyn i viktige politiske prosesser, og bevisste informasjonsstrategier er sånn sett et naturlig redskap for å betjene dette behovet. Imidlertid er det ikke gitt at gode markedsførere er gode politiske rådgivere. Valgkamp må ikke dominere hele den politiske hverdagen. Med dette som bakteppe følger en lesing av tre bøker fra den liberale fløy.<sup>1</sup>

1 Begrepet «liberal» brukes av høyresiden i USA som et skjellsord om venstresiden. Den semantiske betydningen av begrepet er i denne forbindelse fjernet noe fra den opprinnelige leksikalske betydning: «Willing to understand and respect the ideas of others» (Longman 1992: 759). I henhold til Toner (2004) er det meget sannsynlig at presidentkandidaten John Kerry vil bli kritisert som en «Massachusetts liberal» i valgkampen fremover. Dette var merkelappen Michael Dukakis aldri klarte å kvitte seg med da han tapte valget mot Bush sr. i 1988.

## «I hate George Bush»-sjangeren

Krigen i Irak for å fjerne Saddam og hans masseødeleggleses-våpen kommer i et stadig dårligere lys. Blair og Bush har sett seg nødt til å oppnevne uavhengige granskingskomiteer for å kaste lys over rasjonale for å gå til krig. De massive arsenalene av forbudte våpen eksisterte ikke. Man sendte soldater i krig blant annet på bakgrunn av feilaktig etterretning. Hvordan skjedde dette? Er alt bare misforståelser og feiltolkninger eller har Bush og hele hans administrasjon med overlegg spritet opp etterretningsmateriale? Bøkene som blir studert her, svarer entydig at det siste er tilfelle. Imidlertid er det opplagt at bøkene har en partisk fremstilling og en klar agenda. Bøkene er så vidt samstemte at man kan snakke om «I hate George Bush»-litteratur som en egen sjanger i USA.

Nobelprisvinneren og økonomen Paul Krugman<sup>2</sup> er en gallionsfigur for denne typen litteratur, og han siteres i de fleste bøkene innen sjangeren. Hans agenda korresponderer med den de Bush-kritiske skribentene har. Første prioritet er å sørge for at Bush ikke blir gjenvalgt i 2004. Dette søkes oppnådd gjennom å angripe Bushs troverdighet og avsløre spekulative og upresise elementer i uttalelsene hans. I tillegg dissekeres de medskyldige, Bushs nærmeste medarbeidere og rådgivere. «Drep budbringeren»-taktikk benyttes også. Her er det først og fremst den utskjelte konservative nyhetskanalen Fox News som får unngjelde.<sup>3</sup>

Forfatteren Jonathan Chait har bidratt til å gi sjangeren et ansikt. «Bush Hatred» var forsidehistorien i tidsskriftet *The New Republic* 20. september 2003. Chait starter sin artikkel på følgende uortodokse måte: «I hate President George W. Bush. There, I said it» (Chait 2003). Det er mye aggresjon og frustrasjon som kommer til uttrykk i denne litteraturen. Oppskriftsmessig avfeier Bush-tilhengerne litteraturen som sure oppstøt fra de dårlige taperne i tidenes valginnspurt i Florida. I tillegg til Gores marginale tap er Bushs aggressive nominasjonskampanje i år 2000 mot senator John McCain i South Carolina,<sup>4</sup> og måten republikanerne behandlet Clinton på under Lewinsky-saken, hendelser som har formet mentaliteten

2 Det er høyseesong for sinte liberalere, sier Krugman i en bokanmeldelse av to andre anti-Bush-bøker i *The New York Review of Books* Vol. 50. Bøkene han anmelder er *Big Lies* av Joe Conason og *Bushwacked* av Ivins og Dubose.

3 Fox News er verdt spesiell oppmerksomhet ettersom kanalen var amerikanernes mest brukte kilde til informasjon om krigen i Irak. (Rampton & Stauber 2003: 174). I tillegg viser statistiske undersøkelser foretatt av forskningsprogrammet PIPA 2. okt. 2003 ([www.pipa.org](http://www.pipa.org)) at andelen av amerikanere som feilaktig trodde at USA fant masseødelegglesesvåpen i Irak, var spesielt høy for dem som oppga Fox News som sin primære nyhetskilde (se også Franken 2003: 345).

4 Bushs svartmalingskampanje mot McCain i South Carolina trekkes i bøkene frem som et eksempel på meget spekulativ valgkamp (Corn 2003: 33) (Franken

bøkene preges av.

Det er viktig at man er seg bevisst hvilke kriterier bøkene skal vurderes etter. Ettersom det ikke er snakk om tre rene fagbøker, blir det heller ikke riktig å vurdere dem utelukkende etter strengt faglitterære kriterier. Bøkene betraktes i det følgende mer som empiri enn som genuint forskningsarbeid. Disse bøkene er trykket for å selge bra og for å løse den opplyste allmuen gjennom det som betraktes som forrædersk farvann av politisk retorikk. Forleggerne vet at tung sakprosa selger dårlig, og de tar konsekvensen av det. I skrivende stund har Al Franken's bok ligget godt over et halvt år på den prestisjetunge «New York Times Bestseller»-liste.<sup>5</sup> Dette understreker at vi ikke har å gjøre med perifere bøker uten innpass i «mainstream-markedet», tvert imot når de ut til et bredt publikum.

### **Al Franken: *Lies (And the Lying Liars Who Tell Them)***

Al Franken er en komikerlegende. Han har bedrevet syrlig politisk satire helt siden hans opptredener i det legendariske tv-programmet Saturday Night Live startet i 1977.<sup>6</sup> *Lies (And the Lying Liars Who Tell Them)* er en veldig spesiell bok. Språket er tidvis vulgært og vil nok skremme vekk enkelte lesere. Franken's budskap er at Bush har sluppet lettere unna med sine løgner enn det Al Gore gjorde. Dette til tross for at høyresiden i amerikansk politikk hevder at mediene har en liberal slagside. Et av Franken's mål er å avkrefte den siste påstanden.

Arbeidsmetoden og bokens idé er spennende. Franken har blitt utnevnt til fellow ved The JFK School of Government, Harvard University. Han knyttet til seg en gruppe engasjerte studenter og involverte dem i skrivingen av boken. «Team Franken», som han kaller gruppen, brukes til massiv research for å dokumentere løgner i republikanske miljøer og for å sikre at man har empirisk belegg for egne påstander.

Franken vil gi verbal juling til det han betrakter som høyresidens

---

2003: 143). Innsideren Frum skriver om Bush's kampanje at «He ran almost as hard against his own party as he did against the other» (Frum 2003: 5). Se Dubose, Reid & Cannon (2003: 133—155) for en mer utførlig beskrivelse av kampanjen.

5 Listen inkluderer de femten mest solgte «non-fiction»- bøkene den siste uke. Bøkene som representerer det ytre høyre i amerikansk politikk, f. eks. Hannity (2004), Coulter (2002) og O'Reilly (2003), figurerer tilsvarende høyt på disse listene.

6 I henhold til SNL's egen hjemmeside er Al Franken med over 11 sesonger den som har opptrådt lengst på det meget populære showet. <http://www.saturday-night-live.com/>

hyklerske gallionsfigurer. Den første er den meget kontroversielle Ann Coulter (Franken 2003: kap. 2, 3). Den grove språkbruken til Franken lar ikke vente på seg, og hun blir plump referert til som «en løgnaktig tisse» (Franken 2003: 16). Ifølge Coulter vil det å være liberal si: å hate Amerika, å hate samfunnet og å hate alle andre religioner enn Islam<sup>7</sup> (Coulter 2002: 7) (Franken 2003: 8–9). Forordet til Coulters (2002) bok *Slander* er skrevet av den erkerepublikanske Rush Limbaugh. Han anklages for å ha kalt 13 år gamle Chelsea Clinton for «the White House dog»<sup>8</sup> (Franken 2003: 85).

Andre skyteskiver hos Franken er de høyreorienterte Billy O' Reilly<sup>9</sup> og Sean Hannity<sup>10</sup> fra Fox News. Begge har egne politiske talkshow og en hardtslående stil. Franken avdekker det partiske bildet Fox News kringkaster. Med en ivrig stab på 14 forskningsassistenter er det en overkommelig oppgave å kartlegge innholdet i en nyhetskanal.

Frankens bok er svært personlig på alle måter. Tidvis er den nesten plagsomt personlig. Et trettisiders kapittel om et minnesamvær for en nær politikervenn, som ble utnyttet politisk, har for så vidt en viss relevans. Imidlertid passer ikke denne følelsesladde sekvensen særlig godt med den vulgære provokative stilen i resten av boken. Han skriver levende og bruker alle tenkelige virkemidler og stilarter for å friske opp språket og kommunisere budskapet sitt.

Det er opplagt at Franken ikke under noen omstendighet kan kategoriseres som en upartisk og objektiv kommentator. Dette innrømmer han også mot slutten av boken (Franken 2003: 353). Denne oppriktigheten om egen subjektivitet er bra. Den retter dog ikke opp alle utslagene av den meget partiske fremstillingen tidligere i bo-

7 Se også Coulters egne hjemmesider for provokative sitater, <http://www.anncoulter.org/>. Et eksempel, som hun mistet sin faste spalte i *National Review* på, handler om islamistisk terrorisme: «We should invade their countries, kill their leaders and convert them to Christianity» (Conason 2003: 31).

8 Limbaughs uttalelser om Chelsea Clinton bekrefter at det følgende sitatet hos Coulter (2002: 21) er sludder: «Only conservative women have their looks held up to ridicule because only liberals would be so malevolent.» Limbaugh mistet for øvrig i september 2003 jobben sin som sportskommentator etter å ha kommet med rasistiske uttalelser. Tittelen på Frankens forrige bok gjør det klart hva Franken mener om Limbaugh: *Rush Limbaugh Is a Big Fat Idiot: And Other Observations* (Franken 1999).

9 O' Reilly kaller noe ambisiøst sitt nyhetsprogram på Fox News for en «no spin zone» (Rampton & Stauber: 162).

10 Tittelen på Hannitys bok, som kom på markedet i februar 2004, indikerer at han betrakter liberalisme som ondskap. Han sidestiller det faktisk med terrorisme. *Deliver Us from Evil: Defeating Terrorism, Despotism, and Liberalism* (Hannity 2004). «Demonizing liberals is a conscious strategy of the Republican right» (Conason 2003: 8).



ken. Franken gir inntrykk av at alle antiterroriltak under Clinton var fantastiske, og at alt Reagan, Bush sr. og Bush jr. har utrettet på området, var og er katastrofalt feilslått (Franken 2003: 104–122). Franken savner ikke bare Clinton. Han har også en uttalt forkjærlighet for Al Gore. Han rensker kjapt opp i de problemene Gore havnet i under valgkampen mot Bush, men for Bush finnes det ingen nåde.<sup>11</sup>

Boken daler i kvalitet mot slutten. Siste del domineres av useriøse parodier og middels interessante case-studier. Et hederlig unntak er besøket til Bob Jones University (Franken 2003: kap. 31). BJU er et ultrakonservativt universitet i South Carolina. Til stor glede for konservative kristne velgere besøkte George Bush BJU før valget i 2000. På forsiden av universitetets egne hjemmesider står det å lese: «BJU stands without apology for the old-time religion and the absolute authority of the Bible.»<sup>12</sup> Ved BJU er all fysisk kontakt mellom kjønnene forbudt, og stevnemøter mellom fargede og hvite var inntil nylig heller ikke tillatt. Franken og Andrew (et medlem av Team Franken) arrangerer et møte og later som om Andrew gjerne vil begynne ved BJU. Slukøret og med dårlig samvittighet returnerer de etter å ha funnet ut at de religiøse fundamentalistene var ekstremt hyggelige og langt ifra så intolerante som de hadde forestilt seg.

Franken har ingen ordentlig konklusjon, og kommer bare med noen knappe bemerkninger helt på tampen. Boken er mer provoserende enn analytisk og mer underholdende enn nyttig. Dermed ikke sagt at den er unyttig. Man får et godt innblikk i polariseringen mellom republikanere og demokrater.<sup>13</sup> Det er ingen tegn til forsoning. Det er lite rom for å anerkjenne noen av motpartens argumenter som ryddige eller velfunderte. Personangrep og munnhuggeri er den retoriske formen.

Franken opererer i stor grad på et uakademisk nivå, og man får mene hva man vil om blandingen av obskøn sjikane og politisk diskurs. Den grove språkbruken bekrefter paradoksalt nok noen av de beskyldningene reaksjonære republikanere har kastet frem mot liberale om at de er «umoralske». Sånn sett er boken ganske avslørende ikke bare for høyresiden, men også for venstresiden i amerikansk politikk.

11 At Franken liker Gore kommer til uttrykk gjentatte ganger i boken (f. eks. Franken 2003: 48). Se Ann Coulter (2002: 191–210) for en diametralt annerledes fremstilling av mediedekningen av valgkampen mellom Bush og Gore.

12 De avviser også Darwins utviklingslære (<http://www.bju.edu>).

13 Denne prosessen kommenteres blant annet av Stryken (2003) i *Dagbladet* 22.07.03.

### **David Corn: *The Lies of George W. Bush: Mastering the Politics of Deception***

Allerede i tittelen forstår man hvor Corn vil med denne boken. Formålet med boken er intet mindre enn å avsløre alle løgnaktige utsagn Bush har kommet med siden han ble født i 1946. Den første setningen lyder: «George W. Bush is a liar» (Corn 2003: 1). Her legges det lite imellom og «Bush-hatet» ligger opp i dagen.

David Corn kan med rette kalles en polemiker.<sup>14</sup> Han er Washington-redaktør for det liberalt orienterte tidsskriftet *The Nation*. Han har lang fartstid som kritisk observatør av det politiske miljøet i Washington. Corn har strukturert stoffet sitt bra. Ikke minst gjør de uthevede direkte sitatene (eller løgnene, om man vil) boken ryddig og lettere å navigere seg gjennom. Sitatene forekommer med et par-tre siders mellomrom, og det er dermed enkelt å svitsje frem og tilbake mellom skumlesing og dybdelesing for den som ikke finleser hele boken.

Boken er ikke vitenskapelig ettersom referansesystem, bibliografi og teoretiske rammeverk ikke benyttes. Den dimensjonen av kommunikasjon Corn er opptatt av, er sant/usant-dikotomien. Han er lite tolerant overfor ufullstendige fremstillinger eller upresist språk. Analysen går i stor grad ut på å redegjøre for hva man har belegg for å si om et tema uten å tøye grensene for sannferdighet for langt. Forfatteren har satt seg fore å gå systematisk gjennom livet til Bush og se etter uoverensstemmelser og løgner. Dette innebærer at det blir subjektive vurderinger, og forfatterens analytiske evner og tilnærmingssmåte, som i en del tilfeller avgjør hvilken kategori et utsagn havner i. Boken kan klassifiseres som journalistisk forskning med en eksplisitt politisk agenda.

Det at boken tar for seg et så pass bredt spekter av Bushs liv er i utgangspunktet greit nok. Imidlertid fører det til at forfatteren tidvis går i dybden om bagateller uten egentlig å presentere vesentlig informasjon eller tilføre sine hovedargumenter kraft. Hvor vesentlig er det at Bush sa han var for abort i 1978, men nå er en uttalt motstander? Det har heller ikke storpolitiske konsekvenser at et selskap Bush var tilknyttet, gjorde en avtale med Enron i 1986. Nøyaktighet for nøyaktighetens skyld betyr ikke nødvendigvis at det substansielle budskapet i en bok bedres. Boken lider noe under mangelfull redigering og skrenser tidvis over i flisespikkeri.

Imidlertid er det mange saker som med rette behandles grundig. Det er mye som tyder på at Bush sluntret unna deler av mili-

<sup>14</sup> Corn diskuterer sågar med seg selv på nettet. På denne URL-adressen intervjuer han seg selv om sin egen bok: <http://www.alternet.org/story.html?StoryID=16803>

tærtjenesten, og han unnlot å delta i Vietnamkrigen. Riktignok er dette ting som foregikk for over 30 år siden, men interessen for militærkarrieren til «the Commander-in-Chief» går ikke ut på dato. Han har tross alt det endelige ansvaret når nasjonen sender unge menn og kvinner ut i strid.<sup>15</sup>

Striden rundt Kyoto-protokollen og en nærmere gjennomgang av Bush-administrasjonens skylapper i den saken er også interessant. Allikevel snakker vi om få tilfeller av blank løgn. Det er en allment kjent sak at Bush mottok millioner av dollar fra olje- og bilindustrien. Det er ikke utenkelig at noen av dem ble gitt med en sterk henstilling om at Bush ikke gjennomførte Kyoto eller lignende tiltak. Tilsynelatende lite veloverveide politiske avgjørelser kan ha meget enkle forklaringer.

Analysen av «freedom-retorikken» i kjølvannet av 9-11 er et av bokens høydepunkter. Her demonstrerer Corn absurditeten i argumentet: «De hater oss fordi vi elsker frihet.»<sup>16</sup> Man vil sitte igjen med en svært overfladisk forståelse av 11. september dersom man slår seg til ro med dette argumentet. Det er helt uten referanser til underliggende årsaker til hendelsen. Corn poengterer at bin Ladens blodige agenda først og fremst handler om panarabiske statsprosjekter i Midtøsten. Dernest er det et ekstremt voldelig politisk prosjekt som innebærer å få drept så mange amerikanere som mulig.

Det er verdt å merke seg at Corn, i motsetning til Franken og Rampton & Stauber, ikke kritiserer Fox News i sin bok. Dette kan ha flere årsaker. Men det skurrer noe ettersom Corn tidvis brukes som kommentator på Fox News. Man biter ikke hånden man spiser av. Det at medienivået (f. eks. Fox) ikke inkluderes i analysen, er også problematisk ettersom Corns konklusjon retter seg direkte mot media. Konklusjonen er at media må bli enda tøffere til å avsløre løgnene til Bush (Corn 2003: 310). Dette må innebære at også media til enhver tid må vurderes med et sterkt kritisk blikk.

Det er i utgangspunktet positivt at denne typen bøker er grundige og nøyaktige. Imidlertid svekkes bokens leseverdighet noe av den kverulerende polemikken. Selv om man må kunne forvente oppriktighet i informasjon fra myndighetene, er det litt naivt å ikke ta inn

15 Dette er en sak Bush-administrasjonen har måttet ta på alvor. Den 10. februar fremla staben i Det hvite hus dokumenter de hevder beviser at Bush gjennomførte militærtjenesten sin. Dette er en forberedelse til en presidentvalgkamp mot den dekorerte Vietnam-veteranen John Kerry.

16 Frihetsbegrepet er selve kjernen i den ideologien som råder i moderne amerikansk utenrikspolitikk (Rampton & Stauber 2003: 13). Dette gjelder ikke bare for den sittende administrasjonen i Washington. Jowett & O'Donnell (1999: 313) slår fast at «freedom» var den tyngste ideologiske termen også i den forrige krigen mot Irak.

over seg at strategisk kommunikasjon er utbredt. Den rigide nøyaktigheten som omslutter verket er kanskje et produkt av temaet boken tar opp. Ettersom boken arresterer Bush for hver minste overdrivelse og feilaktige påstand, er det lite rom for slendrian og ufullstendige beskrivelser for forfatteren. Det blir litt merkelig når man har valgt en så minutiøs stil og samtidig ikke vil leve opp til etterprøvingsidealet som bruk av referanser representerer. Den kompromissløse politiske agendaen kveler mulighetene for en ryddig og upartisk kontekstuell fremstilling.

### **Sheldon Rampton & John Stauber: *Weapons of Mass Deception: The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq***

Den mest vitenskapelige av de tre bøkene er *Weapons of Mass Deception* av Rampton & Stauber. En indeks og et sluttnotesystem gjør boken til et godt verktøy å jobbe med. Forfatterne har en ryddigere fremstilling og mindre hang til overdrivelse enn Corn og Franken. Det er mye å ta tak i hva suspekt politisk manøvrering i krigen mot terrorisme angår. En knapp og nøktern fremstilling er følgelig tilstrekkelig. Overdrivelse forkludrer ofte budskapet, og når boken handler om propaganda, vil slikt kunne svekke leserens tiltro til verket.

*Weapons of Mass Deception* er bygd på et allsidig og godt empirigrunnlag. Forfatternes intensjon er å bidra til å forklare det faktum at det var et gap mellom det den amerikanske befolkning trodde om masseødelegglesesvåpen, Irak og terrorisme, og det som faktisk var tilfelle.<sup>17</sup> Et underliggende premiss for hele boken er dette: Noen må ha manipulert eller spredd feilaktig informasjon om Irak og landets massive arsenaler av masseødelegglesesvåpen. «Noen» refererer ikke her utelukkende til Bush-administrasjonen og Pentagon. Neokonservative tenketanker og fagmiljøer kan like ofte være de reelle premissleverandørene. «Perception management» er et av fenomenene studien fokuserer på (Rampton & Stauber 2003: 5), og forfatternes poeng er at mye av kommunikasjonen filtreres av et markedsanalytisk orientert «spindoctor»-korps.

Dette øker viktigheten av å avdekke hvem som egentlig setter agendaen i samfunnsdebatten. Forfatterne åpner for at mindre politiske grupperinger innad i USA har fått gjennomslag for sin agen-

17 David Kays fratredelse 23.01.04, og Bushs intervju i USAs kanskje viktigste politiske tv-program, «Meet the Press» 08.02.04, understreker dette faktum. Bush hevder at feilvurderingen av Iraks masseødelegglesesvåpen gikk helt til topps i det amerikanske samfunnet.

da i utenrikspolitikken. Dette stiller spørsmål ved hele fundamentet i det deliberative demokratiet i USA. Vi får gjennom dette tydelig illustrert viktigheten av å studere amerikansk innenrikspolitikk for å forstå landets utenrikspolitikk.

Corn og Frankens bøker er mest opptatt av hva republikanere har sagt og om det stemmer eller ikke. Rampton & Stauber har en annen meget interessant dimensjon ved sin bok. De stiller også spørsmålet om hvordan og hvorfor kommunikasjonen ble som den ble. I kapittel 3 «War is Sell» blir prosessene forut for de offisielle uttalelsene til Bush-administrasjonen belyst. Stabssjef Andrew Card i Det hvite hus gir oss et innblikk i forholdet mellom markedsføring og politikk. Cards kommentar til at PR-skytset for å legitimere krig mot Irak ikke ble tatt fullt i bruk før etter sommerferien 2002 var: «From a marketing point of view, you don't introduce new products in August» (Rampton & Stauber 2003: 37).

Card og hans kolleger i informasjonsavdelingen i Det hvite hus er ikke alltid enkle å få i tale for kritiske forskere. Imidlertid er det mye interessant materiale om kommunikasjonsrådgiverne Bush og de neokonservative i Project for the New American Century har benyttet.<sup>18</sup> Blant byråene som kommer under lupen, er The Rendon Group, Benador Associates, The Advertising Council, The Carlyle Group, Office of Global Communications og ikke minst Office of Strategic Influence.

Sistnevnte (OSI) er meget interessant da det faktisk var et regelrett propagandabyrå, som ble nedlagt kort etter at det ble etablert. Kontoret var underlagt Pentagon og skulle fore pressen med materiale om krigsaktiviteter. «Presseforet» skulle tjene Pentagons strategiske interesser og kunne godt være villedende og feilaktig. Etter at dette ble kjent, ble hele institusjonen nedlagt. Det betyr antakelig at den samme praksisen består, men nå i det skjulte.

Det er vanskelig å skaffe god informasjon om hvordan Fox News fungerer i praksis når man ikke har jevnlig tilgang til kanalen. Et høydepunkt i boken er derfor det fylldige referatet fra det bisarre intervjuet Billy O'Reilly gjør med Jeremy Glick 24.02. 2003 på Fox News (Rampton & Stauber 2003: 162–166). Intervjuet kommenteres også av Al Franken (2003: 78).<sup>19</sup> Fox News anses av liberale

18 Enkelte kommentatorer f. eks. Brooks (2004) mener at mange av dem som analyserer nettverket PNAC og de neokonservative, har gått for langt. Han mener at det hele grenser til heksejakt og konspirasjonsteori.

19 Jeremy Glick mistet faren sin i angrepet på WTC 11. september. Glick var en uttalt motstander av krigen mot Irak og argumenterer ryddig for sitt standpunkt. O'Reilly mener at Glick vanærer sin far og sier at han håper Glicks mor

amerikanere som et propagandainstrument for Bush-administrasjonen. Kanalen adopterer alle offisielle betegnelser direkte og fullstendig, slik som Pentagons kodenavn «Operation Iraqi Freedom». NRKs «okkupasjonsmakten» tilsvarer «Our heroes in Iraq» i Fox News' terminologi.

Boken har to store mangler. For det første burde man ha hatt en kort gjennomgang av begrepsapparatet boken er basert på. Propaganda er en meget vanskelig term å definere. Et ord med så diffus referanseramme fordrer i det minste en nærmere presisering. Implisitt får vi vite at boken til dels baserer seg på Jowett & O'Donnell (1999). Dette står å lese altfor langt ut i boken (Rampton & Stauber 2003: 135). Ettersom undertittelen indikerer at vi har med en analyse av propaganda å gjøre, burde dette ha kommet mye tidligere og tydeligere frem i boken.

Min andre store innvending er at boken ikke har noen konklusjon. Den har ikke engang noe som minner om det, eller kan tolkes som et forsøk på det. Det empiriske materialet gjennomgås, punktum. Materialet er godt, men trådene trekkes aldri sammen til et helhetlig sammenvevd bilde. Dette kan ses i sammenheng med slagordet til Fox News: «We report, you decide.» Ettersom boken kritiserer Fox News for å trekke konklusjonene for sine seere, kan det hende forfatterne vegrer seg for å bli for konkluderende. Dette er i så tilfelle en feilvurdering ettersom forfatterne uansett ikke klarer å legge skjul på sine synspunkter underveis i boken. En dårlig eller mangelfull konklusjon skjemmer en fagbok.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem et betegnende eksempel fra et intervju med Eleana Benador fra Benador Associates (Rampton & Stauber 2003: 60). Her får vi et innblikk i hvilken sentral rolle kommunikasjonsrådgiverne faktisk har. En av hennes klienter ville lage en reklamekampanje med spørsmålet «Who is next?» etter krigen i Irak. Benador fikk forandret slagordet til «What is next?». Hun sier at «Who is next?» høres ut som om man spør etter mer krig. Det var kanskje akkurat den holdningen oppdragsgiveren hennes hadde? Men Benador fikk forandret utsagnet til noe mer spiselig. Agendaen tildekkes, språket trimmes og sminkes, men intensjonene forandres ikke med et pennestrøk.

---

ikke ser på. O'Reilly mister besinnelsen og ber Glick gjentatte ganger om å holde kjeft og beordrer til slutt produceren til å slå av mikrofonen til Glick (Rampton & Stauber 2003: 162–166).

## Bøkene om Bush sett under ett

Disse bøkene må ikke utelukkende vurderes ut ifra hvor sannferdig de omtaler Bush. Like viktig er det å sette dem inn i en videre kontekst. «I hate Bush»-litteraturen gir ikke et nyansert bilde av nummer 43 i rekken av amerikanske presidenter. Særlig nyanserte er heller ikke bitre memoarer fra nyoppsagte innsidere.<sup>20</sup> Man har behov for ikke-liberal informasjon som i tillegg ikke er strategiske uttalelser fra forsmådde mennesker. Man må ta bøkene for det de er og supplere dem med kilder fra den andre siden av spekteret.<sup>21</sup> De tidligere nevnte Coulter og Hannity er representanter for de motstående ytterpunktene til disse bøkene. Nøytralitet er mangelvare i et politisk klima der så vidt mange aktører har piggene ute.

Avslutningsvis må vi spørre oss om det er givende å lese bøker som utarter til æreskjelling av en allerede temmelig omstridt president. Jeg vil faktisk hevde det. Selv den mest aggressive og underholdende av bøkene kan være nyttig. Frankens posisjon kan gi oss en forståelse av det amerikanske samfunnet og polariseringen og steinkastingen som har foregått siden Bush ble valgt på kontroversielt vis. Ikke bare forklarer Franken munnhuggeriet, han bidrar også til å eskalere det. Franken er en profilert medieperson, og det skal bli interessant å se om han kommer oftere på banen etter som valgkampen 2004 intensiveres.<sup>22</sup>

For å få bedre innsikt i de politiske prosessene rundt Bush-administrasjonen er Rampton & Stauber definitivt bedre. Den er atskillig kortere enn de andre bøkene, men har vel så mye å by på. Bokens vitenskapelige nytteverdi overgår det man finner i de to andre bøkene. Episoden med Eleana Benador er bare et eksempel på en sekvens i boken som gir et gløtt bak PR-byråenes kulisser.

20 Tidligere finansminister Paul O' Neills bidrag til Suskind (2004) *The Price of Loyalty* er det seneste eksemplet. Taleskriveren som tok æren for «Axis of Evil»-metaforen, har kommet med et bidrag som er mer positivt til Bush i Frum (2003) *The Right Man*. Frum hevder han ikke ble skviset ut av Det hvite hus (Frum 2003: 270), men dette har media aldri slått seg til ro med. Medias mistanke er forståelig ettersom O'Neill (2004: 309–15) opplyser at han ble satt under hardt press for å forsikre offentlig at han selv ønsket å slutte.

21 *Wall Street Journal*, *National Review* og *Weekly Standard* er eksempler på seriøse tidsskrifter som beskriver USA sett fra høyre.

22 Innledningsvis i valgkampen har Franken opptrådt på såkalte «fundraisers» for dr. Howard Dean. (<http://comediansfordean.com/news.php?newsid=68>). Dean var kanskje den mest åpenbart *Bush-hatende* av de seriøse presidentkandidatene i 2004. Etter som Deans kandidatur ble svekket, ble hans anti-Bush-agenda enda tydeligere. Den 16. februar uttalte Dean at: «The one thing I'm going to ask everyone to do is in some way make sure George Bush doesn't get re-elected president of the United States» (Nagourney & Wilgoren 2004).

Corn står for en omfattende, men partisk analyse. Boken er mer polemisk enn morsom og mer empirisk enn analytisk. Derfor taper den kanskje i leseverdighet mot Franken og i faglig nytte og kunnskapsakkumulasjon mot Rampton & Stauber. Det faktum at Fox News er utelatt fra analysen, taler heller ikke til Corns fordel. Boken ville hatt større appell dersom den hadde hatt et bredere fokus, eller hadde hatt mindre slagside. Corn preker utelukkende til den Bush-hatende menighet.

Med valgkamp og granskinger av Irak-etterretning vil noe av det mest interessante som foregår innen studiet av internasjonale relasjoner utspille seg på den innenrikspolitiske arena i USA i tiden fremover. Skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk er intet tydelig skille, og en viss innsikt i hestehandlene og hanekampene i Washington er en fordel om man vil forstå utenrikspolitikken til verdens ubestridte hegemon. Å skimme igjennom et eksemplar av «I hate Bush»-litteraturen er i så henseende ikke bortkastet. Det er en kilde til informasjon om polarisering, antagonisme og ordskiftet i Washington som ikke bør undervurderes. Antakelsen om at USA har et snevert politisk spekter uten noen artikulert venstreside, får et skudd for baugen gjennom denne litteraturen. Om agendaen deres blir gjennomført, er opp til det amerikanske folk å avgjøre i presidentvalget 2. november 2004.

### Bibliografi:

- Brooks, David (2004) «The Era of Distortion», *The New York Times* 06.01.04.
- Chait, Jonathan (2003) «The Case for Bush Hatred. Mad About You», *The New Republic* 29.09.03, Issue 4628.
- Conason, Joe (2003) *Big Lies: The Right-Wing Propaganda Machine and How it Distorts the Truth*. New York: Thomas Dunne Books.
- Corn, David (2003) *The Lies of George W. Bush: Mastering the Politics of Deception*. New York: Crown.
- Coulter, Ann (2002) *Slander: Liberal Lies About the American Right*. New York: Three Rivers Press.
- Dubose, Lou, Jan Reid & Carl M. Cannon (2003) *Boy Genius: Karl Rove, The Brains behind the Remarkable Political Triumph of George W. Bush*. New York: Public Affairs.
- Ellul, Jacques (1973) *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books.
- Franken, Al (2003) *Lies (And the Lying Liars Who Tell Them): A Fair and Balanced Look at the Right*. New York: Dutton.
- Franken, Al (1999) *Rush Limbaugh Is a Big Fat Idiot: And Other Observations*. New York: Bantam Doubleday Dell Pub.
- Frum, David (2003) *The Right Man: An Inside Account of the Bush White House*. New York: Random House Trade Paperbacks.



- Hannity, Sean (2004) *Deliver Us from Evil: Defeating Terrorism, Despotism, and Liberalism*. New York: Regan Books.
- Ivins, Molly & Lou Dubose (2004) *Bushwacked: Life in George W. Bush's America*. London: Allison & Busby.
- Jowett, Garth S. & Victoria O'Donnell (1999) *Propaganda and Persuasion*. 3<sup>rd</sup> ed. London: Sage.
- Krugman, Paul (2003) «Strictly business», *The New York Review of Books* 50 (18).
- Longman (1992) *Dictionary of English Language and Culture*. Harlow: Longman Group.
- Nagourney, Adam & Jodi Wilgoren (2004) «As aide departs, Dean says his bid will keep going», *The New York Times* 17.02.04.
- O'Reilly, Bill (2003) *Who's Looking Out for You?* New York: Broadway.
- Powell, Colin L. (2004) «A Strategy of Partnerships», *Foreign Affairs*, January/February 2004.
- Rampton, Sheldon & John Stauber (2003) *Weapons of Mass Deception: The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*. London: Robinson.
- Stryken, Christian Marius (2003) «President Bush' Disneyland mot slutten», *Dagbladet*, kronikk 22.06.2003.
- Suskind, Ron (2004) *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*. New York: Simon & Schuster.
- Toner, Robin (2004) «G.O.P Revives Line of Attack Against Kerry», *The New York Times* 02.04.04.

## Summaries

### **The Small State Problematique in International Relations**

*By Andreas Løvold*

Norwegian foreign policy discourse is mainly based on the premise that Norway is a “small state”. This insistence has linked it to another discourse within the IR community, namely small state literature. The author examines this tradition critically, emphasising its main tenet: the significance of military power. Paradoxically, one might say, because this way of thinking presupposes a “great power” perspective. Small states have usually been regarded as too weak to influence world politics to any significant extent, but this view is only valid within a “Westphalian” political order. The article explores the various attempts of defining the small state, and the general perception of a specific small state behaviour. These efforts, however, presuppose a kind of similarity between small states, which is not historically evident. Instead the author highlights the significance of studying small states more historically, taking into consideration the great variations between them. In recent years, the claim that there exists a universal small state behaviour has been challenged by developments within the EU. This “post Westphalian” kind of political order demonstrates the way in which small states within the community now develop a new sense of “activism” and a new small state identity – changes which add up to a radically new small state profile.

*Internasjonal politikk 62 [1] 2004: 7–31*

### **EFTA, Norway and the Global Race for Free Trade Agreements**

*By Arne Melchior*

Norway’s exports have recently become more “globalised”, with a lower share destined for the EU, and increased exports to a number of new markets. Correspondingly, trade policy relations with countries outside the EU become more important. In some of these markets, barriers for the exports of goods and services are high.

The article examines how EFTA's network of free trade agreements should be shaped in this situation. Recently, the global expansion of free trade agreements has accelerated. EFTA has agreements with 12 countries outside EU-25, and currently negotiates with five more. Current EFTA initiatives cover some of the most important new export markets, but also a number of countries where trade is very small and free trade agreements are not likely to have much impact. Important countries are missing on the "EFTA list". Concerns for export market access suggest that EFTA should consider free trade agreements with some of these countries – for example in Asia. In order to avoid that such agreements undermine the World Trade Organisation (WTO), the EFTA countries should also promote non-discriminatory trade liberalisation at the WTO – particularly by eliminating tariffs for manufactured goods.

*Internasjonal politikk* 62 [1] 2004: 33–53

## **Welfare Gaps in Europe and the Future of the EU**

*By Jakub M. Godzimirski*

The article addresses the problem of welfare gaps in Europe in the context of the planned enlargement of the EU and NATO. In the beginning of 1990s one of the greatest challenges facing the West was the possibility of uncontrolled mass migration from the former Soviet bloc. The Western institutions, the EU and NATO, could meet this challenge by introducing restrictions on the movement of people, but they decided to embark on what could be termed a policy of "institutional migration". They both decided to go east and at the same time formulated clear entry criteria for those who wanted to join them. After a decade of difficult negotiations, Europe will take the next step on 1 May 2004 when 10 new countries will join the European integration project as new members. However, there are some signs that this enlargement can result in the creation of not a united but a more divided Europe, where the principle of solidarity may become a victim of short-sighted political games. The introduction of restrictions on the access to the common labour market to the citizens of the new member states is an unfortunate symbolic signal sent by the old members of the European Union and may herald the creation of a Europe of two speeds, a development that may have far-reaching consequences for the future of the whole European integration project that for more than 50 years has secured peace on the continent.

*Internasjonal politikk* 62 [1] 2004: 57–67

## Norway and the EU Enlargement: Negotiations and Attitudes

*By Ulf Sverdrup*

In May 2004, the new EU members will also become members of the EEA. This article discusses the negotiations on the enlargement of the EEA. During the negotiations the EFTA countries were faced with tough demands of radically increasing their financial support to the new member states of the EU. The result of the negotiations made the EFTA countries and particularly Norway significant net contributors to the enlargement process, more so than many of the member states. The article discusses the negotiations and examines factors that can explain the outcome. Based on survey data the article also demonstrates the overwhelmingly positive attitudes of Norwegians toward enlargement.

*Internasjonal politikk* 62 [1] 2004: 69–83

## The Visegrad Countries from Planned Economies to EU Membership

*By Karsten Stæhr*

Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary have in little more than ten years established market-based economies. The countries chose, in spite of geographical proximity and historical links, different reform strategies, especially with respect to inflation stabilisation and privatisation. The different strategies can to a large extent be explained by different starting points. In preparation for EU membership, the economic policies in the four countries have gradually converged. The economic results have been mixed. Many have gained from greater choice and higher living standards. Still, economic growth is only slightly above the performance of the EU countries, unemployment is high and government budgets exhibit large deficits. Membership of the EU could bring about more trade and investment and help narrow the income gap towards Western Europe.

*Internasjonal politikk* 62 [1] 2004: 85–106

## Lula's Bossa Nova for Brazil and the World

*By Vegard Bye*

The article explores the development in Brazil after Luis Inácio da Silva, Lula, gained power a year ago. This vast and resourceful country, with its 182 million inhabitants, has experienced an im-

mense growth over the last century. The welfare gap is however equally large. The richest percent of the population has an income equal to that of the poorest half. Brazil now puts her faith in President Lula, who vows to redistribute the country's wealth through a national compromise and a new corporate community contract: He wants support from all sectors and classes. Lula's "new rhythm" – the bossa nova – represents a Latin American third way, reflecting considerable knowledge of the post-war "Nordic model".

*Internasjonal politikk* 62 [1] 2004: 107–127

## Internasjonal politikk [retningslinjer for manus]

Artiklene bør ikke overskride 25 sider A 4, dobbel linjeavstand, eller 45 000 tegn inkludert mellomrom.

*Internasjonal politikk* tar ikke inn bidrag som samtidig publiseres i andre Norden-baserte publikasjoner. Kun manus på norsk, dansk eller svensk mottas. Endelige bidrag leveres formatert for PC. Oppgi system og nødvendige spesifikasjoner.

### I. Anbefalt format for kildehenvisning

Til kildehenvisninger brukes forfatternavn og publiseringsårstall, i parentes, istedenfor fotnoter/sluttnoter, for eksempel:

«...(Neumann 2001)»

«...(Rieker & Ulriksen 2003)»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentes etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)»

Helt korte kommentarer kan også føyes inn, f.eks.: «...(se også Neumann 2001: 24)»

For to helt like henvisninger som følger direkte på hverandre, kan selvsagt «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, f.eks.: «...(Neumann 2001: 24)»  
«...(ibid.)»

**NB:** Derimot er det ingen plass for «op.cit.» i dette systemet.

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet, slik: (Neumann 2001a)...(Neumann 2001b). Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

### 2. Anbefalt format for liste over litteraturhenvisninger

Listen plasseres etter notene (se 3. Noter) med forfatternavn i alfabetisk rekkefølge. Vi har valgt følgende regler, med sikte på den best mulige kombinasjon av enkelthet og bibliografisk nøyaktighet.

a) Bok: Neumann, Iver B. (2001) *Norge – en kritikk. Begrepsmakt i Europa-debatten*. Oslo: Pax.

b) Bok med to/tre forfattere: Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.)(2003) *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPi.  
Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og» eller «and» for å unngå misforståelser.  
Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

c) Fire eller flere forfattere: Grubb, Michael et al. (1993) *The Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment*. London: Earthscan.  
Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift: Eide, Espen Barth (2002) «Internasjonal terrorisme – folkerettslige konsekvenser», *Internasjonal politikk* 60(2):211–24.  
Her føres til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».

e) Kapittel/artikkel i redigert verk: Claes, Dag Harald (2003) «Oljen som amerikansk motivasjon?» i Bjørn Erik Rasch, Janne Haaland Matlary & Per Kristian Mydske (red.) *Spillet om Irak*. Oslo: Abstrakt Forlag (31–59).  
«red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

**3. Noter:** Skal være fotnoter og helst brukes til korte utdyppninger av eller kommentarer til teksten. Noter skal ikke brukes i hovedtittelen på artikkelen. *Takkenoter* o.l. slik som «Takk til Ole Dahl-Gulliksen for nyttige kommentarer» skal ikke nummereres.





## Forord

### Småstatsproblematikken i internasjonal politikk

*Andreas Løvold*

### Norge, EFTA og det globale kappløp for frihandelsavtaler

*Arne Melchior*

### Velferdsgap i Europa og EUs fremtid

*Jakub M. Godzimirski*

### Norge og EU-utvidelsen: forhandlinger og opinion

*Ulf Sverdrup*

### Visegrad-landene fra planøkonomi til medlemskap i EU

*Karsten Stæhr*

### Lulas bossa nova for Brasil og verden

*Vegard Bye*

*Bokspalte*

### Er Bush en løgnhals? Fra ordskifte til munnhuggeri i amerikansk politikk

*Anders G. Romarheim*

## Summaries