

Helge Ø. Pharo

Utenriksøkonomi og europeisk integrasjon

Hentet fra:

NATO 50 år.

Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år.

ISBN 82-90161-61-1

Innledning

To ganger har et knapt flertall av norske velgere gjennom folkeavstemning forkastet en avtale om norsk deltagelse i det europeiske fellesskapet. To borgerlige regjeringer har gått i oppløsning over Europa-spørsmålet, og også Arbeiderpartiet har fått føle sakens sprengkraft. Forholdet til Europa har siden slutten av 1940-årene representert et konstant problem i utformingen av norsk utenrikspolitikk. I perioder har det bare ulmet under overflaten, tidvis har så vel regjering som opposisjon og opinion søkt å neglisjere det. Ved tre anledninger over en periode på 33 år søkte Norge om medlemskap i det som i dag heter Den europeiske union (EU).

Forholdet til Europa berørte en lang rekke av de overordnede spørsmål i norsk etterkrigshistorie: nasjonal suverenitet, modernisering i bred forstand, utenrikspolitisk tilhørighet, forholdet mellom sentrum og periferi. Det var et utenrikspolitisk spørsmål med omfattende indrepolitiske implikasjoner. Den europeiske integrasjonsprosessen representerte i utgangspunktet en uønsket utvikling sett fra norsk side. Norske regjeringer og det bredere politiske miljø foretrakk andre former for internasjonalt økonomisk samarbeid etter annen verdenskrig. I det følgende skal vi først ta for oss de norske mål og preferanser for den utenriksøkonomiske politikken innenfor rammen av den internasjonale nyordningen etter annen verdenskrig. Deretter skal vi se på de ulike norske tilpasninger til den dominerende kontinentale prosessen frem til midten av 1990-tallet. Norsk politikk preges gjennom hele perioden av en spenning mellom sterke nasjonale ønskemål og frykt for isolasjon på den ene siden, og på den annen av at den opprinnelige enighet om å markere avstand til kontinentet er gått i oppløsning uten at den er erstattet av en ny konsensus.

En ny økonomisk orden

Under amerikansk lederskap utviklet de allierte under annen verdenskrig omfattende planer for en global økonomisk orden. Sommeren 1944 møttes representanter for de allierte i Bretton Woods i New Hampshire for å legge siste hånd på avtalen om å opprette Verdensbanken (IBRD) og Valutafondet (IMF). Fondet skulle bidra til å stabilisere valutakurser, fjerne restriksjoner på valutatransaksjoner og bidra til å fremme et multilateralt handelssystem. Verdensbanken skulle først og fremst bidra med lån til gjenreisningen etter krigen, men på lengre sikt også gi lån til mindre utviklede land for å bidra til å skape økonomisk vekst på global basis.

Handelsliberalisering var et sentralt element i Bretton Woods-systemet, som også skulle omfatte Den internasjonale handelsorganisasjonen (ITO). Avtalen om ITO ble imidlertid preget av så mange kompromisser at president Harry S. Truman lot den dø da han i 1950 unnlot å fremme avtalen for Kongressen. I stedet ble handelsliberalisering søkt realisert gjennom Generalavtalen om handel og tolltariffer (GATT) som ble etablert i 1947. GATT ble i 1995 inkludert i Verdens handelsorganisasjon (WTO). (Eckes jr. 1975; Kirshner 1996)

Bretton Woods-systemet var utformet delvis med sikte på å forhindre at den internasjonale utvikling etter annen verdenskrig skulle ta samme spor som i mellomkrigstiden. Da hadde utviklingen vært preget av kriser, redusert internasjonal handel, ustabile valutaer, konkurrerende devalueringer og oppbygging av konkurrerende handelsblokker som siktet mot selvforsyning. Det var en alminnelig oppfatning i Vest under og etter krigen at krisene i mellomkrigstiden hadde vært en vesentlig årsak til fremveksten av totalitære og aggressive regimer i Europa. Institusjonene som ble skapt i Bretton Woods, hadde altså ikke bare som formål å sikre gjenreisning og vekst gjennom stabile valutakurser, internasjonale låneordninger og handelsliberalisering, men skulle også bidra til allment å skape en mer fredelig og stabil verden.

Dette institusjonaliserte globale systemet kom på samme måte som FN til å spille en mer perifer rolle enn det var tiltenkt umiddelbart etter annen verdenskrig. Det skyldtes ikke mangel på oppgaver, men en kombinasjon av knappe ressurser og utviklingen av den kalde krigen. Ødeleggelsene og de europeiske landenes ærgjerrige gjenreisnings- og vekstpolitikk stilte større krav enn Bretton Woods-systemet kunne møte. Knappheten på dollar, mat, kull, olje og kapitalvarer bidro til å skape store problemer for den planlagte liberaliseringen av internasjonal handel. Ressursmangelen tvang de krigsherjede landene i Europa til å videreføre mellomkrigstidens og krigens omfattende regulerings- og rasjoneringsystemer. Nokså nøyaktig to år etter avslutningen av annen verdenskrig

søkte USA og landene i Vest-Europa å løse de akutte problemene gjennom Marshallplanen og etableringen av Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid (OEEC). Den begynnende kalde krigen hadde skapt et tvingende behov for å stabilisere situasjonen i Vest-Europa.

Den nordatlantiske løsningen hadde som Bretton Woods-systemet sine røtter i forestillingen om at en liberal verdensorden ville gi det beste grunnlag for økonomisk vekst og en fredelig og stabil verden. Økonomisk krise og fattigdom ble sett som de vesentligste forutsetninger for fremveksten av totalitære regimer, som ble sett som grunnleggende aggressive og dermed potensielle trusler mot en fredelig verdensorden. Om en global orden ikke kunne etableres på kort sikt, var det av avgjørende betydning for Vestens posisjon at en slik orden kunne etableres i det nordatlantiske området.

Disse forestillingene nøt bred oppslutning i de politiske eliter i Nord-Amerika og Vest-Europa, også i Norge som i så sterk grad var avhengig av vareeksport og skipsfart for å sikre gjenreisning, vekst og full sysselsetting. Selv om Norge i utgangspunktet ville ha foretrukket etableringen av en global liberal orden på linje med en global sikkerhetsorden gjennom FN, så ga ikke utviklingen av den kalde krigen, det langsiktige ønsket om liberalisering og behovet for hard valuta egentlig noe rom for valg. Deltagelse i Marshallplanen og OEEC ble i løpet av et drøyt halvår fra sommeren 1947 den eneste reelle muligheten.

Selv om den nordatlantiske løsningen ble oppfattet som gunstig og nødvendig for Norge, var den likevel ikke uproblematisk for regjeringen. Det implisitte bruddet med brobyggingspolitikken som den representerte, var det minste problemet. Langt vanskeligere var det å imøtekomme kravene til handelsliberalisering på kort sikt, som amerikanerne stilte som krav for overføringene gjennom Marshallplanen. På dette punkt delte Norge sine betenkeligheter med de fleste vesteuropeiske land: egne særlige interesser kunne best ivaretas gjennom å opprettholde egne beskyttelsesordninger. Amerikanerne stilte imidlertid ikke bare krav om allmenn liberalisering. De ønsket også gjennom sitt bistandsprogram å fremme økonomisk og politisk integrasjon for å skape et Vest-Europa som på egen hånd bedre kunne møte den antatte sovjetiske trusselen.

Uavhengig av det amerikanske presset hadde integrasjonstanken betydelig støtte blant de vesteuropeiske kontinentalstatene, og det amerikanske presset virket til å styrke tilhengerne og fremme prosessen. I det norske politiske miljøet fantes ingen slike støttespillere, snarere var en utstrakt skepsis grensende til motvilje det fremherskende. Et løsere nordatlantisk samarbeid var modellen for det store flertall som så behovet for liberalisering og økonomisk samarbeid på kort og særlig på lengre sikt. Dette mønsteret har vedvart. Norsk utenriksøkonomisk politikk har siden lanseringen av Marshallplanen blitt til i skjæringspunktet mellom de foretrukne nordatlantiske og globale løsninger og den europeiske integrasjonsprosessen som faktisk har funnet sted. Utfordringen har bestått i å søke alternative løsninger og på ulike måter å tilpasse seg de europeiske løsninger med sikte på så godt som mulig å realisere norske økonomisk-politiske målsettinger, sikre økonomiske særinteresser og unngå isolasjon. I den prosessen har skiftende regjeringer ikke bare måttet ta hensyn til de internasjonale rammer, men selvsagt også til hjemlige politiske og næringspolitiske grupperinger.

Gjenreisning og vekst

Erfaringene fra krigen og krisene i mellomkrigstiden la de viktigste føringene på norsk økonomisk politikk i etterkrigstiden, i forhold til omverdenen så vel som hjemme. Utenriksminister Hallvard Lange formulerte dette synet i en tale straks etter sin tiltredelse våren 1946. Norge måtte vise vilje til å innordne sine egne planer "under hensynet til hva det organiserte internasjonale samarbeid på det økonomiske området krever av oss. Og her må vi ikke klynge oss til gamle forestillinger om en absolutt nasjonal suverenitet. Vi må være villige til å la de felles hensynene gå foran." (Eriksen og Pharo 1997: 406) Dette hensynet kunne etter 1947 bare ivaretas innenfor rammen av det vestlige samarbeidet som vokste frem.

Behovet for samarbeid innenfor institusjonelle rammer bygde på en erkjennelse av at Norge som en liten stat var sterkt avhengig av de ytre omgivelser og at vekst og økt velstand var avhengig av åpne markeder, et omfattende internasjonalt varebytte og en betydelig norsk eksport. Under finansdebatten våren 1950 polemiserer Arbeiderpartiets viseformann og finanspolitiske talsmann Trygve Bratteli mot liberaliserings skeptikerne:

En norsk selvforsyningsøkonomi kan gi oss en levestandard som er noe lavere enn den vi husker fra okkupasjonsårene; selv da hadde vi en betydelig import av viktige vareslag. Det er derfor ikke tvil om at vi i Norge er interessert i en meget omfattende utveksling av varer og tjenester med andre land. (Eriksen og Pharo 1997: 109)

Åpenhet og et allment akseptert regelverk som kunne gi rom for en høy grad av forutsigbarhet var viktig. Liberalisering var imidlertid ikke et mål, men et middel, som den aller viktigste arkitekten for gjenreisnings- og vekstpolitikken, handelsminister Erik Brofoss, påpekte i Stortinget i 1952. Hvorvidt handelsliberalisering og multilaterale betalinger skulle vise seg fordelaktig ville avhenge av "den økonomiske politikken som ellers føres til realisering av den felles målsetting." (Eriksen og Pharo 1997: 110)

Det var særlig to sett problemer som bekymret regjeringen og dens rådgivere når den betraktet den internasjonale utvikling: manglende stimulering av økonomisk vekst, samt full sysselsetting og utilstrekkelig sosialpolitikk. I et brev til Lange sommeren 1950 spissformulerte den norske OEEC-ambassadøren Arne Skaug disse poengene i en karakteristikk av kontinentalstatenes politikk:

Den såkalte finansielle stabilitet hvorved de synes å mene en svak depresjon og motstanden mot kontroll og reguleringer er for dem avgjørende. De er stort sett mot inntektsutjevning, og ofte mot offentlige investeringer. De ser frigjøring av handel som et mål i seg selv, men motarbeider ofte resultatene av denne frigjøringen dels ved en deflasjonspolitik og dels ved beskyttelsestiltak av ulik art, de er ikke overvettets bekymret over den inngåtte forpliktelsen til å holde full beskjefteigelse. (Eriksen og Pharo 1997: 142)

På norsk side så man altså også i etterkrigstiden sporene av den økonomiske politikken som hadde bidratt til å forverre og forlenge krisen i mellomkrigstiden. Denne deflasjonspolitikken ble sett som eksport av arbeidsledighet og som en hindring for vekst for det sterkt eksportavhengige Norge. Flere av kontinentalstatene så på sin side med stor skepsis på den norske gjenreisnings- og vekstpolitikken, som forutsatte store importoverskudd over en lengre periode og som ble betraktet som sterkt inflasjonsdrivende.

Samordning av den økonomiske politikken innenfor OEEC kunne altså skape problemer for den norske vekstpolitikken. Norge måtte være forberedt på å komme i til dels skarpe konflikter ikke bare med flere av landene på kontinentet, men også med USA. Amerikanerne ønsket tett europeisk økonomisk integrasjon og hadde et noe annet syn på balanseforholdet mellom vekst og full sysselsetting på den ene siden og liberalisering på den annen. De delte også i noen grad kontinentalstatenes skepsis til den ekspansive norske politikken.

For den norske regjeringen var likevel ikke isolasjon og en særnorsk linje noe alternativ. Norge måtte tilpasse seg den vestlige regionale samordningen og arbeide for at den så langt som mulig harmonerte med norske ønskemål. Som Brofoss uttrykte det i 1952: "Skal en derfor løse Norges utenriksøkonomiske problem, må det angripes i det internasjonale plan." (Eriksen og Pharo 1997: 110)

Ytterligere et potensielt gnissningspunkt mellom Arbeiderpartiets regjeringer og særlig USA var den vekten som partiets planleggere la på staten som både tilrettelegger og entreprenør. Krisen i mellomkrigstiden hadde forsterket den nye generasjon ledere i deres overbevisning om at det private næringsliv ikke alene kunne ivareta Norges vekst- og moderniseringsoppgaver. Staten måtte tre støttende til gjennom aktiv tilrettelegging og om nødvendig engasjere seg direkte, særlig i store oppgaver som utbygging av kraftkrevende industri. Vekst skulle skapes gjennom utnyttelse av Norges komparative fortrinn, blant annet billig elektrisitet. (Lange 1998; Bergh 1987)

Det statlige engasjementet skapte i første omgang ikke noe stort problem i forhold til den amerikanske integrasjonsentusiasmen. Washington søkte i første omgang å fremme vekst og integrasjon gjennom en styrt samordning av de europeiske gjenreisningsplanene. Samordningen av nasjonale planer til en europeisk økonomisk plan viste seg imidlertid vanskelig å realisere. Den amerikanske organisasjonen Economic Cooperation Administration (ECA), som administrerte Marshallhjelpen sammen med OEEC, skiftet raskt kurs. Marshallplanen forutsatte at Vest-Europa grovt sett skulle ha eliminert sitt underskudd i forhold til dollarområdet innen 1952. Kongressen forlangte resultater som betaling for bevilgninger. Alternativet til plan var konkurranse, konkluderte ECA.

Fra høsten 1949 økte amerikanerne presset for intra-europeisk liberalisering og la som bonus inn et dollarbidrag i Den europeiske betalingsunionen (EPU) for å lette betalingsformidlingen. Arbeiderpartiets planer for omdanningen av Norge fra en mindre utviklet til en moderne industristat kom dermed også i noen grad til å kolliderer med amerikansk integrasjonspolitik. Det gjaldt særlig fordi Arbeiderpartiet søkte å fremme enkelte bedrifter som etter amerikanske oppfatninger ikke ville være konkurransedyktige internasjonalt, slik som Norsk jernverk i Mo i Rana, eller opprettholdt beskyttelsesordninger for bransjer som i hovedsak ikke var levedyktige i Norge under normale konkurransevilkår, slik som tekstil og fottøy.

Liberalisering og globalt og regionalt økonomisk samarbeid var altså det norske ønsket, men fortrinnsvis i noe som lignet norsk tapning. Det hadde ikke bare sammenheng med motsetningene mellom den norske gjenreisningsstrategien og samarbeidspartners planer, men også med interne norske spenninger. Venstresiden i Arbeiderpartiet og kommunistene var skeptiske til ytterligere innveving i et vestlig kapitalistisk system. Periferirepresentantene i regjeringspartiet var skeptiske til den sterke betoning av industrialisering og rasjonalisering av primærnæringene. Der hadde de følge av hovedtyngden av mellompartiene og deler av Høyre. Mellompartiene og Høyre var dessuten skeptiske til det sterke statlige engasjementet i omformingen av norsk økonomi og til vekten på storindustri. Norsk politikk ble utformet i skjæringspunktet mellom nasjonale interesser slik de ble definert av regjeringen, nasjonale interesser slik de ble definert av opposisjonen i og utenfor Arbeiderpartiet, og krav og interesser som ble reist av de andre landene i samarbeidet. Det var et overordnet mål så langt mulig å opprettholde en nasjonal konsensus om utenrikspolitikken. Under slike omstendigheter kunne Norge knapt følge noen konsistent liberaliseringslinje.

Nordatlantisk, europeisk og nordisk samarbeid - eller Samveldet?

Den regionale vesteuropeiske løsningen lå i realiteten relativt nær norske ønskemål etter at den globale ordningen så vel som den all-europeiske ble uaktell sommeren 1947. De skandinaviske landene forsøkte å kanalisere Marshallhjelpen gjennom FNs Økonomiske kommisjon for Europa (ECE), men dette hadde aldri noen utsikt til å bli godtatt av USA og de vesteuropeiske stormaktene. (Pharo 1976) OEEC kanaliserte direkte og indirekte gjennom EPU nødvendige ressurser til Norge, først og fremst matvarer, men også olje, kull og kapitalvarer. Organisasjonen omfattet også de europeiske alliansefrie landene, med unntak for Finland, og bidro dermed til å bygge bro over splittelsen i Skandinavia som fulgte av Danmarks, Islands og Norges medlemskap i NATO og Sveriges fortsatte alliansefrihet. Samarbeidet med USA var tett, både med den lokale ECA-misjonen i Oslo og med den amerikanske representanten i Paris, ECAs ambassadør til OEEC.

OEEC var fra starten av uten overnasjonale trekk. Det betød ikke at organisasjonen og amerikanerne gjennom ECA unnlot å blande seg i medlemslandenes økonomiske politikk. Selv om de enkelte lands handlefrihet ble begrenset, innebar likevel ikke samarbeidet noen formell suverenitetsavståelse, og bare enstemmighet kunne bevege organisasjonen i nye retninger. Det var nettopp problemet med OEEC sett fra USAs og kontinentalstatenes side, og en kime til stadig kiv. De ønsket nettopp å fremme overnasjonalt samarbeid. I første omgang gjorde de et fremstøt for å etablere en tollunion. Britene markerte umiddelbart sin skepsis sammen med de tre skandinaviske landene. Høsten 1947 etablerte de skandinaviske landene en studiegruppe for en egen tollunion. Mens Sverige og Danmark synes å ha ønsket et slikt skandinavisk økonomisk samarbeid, representerte det norske forslaget først og fremst en form for konsesjon til USA. Det gjaldt å vise villighet til å gå inn i mer omfattende og forpliktende økonomisk samarbeid. I realiteten var Einar Gerhardsens regjering ikke villig til å inngå i en skandinavisk tollunion før mot slutten av 1950-tallet. Opposisjonen og næringslivet var snaut nok villig til å være med på diskusjonen. Svensk industri og dansk jordbruk hadde for store konkurransefortrinn i forhold til de norske næringene. Utredningene og forhandlingene trakk i langdrag fra 1947 til 1950, 1950-54 og 1954-59. Det hadde ikke minst sammenheng med at Arbeiderpartiets regjeringer følte ubehag over eventuelt å skulle bli gjort ansvarlig for nok et sammenbrudd for nordisk samarbeid. (Eriksen og Pharo 1997; Pharo og Jølstad 1998)

Selv om de skandinaviske utredningene og forhandlingene foregikk med sterke forbehold, illustrerer de den gjennomgående norske frykten for isolasjon og marginalisering dersom samarbeidsbestrebelsene skulle ta en uønsket retning. Det gjaldt å holde mulighetene åpne for egnede alternative løsninger. Jakten på alternative løsninger varte ved frem til søknaden om medlemskap i Fellesmarkedet (EEC) i 1962. Kontinentalstatenes forsøk i 1949 på å etablere et femmaktsamarbeid gjennom FRITALUX (Frankrike, Italia og Benelux) bidro til å skape det alternative britisk-skandinaviske samarbeidsorganet UNISCAN ved årsskiftet 1949. Denne samarbeidskomiteen kom aldri til å utvikle noe økonomisk samarbeid av betydning, men ble i stedet et konsultasjonsorgan for Storbritannia og de tre skandinaviske landene innenfor OEEC. UNISCAN ble nedlagt ved opprettelsen av Det europeiske frihandelsområdet i 1960.

I løpet av 1950-årene ble flere alternativer vurdert på norsk side, tilskyndet ikke bare av opprettelsen av Den europeiske kull- og stålunion i 1952 (ECSC), Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) og Det europeiske atomfellesskap (Euratom) i 1958, men også av frykten for et økonomisk stadig sterkere Vest-Tyskland. Skepsisen til Forbundsrepublikken bygde dels på erfaringene fra krigen, dels på uro over de mulige uheldige virkningene av tysk økonomisk politikk for den norske vekst- og sysselsettingspolitikken, og ikke minst på betydelig frykt for å måtte konkurrere med Vest-Tyskland om kapital på de internasjonale markedene.

Behovet for kontroll med et stadig sterkere Vest-Tyskland var også vesentlig for regjeringen da Norge gikk imot de forsøksvise svenske og britiske forslag om en systematisk arbeidsdeling mellom Europarådet og NATO. Tanken ble luftet tidlig på 1950-tallet da Marshallplanen skulle avvikles. Det reiste spørsmålet om OEEC skulle nedlegges. For det alliansefrie Sverige fremsto det som fordelaktig å samle det økonomiske samarbeidet i Europarådet. OEEC var en mer åpenbart vestlig organisasjon med tette bånd til USA. (Malmberg 1994) Storbritannia kunne gjennom en slik ordning oppnå en mer likeverdig stilling i forhold til USA. Forsvarssamarbeidet ble dermed holdt i en organisasjon hvor USA deltok på formelt samme vilkår som de andre landene, mens de økonomiske oppgavene ble forbeholdt Europarådet som ikke kunne ses som noe redskap for amerikansk politikk. Norge ønsket derimot så langt mulig å bevare et nordatlantisk samarbeid, blant annet for å sikre kontrollen med Vest-Tyskland innenfor en slik ramme, for å knytte Sverige tettest mulig til Vest og for å unngå at det økonomiske samarbeidet ble lagt til en organisasjon som kunne bli dominert av kontinental integrasjonsideologi.

Marshallhjelpen og EPU, som Norge også utnyttet for investeringsformål, bidro til å sikre kapitaltilgangen til Norge. Da Marshallhjelpen skulle avvikles og spørsmålet om avvikling av EPU ble aktuelt idet Storbritannia og etter hvert Vest-Tyskland fra 1952 vurderte å gjøre sine valutaer fullt konvertible, stimulerte det til ytterligere nytenkning om kapitaltilførsler. Det var behovet for kapital som lå til grunn for et av de minst kjente og i ettertid tilsynelatende mer merkelige norske økonomiske samarbeidsalternativer i det første tiåret av etterkrigstiden, nemlig ideen om norsk innlemmelse i sterlingområdet eller eventuelt medlemskap i Samveldet. Spørsmålet ble gjort til gjenstand for en omfattende intern utredning i et engere utvalg innenfor regjeringen og Arbeiderpartiet, og saken ble også tatt opp på regjeringsnivå i Storbritannia. Spørsmålet kom aldri til realitetsbehandling fordi utredningen konkluderte med at de mulige fordeler med hensyn til kapitaltilgang ikke ville oppveie de sannsynlige ulemper ved en nærmere tilknytning til pundet. (Eriksen og Pharo 1997; Lie 1997)

Den norske politikken de første 15 årene etter lanseringen Marshallplanen var preget av en avventende og til dels uttalt skeptisk holdning til etableringen av regionale organisasjoner. Det gjaldt i noen grad også OEEC i 1947-48 så vel som EPU i 1950, som regjeringen imidlertid etter kort tid fant seg vel til rette med. Skepsisen var langt sterkere i forhold til Europarådet og de ulike kontinentale samarbeidsfremstøtene. Motviljen mot integrasjonsprosessen på kontinentet bunnet dels i et positivt ønske om å utvikle et nordatlantisk samarbeid av relativt likesinnede stater. Den bygde også på frykt for begrensninger på norsk handlefrihet gjennom overnasjonale organer som, slik man så det i Norge, med stor sannsynlighet ville føre en politikk på tvers av norske preferanser.

I ettertid er det lett å falle for fristelsen til å se den norske linjen som utslag av ønsketenkning. I noen grad forholdt det seg nok også slik. Det politiske klima ville riktignok neppe ha gitt rom for noen norsk orientering mot kontinentet. Da gjaldt det å finne frem til noe annet. Det var likevel ikke i hele perioden gitt at den norske linjen ikke ville føre frem. Selv om USA var en sterk tilhenger av overnasjonal integrasjon, ønsket Washington samtidig et bredt vestlig samarbeid innenfor den atlantiske rammen. I sikkerhetspolitikken var NATO den sentrale samarbeidsorganisasjonen. Storbritannia holdt på sin side fast ved sin skepsis mot overnasjonalt samarbeid gjennom 1950-årene og så også NATO som bærebjelken i det vestlige samarbeidet. Det kontinentale samarbeidet beveget seg heller ikke ubesværet mot et forutbestemt mål. Etter at den franske nasjonalforsamlingen hadde forkastet Det europeiske forsvarsfelleskapet, konstaterte den norske ambassaden i desember 1954: "Europas samling gjennom overnasjonale organisasjonsformer har fått dødsstøtet." (Eriksen og Pharo 1997: 145)

Den foretrukne norske løsningen, et utvidet nordatlantisk økonomisk samarbeid med utgangspunkt i OEEC, kunne selvsagt bare nås dersom USA, Storbritannia og de store kontinentalmaktene gikk inn for det. De tre viktigste aktørene, USA, Storbritannia og Frankrike, gjorde ikke det. USA var på den ene siden aldri på noe tidspunkt villig til å gå inn i denne type forpliktende samarbeid, og anså på den annen side, på samme måte som Frankrike, den britiske mellomstatlige tilnærmingen som utilstrekkelig. Både Frankrike og Storbritannia motarbeidet de små lavtarifflandenes, Benelux og Skandinavia, forsøk på å redusere tollbarrierene innenfor OEEC. Dermed ble OEEC også en utilfredsstillende løsning særlig for Benelux. Den gradvise avviklingen av de kvantitative reguleringsene på intereuropeisk handel hadde ført til at lavtarifflandene ble mer konkurransutsatt enn de store med høyere tollgrenser. Avvisningen av lavtarifflandenes fremstøt bidro slik til å legge grunnlaget for Messina-møtet i 1955 som i neste omgang førte frem til etableringen av EEC i 1957. (Brusse 1997)

Europeisk splittelse

Dermed var prosessen satt i gang som i 1960 splittet Vest-Europa i to konkurrerende økonomiske sammenslutninger. Forhandlingene mellom de seks kontinentalstatene Benelux, Frankrike, Italia og Vest-

Tyskland etter Messina-møtet fikk Storbritannia alt i 1956 til å gjøre helomvending i spørsmålet om tollnedsettelse innenfor OEEC. Da lanserte britene den såkalte Plan G som ga opptakten til forhandlinger om frihandel med industrivarer. EEC og en eventuell skandinavisk/nordisk tollunion, som samtidig var under forhandling, skulle eventuelt omfattes av dette europeiske frihandelsområdet (FTA). En slik løsning ville gi britisk industri tilgang til de europeiske markeder på lik linje med de seks, samtidig som landet ville kunne opprettholde billig import av landbruksvarer fra Samveldet. De skandinaviske landene støttet det britiske utspillet, selv om Norge i utgangspunktet var noe nølende. Det gjorde også de fremtidige EEC-landene, med unntak for Frankrike.

Frankrikes motstand bygde på to hensyn. For det første ville et frihandelsområde kunne føre til handelsvridninger mellom deltakerlandene, noe som særlig kunne bli til skade for EEC-landene med den høyeste ytre tollmuren. Storbritannia ville dessuten få urimelige konkurransefortrinn som følge av billigere jordbruksimport. Frankrike kunne bare akseptere et samarbeid hvor alle deltagerne gikk inn på like premisser, det vil si de som var blitt nedfelt i Romatraktaten. I november 1958 lot Charles de Gaulle, som hadde kommet til makten i Frankrike i juni samme år, sin informasjonsminister nedlegge veto mot frihandelsområdet. De seks vesteuropeiske industrilandene som ikke var med i EEC - Danmark, Norge, Sveits, Sverige, Storbritannia og Østerrike - gikk da sammen med Portugal om å etablere Det europeiske frihandelsforbundet, EFTA i 1960.

De alliansefrie EFTA-statene så den nye organisasjonen som et middel til å unngå isolasjon. I den kalde krigens Europa ville medlemskap i det overnasjonale EEC representere for mye av et brudd med alliansefriheten. EFTA ville også gi deltagerne større slagkraft overfor EEC i forhandlinger om gjensidige toll-lettelser. For Storbritannia og Danmark representerte imidlertid EFTA i beste fall en midlertidig løsning. Dansk jordbrukseksport var relativt jevnt fordelt mellom Storbritannia og kontinentet, og den europeiske splittelsen representerte et betydelig problem for danskene. For Storbritannia var EEC økonomisk langt viktigere enn de små samarbeidspartnerne innenfor EFTA. Dessuten kom det europeiske markedet til å veie tyngre i britiske vurderinger enn jordbruksimporten fra Samveldet. Danmark og Storbritannia så dermed EFTA prinsipalt som et skritt på veien til medlemskap i Fellesmarkedet.

I Norge var regjeringen sterkt tvilrådig av så vel økonomiske som indrepolitiske årsaker. Med unntak for Vest-Tyskland og USA befant de viktigste handelspartnerne seg innenfor EFTA, og skepsisen til overnasjonalt samarbeid og kontinentalstatenes økonomiske politikk var stadig til stede, om enn ikke i samme grad som tidligere. Slik sett var EFTA en tilfredsstillende løsning som ga muligheter for markedsutvidelse for konkurransedyktig norsk industri og som knyttet Norge fastere til Storbritannia og de skandinaviske naboene. På den annen side, dersom Storbritannia og Danmark sluttet seg til EEC, ville både markedssituasjonen og den allminnelige utenrikspolitiske situasjonen endres. Om Norge lot være å følge Storbritannia, kunne dette både hjemme og ute bli betraktet som en endring i Norges sikkerhetspolitiske linje. Så vel økonomiske hensyn som tilknytningen vestover disponerte Norge til å følge etter da Danmark og Storbritannia i 1961 tok skrittet og søkte om medlemskap i EEC.

På samme tid som Vest-Europa ble splittet i to grupperinger, søkte USA gjennom to institusjonelle initiativ å styrke det nordatlantiske fellesskapet på noen felter. Dette hadde sammenheng med både et økende underskudd på den amerikanske betalingsbalansen og med en begynnende bekymring for konsekvensene for USA av den kontinentale integrasjonsprosessen. Innenfor GATT startet amerikanerne i 1958 den såkalte Dillon-runden for tollnedsettelse mellom de industrialiserte landene, etterfulgt av Kennedy-runden i 1962. GATT-forhandlingene førte over tid til lavere tollgrenser, men ikke til noen institusjonell styrkelse av det nordatlantiske samarbeidet. Det gjorde heller ikke det andre initiativet som førte til opprettelsen av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Med innføringen av konvertibilitet mellom vesteuropeiske valutaer ble EPU oppløst i 1958. Etableringen av henholdsvis EEC og EFTA fjernet grunnlaget for samarbeidet i OEEC. OEEC-landene og USA og Canada etablerte da etterfølgerorganisasjonen OECD. Den ble imidlertid mer et organ for økonomisk analyse og rådgivning enn for samordning av økonomisk politikk som OEEC hadde vært. Hverken USA eller Frankrike var stemt for en forlengelse av OEEC som samordnende organ. Norge synes under forhandlingene å ha vært det land som sterkest argumenterte for å fortsette OEECs oppgaver innenfor OECD. Det var imidlertid ikke i denne sammenheng mulig for en liten stat som Norge å forfølge den nordatlantiske strategien uten støtte fra noen av de store. (Huitfeldt 1996)

I Fellesmarkedet nødt og tvungent?

Medlemskapssøknadene fra Danmark og Storbritannia markerte i realiteten at den norske søken etter alternative institusjonelle løsninger til EEC var fåfengt. Norge ville, på kortere eller lengre sikt, måtte søke en eller annen tilknytning til Fellesmarkedet, De europeiske fellesskap (EF, 1967) eller Den europeiske union (EU, 1994).

Søknaden om medlemskap i 1962 kom bare motvillig, og den norske reaksjonen på de Gaulles nei i januar 1963 var lettelse snarere enn skuffelse. Ikke desto mindre ble det søkt om medlemskap snarere enn assosiering, og det var tre fjerdedels flertall i Stortinget for å søke om medlemskap i en organisasjon som forutsatte en ikke ubetydelig grad av formell suverenitetsavståelse.

Denne motstrebende, men likevel dramatiske, endring av norsk Europa-politikk hadde dels økonomiske årsaker. Skipsfarten, banknæringen og de tunge eksportnæringene gikk entydig inn for tilslutning. For dem var markedstilgangen av avgjørende betydning. Samtidig var frykten for og skepsisen overfor Tyskland og de andre kontinentalstatene på retur, i hvert fall innenfor den politiske eliten. Et drøyt tiårs samarbeid innenfor OEEC og NATO hadde bidratt til dette. Selv blant de politikerne som gikk inn for tilslutning, var imidlertid omvendelsen bare delvis. Overnasjonalitet var fortsatt et problem, et aspekt ved Fellesmarkedet som statsminister Einar Gerhardsen foretrakk å se bort fra i det han i debatten i Stortinget hevdet at Romatraktaten "ikke gir hjemmel for politisk samarbeid". (Eriksen og Pharo 1997: 339) Når regjeringen i siste instans søkte om medlemskap snarere enn assosiering, var den nordatlantiske tilknytningen trolig avgjørende. Det lå en stor grad av automatikk i at Norge skulle følge etter når Storbritannia søkte medlemskap, og det var lite sannsynlig at de seks skulle akseptere en alliert og industrialisert stat som assosiert medlem.

Holdningsendringen i opinionen var mindre omfattende. Den frykt og skepsis som politikerne hadde forfektet i 1950, vedvarte blant velgerne. Det gjaldt ikke minst frykten for Tyskland. Enkelte av næringsorganisasjonene målbar også kraftig motstand. Landbruks- og fiskeriorganisasjonene hadde under forhandlingene både om FTA og EFTA markert sin skepsis til liberalisering mer allment og til deltagelse i markedsdannelser for primærnæringene spesielt. Med søknaden om medlemskap kom motstanden enda klarere frem. De hadde i noen grad følge av hjemmeindustrien, som fryktet skjerpet konkurranse, noe som for regjeringen nettopp var et poeng med integrasjonspolitikken og liberaliseringen. I tillegg kom motstanden fra den politiske venstresiden. Det nye Sosialistisk Folkeparti og venstresiden i Arbeiderpartiet forbandt medlemskap i et konservativt dominert Vest-Europa med en mindre regulert kapitalisme.

Motstandskategoriene var i noen grad overlappende. I tillegg ble den næringsbetingende skepsisen til integrasjon forsterket av periferiens kulturelt betingede følelse av avstand til sentrum. Dessuten sto en ideologisk fundert skepsis til suverenitetsfraskrivelse sterkere i periferien enn i sentrum. EEC-striden var i mindre grad en strid mellom elite og grasrot. Den politiske elite fantes på begge sider av skillelinjen, selv om eliten allment hadde beveget seg mer enn opinionen.

Den indrepolitiske konstellasjonen som var under utvikling før de Gaulles veto i 1963, brøt med den tradisjonelle skillelinjen i norsk politikk mellom sosialister og borgerlige. Vi kan spore røttene tilbake til de aller første etterkrigsårene i beslektede spørsmål. Vi ser den i diskusjonen i Stortinget om langtidsprogrammet til OEEC i 1948 og i de interne diskusjonene i utenrikskomiteen om norsk politikk innenfor NATO. På den ene siden finner vi hovedtyngden i Arbeiderpartiet og med tilslutning fra den liberale delen av Høyre som fra 1960-tallet kom til å dominere partiet. (Pharo 1989) På den annen side finner vi deler av venstresiden i Arbeiderpartiet og partiets representanter fra periferien, "storparten av 'bøndene' i vår Stortingsgruppe" som Halvard Lange kalte dem, sammen med hovedtyngden av sentrumpartiene og deler av Høyre, de nasjonalkonservative borgerlige. Striden dreide seg om nasjonal suverenitet, om graden av og formene for modernisering av Forsvaret så vel som av økonomien. (Eriksen og Pharo 1997: 83)

I alliansepolitikken var toleransen for suverenitetsavståelse relativt sett større enn når det gjaldt økonomisk integrasjon. Det hadde sammenheng med tolkningen av historiske erfaringer. 9. april og krigen trakk Norge i retning av det nordatlantiske samarbeidet, mens krisen i mellomkrigstiden så vel som krigen bidro til å skape avstand til kontinentet. Vi må også kunne gå ut fra at ulikheten skyldtes at i fellesmarkedsspørsmålet dreide det seg om håndfaste økonomiske interesser så vel som ideologi og symboler.

I NATO- og i OEEC-sammenheng viste det seg mulig å nå frem til løsninger som bevarte en relativt bred norsk konsensus om sikkerhetspolitikken og den utenriksøkonomiske politikken. I OEEC diskuterte landene seg frem til en form for enighet, i NATO oppnådde Norge spesialbehandling på visse sentrale områder. I Norge var det dessuten i utgangspunktet bred oppslutning om behovet for sikring fra Vest og internasjonalt samarbeid for å fremme økonomisk vekst og holde høy sysselsetting. Regjeringen og dens sterke støttespillere delte dessuten i varierende grad skeptikernes uro over visse sider ved integrasjonsprosessene. De organisatoriske rammene for samarbeidet gjorde det mulig å delta uten at den skjøre utenrikspolitiske enigheten gikk i stykker.

Søknaden om medlemskap i EEC gjorde det umulig å opprettholde denne flytende konsensus. Medlemskap forutsatte formell suverenitetsavgivelse, tett samarbeid med Tyskland, økt konkurranse for norsk jordbruk og redusert nasjonal kontroll med fiskeressursene. Hva resultatet av prosessen ville ha blitt dersom de Gaulle ikke hadde lagt ned veto, kan vi ikke vite. Men det er likevel nyttig å stille et slikt kontrafaktisk spørsmål. Vi kan på den ene siden tenke oss muligheten for at innvevingen i vestalliansen og bindingen til Storbritannia ville overtalt mange tvilrådige og endog motstandere til å godta medlemskap, at disiplinen i DNA ville ha vært sterk nok til å trekke mange i samme retning, samt at krisen i mellomkrigstiden og knapphetstiden etter annen verdenskrig var så nær og satt så fast i minnet at moderniserings- og vekstargumentene ville ha virket sterkere til fordel for medlemskap enn de gjorde senere. Men vi kan på den annen side tenke oss at de motkreftene som utgjorde flertallet i 1972 og 1994, ville ha funnet sammen også i 1963, og at engasjementet på deres side - som ikke fantes på tilhengerne - også den gang ville ha virket til å skape et flertall mot medlemskap.

Søknaden i 1967 kan brukes som argument for at medlemskap lå innenfor mulighetenes rekkevidde på 1960-tallet. Da fremmet den borgerlige regjeringen under ledelse av Senterpartiets Per Borten en ny søknad om medlemskap. Motforestillingene var tilsynelatende mindre enn noen gang før eller siden. Skepsisen til vesttilknytningen som fulgte av Vietnamkrigen hadde ennå ikke slått fullt ut i blomst, ungdomsopprøret var bare i sin vorden i Norge, naturvernbevegelsen det samme, og oljerikdommen og muligheten for å stå utenfor som den ga for mange, var knapt nok en drøm. På den annen side var det neppe mange som trodde at Storbritannia, Danmark og Norge ville nå frem med søknaden. President de Gaulles motstand var vel kjent. Det var derfor ikke grunn for sentrumspartiene i regjeringen til å eksponere regjeringens uenighet om et problem som trolig ikke ville oppstå.

Medlemskap forkastet: Første gang

Under perioden i opposisjon fra valget i 1965 til den borgerlige regjeringen gikk i oppløsning over Europa-spørsmålet i 1971, beveget ledelsen i DNA seg gradvis i pro-europeisk retning. For en voksende gruppe var ikke lenger frykten for isolasjon og vanskeligere markedsadgang de viktigste argumenter for tilslutning. Partiformannen Trygve Bratteli kom til på en helt annen måte enn sin forgjenger Einar Gerhardsen til å se europeisk integrasjon som et viktig middel til å bygge en fredeligere verden. Det må også ha hatt sammenheng med USAs svekkede posisjon i Europa og supermaktens engasjement i Vietnam. Partiledelsen argumenterte også med at det europeiske fellesskapet ville gjøre det enklere å kontrollere den internasjonale storkapitalen. For ledelsen i Arbeiderpartiet var medlemskap ikke lenger bare en dyd av nødvendighet, men ønskelig i seg selv. Men denne holdningsendringen favnet ikke bredt, og det økonomiske argumentet ble ikke styrket av at tilhengerne i Høyre mente at medlemskap ville gi næringslivet større handlefrihet.

Mens tilhengerne ble tentative europeere, vokste skepsisen mot medlemskap i sentrumspartiene. I Per Bortens regjering hadde motsetningene bygget seg opp under forhandlingene med EF fra sommeren 1970 og de indrepolitiske manøvreringer som fulgte nokså umiddelbart etter at Fellesskapet i 1969 åpnet for en ny forhandlingsrunde. Spenningen gjaldt så vel primærnæringenes stilling som spørsmålet om overnasjonalitet. Det var i statsministerens eget parti at de fremste motstanderne på borgerlig side befant seg. De var ikke innstilt på å vente på forhandlingsresultatet før de begynte kampen om opinionen. Medlemskap var ikke under noen omstendighet ønskelig. Slitasjen i regjeringen var betydelig alt før søknaden ble fornyet i juni 1970, og den interne spenningen vokste da utenriksminister John Lyng forlot regjeringen våren 1970 og ble erstattet av den mer konservative og Europa-positive Sven Stray, som hadde et langt dårligere forhold til sin statsminister enn forgjengeren. Men ingen av partene ønsket å ta ansvaret for å bryte det borgerlige samarbeidet, og da regjeringen sprakk i mars 1971, skjedde det i kjølvannet av en relativt uskyldig lekkasje i Dagbladet.

En arbeiderpartiregjering under Trygve Bratteli overtok arbeidet med å slutføre forhandlingene og få til en løsning for primærnæringene som kunne være akseptabel for et flertall av velgerne. Det var en formidabel oppgave. Motstanderne på borgerlig side var ikke lenger hemmet av hensynet til regjeringssamarbeidet. Innenfor Arbeiderpartiet gikk en radikaliseret opposisjon mot medlemskap og dannet i januar 1972 egen organisasjon, Arbeiderbevegelsens informasjonskomite mot medlemskap i Fellesmarkedet (AIK). Alt i august 1970 var Folkebevegelsen mot norsk medlemskap i Fellesmarkedet blitt dannet. Det tverrpolitiske utenomparlamentariske samarbeidet man kunne ane konturene av tidlig i 1963, ble tidlig formalisert og hadde etablert en effektiv grasrotorganisasjon lenge før tilhengerne kunne mobilisere til fordel for det endelige forhandlingsresultatet.

Som ved den første søknaden hadde tilhengerne av tilslutning til EF beveget seg lengre og raskere enn det store flertall av velgerne. Forhandlingsresultatet var heller ikke slik at det ga flertall ved folkeavstemningen. Tilslutning ville gi inntektstap for bøndene, og for fiskerne var kontroll med ressursene viktigere enn markedsadgang. Primærnæringenes interesser hadde gjennom hele etterkrigstiden vært den store anstøtsstenen

for Arbeiderpartiets utenriksøkonomiske politikk. Småbrukere og fiskere var en vesentlig del av partiets velgergrunnlag. I januar 1972 gikk fiskerinæringens mann i regjeringen, fiskeriminister Knut Hoem, ut av regjeringen. Han fant at avtalen ga utilstrekkelige garantier for norske særordninger på lengre sikt.

Striden om medlemskap i årene 1970-72 endte med at nei-siden fikk 53,5 prosent av stemmene i folkeavstemningen. Etter nederlaget gikk regjeringen Bratteli av i oktober 1972. Resultatet kan dels forklares med primærnæringenes motstand, dels med at det langt inn i Arbeiderpartiet var sterk skepsis mot å gi fra seg nasjonal styring med økonomien. Den økonomisk-politiske motstanden ble forsterket av en oppblomstring av isolasjonistiske holdninger og tradisjonell stormaktsskepsis, som utkrystalliserte seg i slagordet "kampen for sjølråderetten". (Tamnes 1997; Bjørklund 1982)

Hevdelsen av selvråderetten og beskyttelsen av primærnæringene fjernet imidlertid ikke behovet for å sikre avsetningsmulighetene for norsk eksportindustri. Regjeringen Lars Korvald (1972-73), som utgikk fra de tre integrasjonsskeptiske mellompartiene, hadde som sin primære oppgave å forhandle frem en handelsavtale med EF. Før 1972 utgjorde norsk eksport til EF under 30 prosent av totalen. Etter at Danmark og Storbritannia sluttet seg til, steg den til mer enn 50, og med den økende oljeeksporten og senere utvidelser steg den til rundt 70 på 1990-tallet.

Det største problemet i handelsforhandlingene gjaldt såkalte følsomme industrivarer. Helt siden forhandlingene om FTA i 1957-58 hadde Frankrike vært Norges vanskeligste motpart. Mens man generelt i forhandlingene mellom EF og de gjenværende EFTA-landene tok sikte på å oppnå frihandel for industriprodukter innen 1977, gjorde EF for enkelte produkters vedkommende unntak. For metallurgiske produkter og papirprodukter etablerte EF et importtak, og overgangstiden ble i noen tilfeller strukket til 1984, da det ble etablert full frihandel for industrivarer i fellesområdet. Ved medlemskap ville Norge ha fått full markedsadgang for fisk og fiskeprodukter. Handelsavtalen ga i denne henseende langt dårligere vilkår. Tollen ble riktignok redusert noe for mindre bearbejdede produkter, men samtidig økte den på eksporten til de nye EF-landene Danmark og Storbritannia.

Regjeringen Korvald søkte også å knytte nærmere bånd til EF på flere områder, f.eks. når det gjaldt teknologisk samarbeid, og den opprettholdt det valutariske samarbeidet som regjeringen Bratteli hadde innledet forut for folkeavstemningen. Det gjaldt ikke bare å sørge for de best mulige økonomiske betingelser for Norge, men også å utvikle allmenne forbindelser for så langt som mulig å motvirke isolasjonen. Tilpasningsmekanismen er parallell til den vi finner i sikkerhetspolitikken; en balansegang mellom integrasjon og avskjerming, men med omvendt fortegn.

Den nye regjeringen Bratteli, som overtok etter stortingsvalget høsten 1973, søkte å videreutvikle en slik linje, som ble gitt betegnelsen den aktive Europa-politikken. Den skulle både bygge broer over frontene hjemme og til Europa. Den aktive Europa-politikken vakte imidlertid ingen positiv interesse på kontinentet, og på hjemmebane ble den sett på med mistro av motstanderne, ikke minst av den radikaliserede opposisjonen i Arbeiderpartiet. Det manglende gjennomslag fikk imidlertid i første omgang relativt beskjedne konsekvenser for Norge. EF ble ikke noen kraftfull enhet, på linje med USA i det atlantiske samarbeidet. Videreutviklingen av det interne samarbeidet stanset opp samtidig med at Europa ble rammet av den langvarige økonomiske stagnasjonen på 1970-tallet. Norsk økonomi blomstret derimot som følge av oljepengene, og Norge gikk lengre enn noen gang inn under den amerikanske sikkerhetsparaplyen. Markeringen av avstand til Europa skapte et behov for å understreke den atlantiske tilhørigheten, særlig på bakgrunn av en forsterket sovjetisk sjømilitær utbygging i nord. (Tamnes 1997: 179-183)

Mot et europeisk økonomisk samarbeidsområde

Tilpasningsfremstøtene fra norsk side etter folkeavstemningen i 1972 understreket at både tilhengere og motstandere erkjente at integrasjonsprosessen i Europa fortsatt kunne stille Norge overfor vanskelige dilemmaer. Norges forhold til den kontinentale samarbeidsprosessen var ikke endelig fastlagt. Det ville uunngåelig bli påvirket av interne endringer i EF, endringer i det internasjonale økonomiske system og av mulige holdningsendringer i Norge.

Fra slutten av 1960-tallet ble det internasjonale økonomiske systemet utsatt for en serie rystelser. De amerikanske underskudd på betalingsbalansen førte til at dollaren ble frikoblet fra gullfestningen. Dramatiske skifter i tilbud og etterspørsel etter olje skapte svingninger internasjonalt. Dette skapte problemer også for Norge, som fra slutten av 1970-tallet i økende grad ble avhengig av høye oljepriser. Omfattende teknologiske endringer og en renessanse for markedsøkonomiske virkemidler, særlig fremmet av nyliberale regjeringer i USA og Storbritannia, skapte ytterligere usikkerhet for utformingen av norsk utenriksøkonomisk politikk. Internt i Norge

var en del av tilhengerne av medlemskap utålmodige etter å skape bevegelse i situasjonen. Motstanderne på sin side fryktet nettopp et slikt press.

I realiteten var det relativt beskjedne tiltak som ble gjennomført. Først og fremst gjaldt det teknologisk og vitenskapelig samarbeid, hvor Norge i 1985 ble medlem av det europeiske programmet for høyteknologisk samarbeid, Eureka, og i 1987 fullt medlem av den europeiske romfartsorganisasjonen ESA. I tillegg ble det inngått en rammeavtale med EF om vitenskapelig og teknologisk samarbeid. Men til tross for slike konsultasjonsavtaler forble Norge på utsiden av det europeiske samarbeidet. Det var ingen som turde ta opp spørsmålet om medlemskap. Ethvert forslag om tilnærming til Europa kunne bli oppfattet som et brudd med de standpunkter som folkeavstemningen hadde slått fast.

Det var ytre sjokk som igjen førte til at medlemskap ble aktuelt. De teknologiske endringene, de nyliberale strømningene og prisen på olje i 1986 demonstrerte med stor kraft Norges sårbarhet i forhold til utviklingen internasjonalt. I tillegg kom det ny fart i den interne utviklingen i EF. Midt på 1980-tallet ble det lagt frem en utredning om det indre marked i EF som skulle realiseres innen 1993. Enhetsakten fra 1986 utvidet adgangen til å fatte beslutninger ved kvalifisert flertall, og Maastricht-traktaten om Den europeiske union representerte et nytt høydepunkt i integrasjonsbestrebelsene. Norge tilpasset seg i betydelig grad den internasjonale liberaliseringen som ga mindre rom for en særegen norsk politikk. Tilpasningen ble dessuten tilskyndet av en ny internasjonalisering av norsk næringsliv, og av presset på norsk proteksjonisme gjennom GATT, UNCTAD og WTO.

Det var først og fremst prosessen frem mot etableringen av det indre marked som understreket behovet for norske initiativ i forhold til EF. Gjennom det indre markedet kunne ikke-medlemmer bli møtt med nye handelshindringer som ville redusere betydningen av frihandelen med industrivarer som var oppnådd mellom de 19 medlemmene av EF og EFTA i 1984. I mai 1987 ble en stortingsmelding om

Europa-politikken lagt frem, den første siden 1972. Behovet for tilpasning til Europa ble understreket uten at medlemskapsalternativt ble nevnt. Samtidig ble det nedlagt et stort arbeid for å harmonisere norsk lover og forskrifter med EFs frem mot 1993.

Norge søkte på 1980-tallet å bruke EFTA til å utvikle et nærmere samarbeid med EF. De to grupperingene skulle til sammen etablere et europeisk økonomisk samarbeidsområde, EØS. EFTA-landene hadde tradisjonelt hatt sprikende interesser siden ordningen ble etablert. I EØS-prosessen sto de nordiske landene mot Sveits og Østerrike. Sveits var knapt interessert i EØS og sa nei i desember 1992, mens Østerrike etter sammenbruddet av kommunistblokken prinsipielt ønsket medlemskap i EF. De nordiske landene var heller ikke innbyrdes på linje. Island var primært opptatt av å få avsetning for fiskeeksporten uten å gi noe tilbake. På norsk side var regjeringen opptatt av at norske fiskere ikke måtte få lide urimelig ved en felles ordning. Innenfor EF var det heller ingen udelt entusiasme over EØS-prosjektet.

Landene i sør var opptatt av at de rike i nord skulle bidra til økonomisk utjevning i området. Danmark og Storbritannia ville gjerne ha med de nordiske landene, men uten at betingelsene for ikke-medlemmene ble alt for gunstige. De hadde sine egne motstandsgrupper å ta hensyn til.

Støtte til Norge kom først og fremst fra Vest-Tyskland, som det offisielle Norge fra slutten av 1960-årene hadde fått et stadig bedre forhold til, og fra kommisjonens formann Jacques Delors. Han hadde stor beundring for den nordiske samfunnsmodellen og for den norske statsminister Gro Harlem Brundtland. Delors ønsket også å bruke den norske interessen for EØS til å holde nye søkerland til EF utenfor til det indre marked var etablert. Det uformelle samarbeidet mellom Delors og Norge la grunnlaget for EØS-prosessen som siktet mot etableringen av et felles industrimarked. Forhandlingene startet i juni 1990 og ble avsluttet sommeren 1991, med unntak for fiskerispørsmålet og institusjonene som skulle regulere markedet. EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992 og trådte i kraft i januar 1994. I november 1992 inngikk Norge også en avtale om assosiert medlemskap i Den vesteuropiske union (VEU).

EØS-prosessen ble på norsk side først og fremst drevet frem av Arbeiderpartiet under Brundtlands ledelse. Partiets ledelse ble bredt og i økende grad overbevist om at Norge hørte hjemme i EF, og forestilte seg opinionen som i økende grad mer positiv i forhold til Europa. Statsministeren og hennes nærmeste medarbeidere forestilte seg etter hvert at medlemskap kunne oppnås uten den type opprivende strid som hadde funnet sted i 1970-72. EØS-prosessen ble sett som et skritt på veien til et mulig medlemskap. Sammenbruddet for Jan P. Syses

trepartiregjeriing over EØS-tilknytningen i 1990 illustrerte imidlertid at holdningsendringene ikke favnet så vidt som ledelsen i Arbeiderpartiet hadde forestilt seg.

Den borgerlige koalisjonsregjeringen som overtok etter valget i 1989, ble umiddelbart stilt overfor en rekke krav om markedstilpasning i forhold til EF så vel som til GATTs Uruguay-runde. Senterpartiet godtok en rekke tilpasninger, om enn med stor ulyst. Mens Høyre var skeptisk til å bli knyttet tettere til de alliansefire EFTA-landene, fryktet Senterpartiet tilpasningen til EF. Etter et års tid sprakk regjeringen over tilpasningen av de norske konsesjonslovene. Som ved medlemskapsforhandlingene forut for folkeavstemningen i 1972 gikk det dype skillelinjer innenfor den borgerlige koalisjonen. Høyre ville gå hurtigere og lengre enn de tre partiene kunne enes om. Senterpartiet foretrakk å stå på stedet hvil, og var ikke minst opptatt av den symbolske side ved innrømmelser over konsesjonsvilkårene.

Den nye regjeringen Brundtland gikk langt i å akseptere et samarbeid som bygde på de fire friheter, fri bevegelse for kapital, personer, varer og tjenester. Samtidig forsøkte regjeringen å få gjennomslag for noen sentrale avskjermingsfremstøt. De gjaldt viktige symbolsaker som Vinmonopolet, en sak som også gikk igjen i forhandlingene om medlemskap i EF og hvor Norge til slutt bare ble sittende igjen med detaljistledet. Det gjaldt også spørsmålet om konsesjonslovene, som hadde ført til regjeringen Syses avgang. Arbeiderpartiet gikk rundt problemet ved at den nasjonale diskriminering ble oppgitt med unntak for fritidseiendommer og fiskebåter, samtidig som det ble gitt rom for å gjeninnføre restriksjoner under bestemte forutsetninger. Men først og fremst sørget regjeringen for å skjerpe statlige styringstiltak, som ved større bedriftsoppkjøp. Det illustrerte, som Rolf Tamnes har understreket, at nasjonal styring og integrasjon ikke nødvendigvis utelukket hverandre. Løsningen var av samme type som ved medlemskapsforhandlingene i 1972, og var også blitt vurdert under forhandlingene på 1960-tallet. (Tamnes 1997: 234; Eriksen og Pharo 1997)

Ved siden av spørsmålet om suverenitetsavståelse utgjorde fiskeriene det sentrale problem. Som tidligere gjaldt spørsmålet tilgangen til norske ressurser. Unntaket når det gjaldt investeringer i fiskeflåten løste en del av problemet sett fra norsk side. Men EF ønsket i tillegg større kvoter i norske farvann, og det var særlig Spania som fremmet omfattende krav. EF-landenes kobling av norsk markedsadgang til større kvoter ble avvist fra norsk side. Spørsmålet dreide seg da igjen om den nasjonale selvråderetten. Kompromisset som ble inngått, ga EF kun en mindre kvotehøyning. Det ble på den annen side ikke frihandel for fisk. Tollen ble halvert, men gevinsten for bearbejdede produkter var liten. Avtalen ga mindre innflytelse og forutsigbarhet enn ønskelig, og var for regjeringen og Høyre klart mindre gunstig enn direkte medlemskap.

Med EØS-avtalen inngikk EF og EFTA i et samarbeid gjennom overnasjonale organer bygd på felles bestemmelser. Realiteten i samarbeidet var imidlertid at EFTA-landene overtok EFs rettsgrunnlag på de områder avtalen omfattet. (Tamnes 1997: 233) Den viktigste gevinsten for EFTA-landene var at de fikk full adgang til det indre marked. Det betød at i det store og hele ville EFTA-landene slippe å bli utsatt for anti-dumping-våpenet, noe som var til særlig fordel for norsk industri som stadig hadde vært utsatt for særlig fransk press. Avtalen åpnet likevel ikke for noen likeverdighet med felles EØS-institusjoner som kunne fatte bindende vedtak også for EF. Samarbeidet ble organisert gjennom to separate pilarer og med et eget overvåkingsorgan og en egen domstol for EFTA. EF ville ikke ha noen innblanding i sine interne beslutningsprosesser. Norske myndigheter var relativt tilfreds med denne løsningen, idet de ønsket en relativt sterk EFTA-enhet. På den annen side ville de ha foretrukket en EØS-løsning når det gjaldt overvåking og domsmyndighet, noe som ville ha gitt større rettssikkerhet og likebehandling.

Omkamp om medlemskap

På det tidspunkt EØS-avtalen ble vedtatt av Stortinget med 130 mot 35 stemmer, dreide den norske diskusjonen seg prinsipielt om spørsmålet om medlemskap i Den europeiske union (EU) som var Fellesskapets nye betegnelse. Østerrike søkte om medlemskap alt sommeren 1989, og jernteppets fall gjorde mulig for andre alliansefrie stater å følge etter. I oktober 1990 gjorde den svenske regjeringen det samme. Regjeringen Brundtland holdt imidlertid fast ved den skrittvisse fremrykning og slutførte forhandlingene om EØS før den i november 1972 søkte om medlemskap for Norge. Forhandlingene begynte i april 1993 og varte et snaut år. Norge trengte som vanlig lengre tid enn de andre søkerlandene, igjen på grunn av fisken.

Norges tredje søknadsrunde var som de tidligere preget av en dobbelthet mellom ønsket om integrasjon og behovet for å skjerme bestemte samfunnsområder. Dette betød imidlertid ikke at Norges posisjoner var fastlåst over tid. I 1962 var den norske utgangsposisjonen preget av en uttalt skepsis mot overnasjonalitet og politisk samarbeid. Avskjermingskravene preget i den grad søknaden at regjeringen måtte skrive den om for at

forhandlingene skulle komme i gang. (Eriksen og Pharo 1997) Søknaden i 1962 var en dyd av nødvendighet, og de færreste så fordeler ved medlemskap ut over markedsadgangen.

Ti år senere kan vi spore et positivt syn på så vel det økonomiske som det politiske samarbeidet, og et mindre hårdnakket engasjement for avskjerming. Det var langt større forståelse på norsk side for at man måtte akseptere rammene for det europeiske samarbeidet, dernest kunne de eventuelt bearbeides for å komme i bedre samsvar med norske preferanser. I 1993 aksepterte Brundtlands regjering fullt ut at utgangspunktet for en søknad måtte være EUs regelverk og de politiske målsettinger. Det avspeilte en ny forståelse for forutsetningene for samarbeid; at en rekke av de konkrete problemer var ryddet av veien gjennom EØS-forhandlingene; og en forhåpning om at Norge ved å gå positivt til verks kunne vinne gehør for praktiske ordninger som var mer i tråd med norske ønskemål. Den nye norske holdningen ga seg også utslag i en oppslutning om Maastricht-avtalens program for økonomisk og monetær union, noe som også skyldtes Norges sterke økonomiske stilling. Brundtland-regjeringen støttet opp under utviklingen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk for EU. Norge tegnet seg i de store og overordnede økonomiske og utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål som, i Rolf Tamnes formulering, et "mønstergyldig" fremtidig medlem. (Tamnes 1997: 240) Søknaden markerte også at regjeringen ikke så noen motsetning mellom det tradisjonelle atlantiske samarbeidet og europeisk integrasjon.

Den opprivende striden om medlemskap i 1972 hadde nesten splittet Arbeiderpartiet på samme måte som den splittet den borgerlige koalisjonen. Foran den nye forhandlingsrunden og folkeavstemningen skulle folket oppdras til å forstå fordelene ved en tettere innveving i Europa. Et omfattende studieopplegg bidro til at DNAs landsmøtet høsten 1992 sluttet opp om medlemskap. Viktig var at tidligere tvilere og motstandere sluttet opp om denne linjen, deriblant den nyutnevnte fiskeriministeren Jan Henry T. Olsen. Det ville ikke bli noen parallell til 1972 da fiskeriminister Knut Hoem gikk ut av regjeringen som følge av forhandlingsresultatet. (Tamnes 1997: 239)

Bearbeidelsen av hjemmefronten fjernet imidlertid ikke problemene ved medlemskapet. Det var nødvendig med tilpasninger også fra motpartens side. De norske forhandlerne gjorde en rekke fremstøt for å "fornorske" EUs regelverk for å gjøre sluttresultatet akseptabelt for velgerflertallet. På noen områder unnlot partene å tvinge frem en avklaring, på fire sentrale områder lyktes de norske forhandlerne et stykke på vei. Det gjaldt olje, distriktspolitikk, landbruk og fiskerier, dvs. i saker som var av stor materiell og symbolsk betydning.

Mens oljen var av underordnet betydning i 1972, dersom vi ser bort fra de forventede inntektene, spilte den en sentral rolle i den siste forhandlingsrunden. De største problemene knyttet seg til et konsesjonsdirektiv i 1992 som kunne sette den nasjonale råderetten over oljeformuen i fare. Parallellen til forslaget om en felles fiskeripolitikk umiddelbart før forhandlingene tok til i 1970 var slående. Resultatet ble likevel en ordning som tok hensyn til Norges krav om råderett over ressursene og fortsatt stor statlig deltagelse. Da medlemskapsalternativet falt bort, ble direktivet inkorporert i EØS-regelverket.

Landbruket var som ved tidligere søknader et vanskelig spørsmål og ble i denne runden koblet sammen med regionalpolitikken. Der lyktes Norge å få inkorporert et nytt element som støttekriterium, nemlig lav befolkningstetthet. På den måten kunne de fire nordligste fylkene innpasses. Derimot lyktes det bare å få inn Finmark og deler av Nord-Troms under ordningen for de vanskeligst stilte områder i hele EU. Det norske landbruket var, tross presset fra GATT og UNCTAD, stadig sterkt beskyttet. I 1972 hadde regjeringen gått inn for mellomlagslinjen, dvs. at den godtok et felles marked og felles prisnivå. Forskjellen mellom EUs priser og norske produsentpriser skulle dekkes gjennom pristilskudd. En tilsvarende ordning ble søkt realisert i 1993. En ny konstruksjon ble også utformet, nordlig landbruk, slik at Norge ikke skulle fremstå som et unntaksland. Mens de norske forhandlerne ønsket at hele landet skulle inkluderes og at EU skulle bidra med den økonomiske støtten, ble ordningen bare gjort gjeldende nord for Dovre og for enkelte områder i sør. Norge måtte dessuten dekke omkostningene selv. Mens Norge ønsket en lengre overgangstid for tilpasning til EUs prisnivå, var motparten på dette punkt ikke til å rokke.

Men som vanlig var det fisken som voldt de største vansker. Frykten for å miste kontrollen over ressursene og uthule den nasjonale råderetten preget igjen debatten. EU ville ikke godta særordninger, og enkelte medlemsland så mulighetene til å oppnå større kvoter i norske farvann. Til gjengjeld for full tollfri markedsadgang måtte regjeringen godta hovedlinjene i EUs fiskeriregime, men krevde samtidig at det måtte forandres. Norge krevde at fisket innenfor 12-milsgrensen måtte forbeholdes kystfiskerne, noe EF godtok fordi deres egen ordning lignet det norske kravet. Når det gjaldt fisket nord for 62. breddegrad, krevde Norge i utgangspunktet en unntaksordning med henvisning til prinsippet om bærekraftig utvikling og gode kontrollordninger. Det ble vist til EUs nærhetsprinsipp, som tilsa at forvaltningsansvaret ble lagt til nasjonale og regionale myndigheter. Det ble blankt

avslag i Brussel. Kompromisset ble en pragmatisk løsning. EU skulle overta forvaltningsansvaret i 1998, men det skulle praktiseres på grunnlag av det norske systemet. Når det gjaldt fordelingen av kvoter, tilbød Norge en symbolsk økning, som resten av EU og særlig Tyskland og Delors tvang Spania til å godta.

Regjeringen var godt fornøyd med resultatet av fiskeriforhandlingene. Fiskarlaget fant den imidlertid uakseptabel. Det gjaldt for hele avtaleverket og forhandlingsprosessen at de to parter i Norge hadde grunnleggende forskjellige oppfatninger av implikasjonene ved avtalen, både med hensyn til betydningen av de formelle bestemmelser og med hensyn til hvordan de ville bli praktisert. For tilhengerne gjaldt det å komme innenfor, for motstanderne å beholde selvråderetten.

I realiteten ble likevel ikke debatten i særlig sterk grad påvirket av forhandlingsresultatet. Frontene var formet på forhånd, og selv om det var en viss glidning i opinionen på slutten, ble resultatet av folkeavstemningen bemerkelsesverdig likt den forrige, 52,2 mot 47,8. Tilhengeren var stadig konsentrert i Oslofjord-regionen, i noen byer utenfor denne regionen og på tettsteder med eksportrettet industri. Motstanderne dominerte periferien.

Avslutning

I en forstand hadde Norges forhold til omverdenen forandret seg dramatisk på de femti årene fra slutten av annen verdenskrig til midten av 1990-årene. Norge var innvevet i et omfattende internasjonalt samarbeid med en tung forankring i europeiske samarbeidsorganer. Denne innvevingen hadde foregått under betydelig indrepolitisk strid, med den følge at den relative enighet etter krigen var erstattet av to grupper som sto relativt skarpt mot hverandre.

Sett på en annen måte hadde frontene forholdt seg ganske stabile siden diskusjonen av langtidsprogrammet til OEEC i 1948. De var konstituert av spørsmålene om nasjonal suverenitet, om primærnæringenes rolle og kontroll med naturressursene, av utkantens frykt for sentrums dominans og av frykten for internasjonal storkapital og uønskede former for industrialisering. Opposisjonen var langt fra enhetlig, men den kunne enes i en sterkt følt motstand mot det som ble oppfattet som trusler utenfra mot det vi kan kalle den norske væremåten.

Frem til søknaden i 1961-62 var frontene mindre skarpe fordi primærnæringene i mindre grad ble trukket inn i liberaliseringsprosessen, fordi liberaliseringen og moderniseringen ble knyttet sammen med den nordatlantiske orienteringen og fordi de moderniserende elitene delte mye av skepsisen mot et samarbeid dominert av kontinentalstatene. Det endelige bortfallet at det nordatlantiske økonomiske alternativet, trusselen fra overnasjonalitetsideene og inndragningen av fisk og jordbruk i det internasjonale økonomiske samarbeidet virket til å bringe frontene frem i skarpt lys. I en forstand besto de relativt stabile fra 1962 til 1994. I Stortinget finner vi et relativt klart flertall for integrasjon, blant velgerne et flertall mot. Integrasjonstilhengerne satt i det store og hele i regjeringssposisjon. Samtidig fant det blant tilhengerne sted en endring fra motstrebende til positiv oppslutning om europeisk integrasjon og en endring i synet på samarbeid fra ønsket om pragmatisk tilpasning innenfor relativt lite formaliserte rammer til en forståelse for at det var mulig å finne praktiske tilpasninger innenfor relativt sterkt formaliserte rammer. Endringen avspeiler en endret virkelighetsoppfatning hos tilhengerne, en oppfatning som ikke ble delt av motstanderne.

Samtidig finner vi også hos motstanderne en utstrakt forståelse for at tilpasning til den europeiske integrasjonsprosessen er nødvendig. Ikke-deltagelse i EU har ikke forhindre fortsatt praktisk og formell integrasjon. Den videre utviklingen av det monetære samarbeidet og den mulige utviklingen av et europeisk militært samarbeid tilsier at presset innenfra og utenfra for norsk tilslutning til EU vil fortsette.

Litteratur

Bergh, Trond 1987. Storhetstid. Arbeiderbevegelsens historie i Norge, bind 5. Oslo.

Bjørklund, Tor 1982. Mot strømmen. Kampen om EF 1961-1972. Oslo.

Brusse, Wendy Aasbek 1997. Tariffs, Trade and European Integration, 1947-1957. London.

Eckes, jr. Alfred E. 1975. A Search for Solvency. Bretton Woods and the International Monetary System, 1941-1971. London.

Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo 1997. Norsk Utenrikspolitikks Historie, bind 5, Kald krig og internasjonalisering 1949-1965. Oslo.

Huitfeldt, Anniken 1996. Fra OEEC til OECD. Norges holdninger til reorganiseringen 1960. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Kirshner, Orin, ed. 1996. The Bretton Woods-GATT System. New York.

Lange, Even 1998. Samling om felles mål. Aschehougs Norgeshistorie, bind 11. Oslo.

Lie, Elizabeth 1997. Pride and Prejudice. Norway and the European Payments Union 1950-1955. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Malmberg, Mikael af 1994. Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959. Lund.

Pharo, Helge Ø. 1976. "Bridgebuilding and Reconstruction. Norway Faces the Marshall Plan", ss. 125-153 i Scandinavian Journal of History, vol. 1.

Pharo, Helge Ø. 1989. "Gjenreisning og utenrikspolitikk", ss. 163-202 i Trond Bergh og Helge Ø. Pharo (red.). Historiker og veileder. Oslo.

Pharo, Helge Ø. og Anders Jølstad 1998. "Mellom nasjonalstaten og Vest-Europa. Norges Norden-politikk 1945-1972", ss. 65-91 i Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red.). Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid. Oslo.

Tannes, Rolf 1997. Norsk Utenrikspolitikks Historie, bind 6, Oljealder 1965-1995. Oslo.