

Carl B Hamilton
(red)

EUROPA

OCH

SVERIGE

EG-frågan inför 90-talet

*2:a reviderade
och aktualiserade upplagan*



SNS FÖRLAG

**EUROPA
OCH
SVERIGE**

EUROPA OCH SVERIGE

EG-frågan inför 90-talet

2:a aktualiserade upplagan

Carl B Hamilton (red)
Erik Braunerhielm
Jan Herin
Carl-Henrik Hermansson
Ulf Jakobsson
Hans Olsson

Lennart Pettersson
Bengt Rabaeus
Ewa Rabinowicz
Olof Sjöström
Carl-Einar Stålvant
Daniel Viklund



Utrikespolitiska
Institutet

SNS FÖRLAG

SNS FÖRLAG
Sköldungagatan 2
114 27 Stockholm
Telefon 08-23 25 20

Carl B Hamilton (red)
Europa och Sverige
2:a upplagan
1:a tryckningen
ISBN 91-7150-352-8

Omslag: Pierre Österholm/Nyebölle Grafisk Form

© 1987, 1989 Erik Braunerhielm, Carl B Hamilton, Jan Herin,
Carl-Henrik Hermansson, Ulf Jakobsson, Hans Olsson,
Lennart Pettersson, Bengt Rabaeus, Ewa Rabinowicz,
Olof Sjöström, Carl-Einar Stålvant, Daniel Viklund och SNS Förlag
Werner Söderström OY, Borgå 1989

Innehåll

Utgivarens förord	7
Förord	9
Förord till andra upplagan	10
Inledning <i>Carl B Hamilton</i>	11
En västeuropeisk "ekonomisk sfär" <i>Erik Braunerhielm</i>	19
Sveriges anpassning till EGs Inre Marknad <i>Carl B Hamilton</i>	40
Jordbrukspolitik i EG och Sverige <i>Ewa Rabinowicz</i>	98
Svenska banker och försäkringsbolag inför utvecklingen inom EG <i>Olof Sjöström</i>	124
Sverige och Europeiskt Monetärt Samarbete (EMS) <i>Ulf Jakobsson</i>	146
Arbetsmiljön — kompromissar vi om den? <i>Erik Braunerhielm</i>	164
Sverige, Europa och världen <i>Carl-Henrik Hermansson</i>	181
Arbetarrörelsen och EG <i>Hans Olsson och Lennart Pettersson</i>	199
Går vägen till EG över EFTA? <i>Jan Herin</i>	223
Sverige och europeisk politisk integration <i>Carl-Einar Stålvant</i>	235
Neutraliteten som svenskt EG-hinder <i>Daniel Viklund</i>	253
Neutralitetspolitiken, Sverige och EG <i>Bengt Rabaeus</i>	261
Efterskrift <i>Carl B Hamilton</i>	268
Register	277
Författarna	284

Utgivarens förord

Europa-känslan växer. Mest gäller det en ökad medvetenhet om problem som förenar — miljövården, arbetslösheten, reindustrialiseringen. Därigenom avtecknar sig, bortom retoriken, ett verkligt europeiskt alternativ. I det långa perspektivet handlar det om en identitet som gäller båda Europa, öst och väst. Men först på dagordningen står den ekonomiska integrationen och den har, trots ökat utbyte, ännu inte brutit blockgränserna.

Helt tydligt är både Sverige och Norge på väg att få nya EG-debatter. Vad som därvid händer i det ena landet får betydelse för utvecklingen i det andra. Än så länge är det för Sveriges del en debatt med förhinder. Många politiska aktörer och skribenter, inte sällan sådana som för femton år sedan var starkt negativa till EG, förespråkar nu ett långtgående närmande eller rentav anslutning. Men de gör det privat. Få har hittills offentligt deklarerat en önskan om Sveriges medlemskap i EG. Inte heller många har drivit den motsatta tanken, att vi definitivt skall avstå från ett vidgat samarbete.

Europa är mer än EG. Men så dominant har gemenskapen blivit att det knappast är möjligt att allmänt förorda ett större europeiskt engagemang för Sverige utan att detta automatiskt medför en fördjupad kontakt med EG. Det finns ett tvångselement i detta som entusiasterna kanske tar väl lätt på. En annan sak är att ett vidgat ekonomiskt samarbete inte utesluter svenska initiativ gentemot kontinenten i andra frågor, ja egentligen, för balansens skull, förutsätter sådana.

Sedan något år driver Utrikespolitiska Institutet inom ramen för sin verksamhet ett antal Europa-projekt. Ämnena rör sig från ekonomi och socialpolitik över militärstrategi till miljöfrå-

gor. Den gemensamma nämnaren är viljan att tillhandahålla material och analys för en allmän debatt, alltså ett arbete i linje med Institutets folkbildande tradition. Det är just en sådan insats som vår EG-grupp, i full självständighet, har utfört.

Stockholm i november 1987

Nordal Åkerman

Verkst dir

Utrikespolitiska Institutet

Förord

Initiativet till Utrikespolitiska Institutets EG-grupp togs hösten 1986 av dess direktör Nordal Åkerman. Arbetet med boken har därefter utförts av författarna under min ledning. Gruppen träffades första gången i december 1986 och har sedan hållit ett tiotal sammankomster vid vilka medlemmar av gruppen redogjort för skilda frågeställningar rörande Sveriges relationer med Europa. Under september 1987 redovisades de flesta kapitelutkasten.

I juni 1987 gjorde delar av gruppen en resa till Bryssel. Resan finansierades i första hand av Utrikespolitiska Institutet men även Sveriges Industriförbund, Svenska Metallindustriarbetarförbundet och Svenska Arbetsgivarföreningen lämnade bidrag. Under besöket i Bryssel och även därefter har vi fått instruktiv hjälp av ambassadör Stig Brattström och svenska delegationen vid EG, liksom av Carl Reinhold Tersmeden, näringslivets representant i Bryssel. Marian Radetzki har lämnat värdefulla synpunkter under arbetets gång. Karin Edénholm, Ulla Hardvik, Anna Thompson och Gunnel Wallsten har smidigt och effektivt bistått mig i alla praktiska frågor. Ett stort tack till alla dessa personer och organisationer!

Slutligen vill jag tacka min fru Lena som under ett antal månader haft EG-boken som en extra, ibland vibrerande, familjemedlem.

Täby i oktober 1987

Carl B. Hamilton

Förord till andra upplagan

Sedan första upplagan av *Europa och Sverige* publicerades i december 1987 har flera saker hänt som motiverar en ny omarbetad upplaga. Regeringen lade fram sin syn på EG-politiken i december 1987 och riksdagen fattade beslut i maj 1988. EG har tagit en rad nya beslut och preciserat sina ståndpunkter i ännu flera. I arbetet på den Inre Marknaden har man vid årsskiftet 1988/89 nått halvtid.

Alla bidrag har omarbetats mer eller mindre. Till de artiklar som omarbetats rejält hör Erik Braunerhielms, Ewa Rabino-wicz, Olof Sjöströms, Hans Olssons-Lennart Petterssons, Carl-Einar Stålvants och mitt eget. Glädjande nog har Daniel Viklund accepterat att bidra med en helt ny artikel, som rör det problem som svenska regeringen idag anger som det enda kvarvarande hindret för svenskt medlemskap i EG, nämligen neutralitetspolitiken.

Täby i januari 1989

Carl B. Hamilton

Inledning

EG-frågan har varit ett återkommande dilemma för Sverige. Ekonomiskt vill vi stå nära EG men politiskt tar vi avstånd. EGs program för den Inre Marknaden tvingar ånyo fram en reaktion från svensk sida. Ju fler länder som är med i EG, ju bättre EG fungerar ekonomiskt, och ju mer sammansvetsat det blir, desto besvärligare blir det för Sverige att leva med dagens kluvna inställning.

Nya utgångspunkter för dagens EG-debatt

Hans Olsson och Lennart Petterson konstaterar i sin uppsats att "såväl reellt som politiskt [står vi] inför ett ganska nytt debattläge i Sverige när det gäller EG-frågan, vilket är en viktig utgångspunkt när EG nu tar ett nytt steg i sin integration". Låt mig därför helt kort antyda skillnaden i utgångspunkter mellan dagens EG-debatt och den senaste som avslutades 1972.

Ekonomiska utvecklingen

Handeln. Sverige är idag mer integrerat med sin omvärld såväl beträffande utrikeshandel, utländska investeringar, som i handeln med tjänster. USA och Japan är idag viktigare ekonomiska partners än i början av 1970-talet; Sveriges ekonomiska integration med omvärlden har fortskridit men har blivit mera diversifierad. Tjänstesektorn har vuxit kraftigt under 1980-talet. För första gången är den internationella handeln med tjänster föremål för multilaterala GATT-förhandlingar. Framför allt är det handeln i finansiella tjänster som vuxit, vilket bla motiverar Olof Sjöströms bidrag.

Idag är det handelspolitiska klimatet i världen kärvare och mer labilt än i början av 1970-talet. Om politiken i USA och EG går i protektionistisk riktning, och GATT-förhandlingarna kanske misslyckas, blir Sveriges avtal med EG så mycket viktigare som livlina.

EG har sedan 1973 på ett välvilligt sätt följt frihandelsavtalet med Sverige, och har knappast alls exploaterat sin starka position gentemot Sverige och övriga Eftaländer.

Gemenskapen har utvidgats först med Storbritannien, Irland och Danmark, sedan med Grekland, och 1985 med Spanien och Portugal. EG har härigenom blivit mera heterogen ekonomiskt och politiskt. De senaste medlemmarna är mindre villiga än de gamla att utsträcka handelspolitisk likabehandling till Eftaländerna.

Jordbruk. I både Sverige och EG är jordbrukspolitiken en långt större inrikespolitiskt fråga idag än tidigare. Så länge som EG inte löser jordbrukspolitikens problem riskeras andra delar av EGs integrationsarbete, bl a därför att jordbruksutgifterna tränger ut andra samarbetsprojekt. EGs jordbrukspolitik attraherar dock Sveriges bönder. Härigenom har den en politisk betydelse också i vårt land. Som *Ewa Rabinowicz* bl a visar är det dock tveksamt om Sveriges bönder tjänar på att integreras i EGs jordbrukspolitik.

Ekonomisk politik. Den ekonomiska utvecklingen inom EG har präglats av lägre tillväxt och högre arbetslöshet jämfört med förra gången man debatterade EG. Det finns idag en rädsla för att ett närmare samarbete med EG skulle leda till att Sverige "importerar" EGs arbetslöshetstal: Motsättningarna på svensk arbetsmarknad trissar upp inflationstakten långt över EGs, och när väl kostnadskrisen är över oss kan Sverige tvingas tillbaka till EGs inflationstakt med ökad arbetslöshet som följd (se *Ulf Jakobssons* resp *Hans Olssons* — *Lennart Pettersons* bidrag).

EGs ekonomiska integration har inte fortskridit så snabbt som prognosen pekade på vid 70-talets början. Samarbetet har under långa tider förlamats av inre motsättningar om bl a EGs budget och jordbrukspolitik. Sverige har gjort erfarenheten att det kanske inte kostat särskilt mycket att stå utanför ett EG med dessa egenskaper; se *Erik Braunerhielms* inledning. Men kommer dessa egenskaper att präglä även framtidens EG? Nej, inte om programmet för den Inre Marknaden blir framgångsrikt!

I hela Västeuropa liberaliseras nu kapitalmarknaderna och

EG har fattat beslut om att avskaffa valutareglerna. Detta är en helt ny situation. Utvecklingen ställer svensk penningpolitik och svenska banker inför starka krav på anpassning. Till dessa krav kommer så EG-förslagen om friare handel med banktjänster. Om svenska bankers internationella rörelsefrihet blir mer begränsad än EG-bankernas så kommer svenska banker trots allt att kunna fortsätta att arbeta genom sina dotterbanker i EG. Men ”är detta vad Sverige vill? Vore det inte bättre för svensk ekonomi om största möjliga del av bankernas tillväxt kunde få ske på hemmaplan och inte genom dotterbanker i utlandet?” *Olof Sjöström* ställer bl a den frågan i sitt bidrag.

Ett av argumenten mot medlemskap 1971 var det då presenterade förslaget att göra EG till en monetär union. Förslaget förverkligades inte. Det inrättades dock en European Currency Unit (ECU), som är en monetär räkneenhet utan användning som vanlig valuta. Istället för någon slags monetär union har man inom EG sedan 1978 erfarenhet av det betydligt mera pragmatiska Europeiska Monetära Samarbetet (EMS). Bara det faktum att EMS existerar som ett möjligt alternativ till dagens svenska valutapolitik ställer Sveriges regering inför ett strategival i den ekonomiska politiken. Denna valsituation diskuteras av *Ulf Jakobsson*, liksom frågan om Sveriges relation till EGs ekonomisk-politiska samordningssträvanden.

Politiska utvecklingen

EGs mål. Romtraktaten, EGs ”grundlag”, anger som Gemenskapens mål att skapa en europeisk politisk union. Målformuleringarna har använts av EG för att avvisa neutrala länders propåer om medlemskap med neutralitetsförbehåll, som *Carl-Einar Stålvant* konstaterar i sin genomgång av Europas politiska integrationssträvanden. *C H Hermansson* betonar starkt de federalistiska EG-pionjärernas långsiktiga mål om ett ”Europas Förenta Stater”, och argumenterar kraftfullt för att svensk nationell självständighet (suveränitet) som vi idag känner den inte är förenlig med svensk harmonisering med EGs Inre Marknad: Inte bara är svensk neutralitet oförenlig med Inre Marknaden, utan också fortsatt svensk suveränitet. Den slutsatsen kan jämföras med en alternativ syn på EG, som idag också finns representerad inom Europas vänster, som ser EG som ett instrument att användas för att förverkliga vänsterns politiska mål (se *C-H Hermanssons* uppsats).

Resonemanget går ungefär såhär: EG må på 50- och 60-talen ha karaktäriserats av fyra K (Kapitalism, Konservatism, Kolonialism och Katolicism) — ett uttryck lånat från den norska EG-debatten i början av 70-talet — men detta får inte skymma det faktum att EG kommit för att stanna, och att EG idag är ett instrument som kan utnyttjas för ”progressiva” syften.¹

EGs utvidgning med bl a Storbritannien och Danmark har dock medfört att målet om politisk union har sjunkit undan till förmån för en mer pragmatisk, pluralistisk målsättning än den om Europas Förenta Stater. Detta hävdas av många, bl a *Bengt Rabaeus*. Gemenskapens medlemsländer är i större utsträckning än tidigare inställda på att ömsesidigt erkänna varandras olikheter och har dämpat kravet på enhetlighet. Kanske kan man uttrycka det som att harmonisering bedrivs med större mått av tolerans. En aspekt av den ökade pluralismen, eller fortsatta fragmentiseringen om man så vill, är frågan om Sverige kan acceptera andra länders forskrifter om säkerhet för liv och hälsa. Denna omdiskuterade fråga analyseras av *Erik Braunerhielm*.

Enhetsakten. Jämfört med tidigare har EG effektiviserat sitt beslutfattande genom den sk Enhetsakten från 1985. Denna möjliggör kvalificerade majoritetsbeslut i frågor där tidigare i praktiken krävdes enighet, bl a beträffande många av förslagen till den Inre Marknaden.

Som en del av Enhetsakten har EG idag regler för ländernas deltagande i formellt oförbindliga utrikespolitiska konsultationer, det s k Europeiska Politiska Samarbetet (EPS); se *Erik Braunerhielms* och *C-E Stålvants* bidrag. Den eventuella betydelsen av EPS för framtida svenska avtal med EG tas upp i flera bidrag, och slutsaterna går isär (*Olsson — Petterson och Rabaeus*).

Neutralitetspolitiken. Om *Bengt Rabaeus* har rätt, skulle på kort sikt ett sovjetiskt gillande av svenskt medlemskap inte rubba regeringens avvisande hållning till svenskt medlemskap. Neutralitetspolitiken är nämligen inte det egentliga skälet för dagens nej till medlemskap. Det verkliga skälet skulle vara suveräniteten; man vill undvika de stridsäpplen som orsakat så många infekterade inrikespolitiska konflikter i länder som Norge, Danmark och Storbritannien, dvs en stark motvilja mot anpassningar av skatte,

¹ J Olsson och O Svenning presenterar utförligt denna ståndpunkt i sin bok *Tillhör Sverige Europa?*, Författarförlaget, Stockholm, 1988.

arbetsmarknads-, social-, och miljöpolitiken. I alla tre (NATO)länderna gick socialdemokraterna/Labour förlorande eller svårt sargade ur den inrikespolitiska EG-striden.

Att neutralitetspolitiken sannolikt inte är det egentliga motivet indikeras bl a av den motsägelsefulla svenska neutralitetsdebatten och den för omvärlden i sammanhanget närmast obegripliga, och i alla händelser moraliskt uppblåsta, svenska argumentationen, enligt *Daniel Viklund* i hans nyskrivna bidrag. *Viklund* understryker också faran i att inte skilja på mål och medel i svensk säkerhetspolitisk debatt. Neutralitetspolitiken är ett *medel* avsett att om möjligt uppnå ett *mål*, nämligen att hålla Sverige utanför ett framtida krig i Europa. Danmark och Norge har samma mål som Sverige för sin säkerhetspolitik, men har valt ett annat medel, NATO-anslutning. Danskar och norrmän är för den skull inte mindre fredsälskande än svenskar.

Å andra sidan kan konstateras att ur säkerhetspolitisk synpunkt spelar idag Europas flanker en större roll i öst-väst konfrontationen än på 1970-talet. Det innebär att en i praktiken trovärdig svensk neutralitetspolitik — dvs en politik uppbackad av både ett starkt försvar och en stark ekonomi — kan anses viktigare än i början av 1970-talet.

Utvecklingen i Gorbatsjovs Sovjet med glasnost och perestrojka kan innebära en radikal förändring på längre sikt. Detta betonas av bl a *Bengt Rabaeus*. Östblocket har inte bara närmat sig Gemenskapen genom att diplomatiskt erkänna den, man söker dessutom få till stånd ett ökat ekonomiskt utbyte med Västeuropa. Kvantitativt betyder nu inte detta så mycket eftersom man startar från en nivå nära noll. Men om den nya sovjetiska politiken inte råkar ut för bakslag, och om östblocket vill ha "nära, omfattande, och varaktiga" förbindelser med EG, ja då uppstår kanske frågan vad Sverige egentligen är neutralt emot, och vad det är som hindrar ett svenskt medlemskap i EG.

EFTA. Idag finns förhoppningen att EFTA skall kunna fungera som samordnare av medlemsländernas förhandlingar med EG. Hos flera av bokens författare framträder emellertid en betydande skepsis till Eftas möjlighet att spela den rollen. Ett av problemen är att endast industrivaruhandel täcks av Efta-konventionen, medan Inre Marknaden dessutom omfattar tjänstehandel och fri rörlighet för personer och kapital. Liksom inom

EG finns det inom Efta motstridiga intressen såväl inom som mellan länderna. Ett exempel är handeln med finansiella tjänster där Sverige och Schweiz har helt olika inställning; se *Jan Herins* uppsats om Eftas roll.

Utgångspunkterna för dagens EG-debatt är alltså ganska anorlunda än i början av 70-talet. Sverige, EG, och världen har förändrats.

Tre frågor för Sverige

Skapandet av Inre Markanden reser väsentligen tre frågor för Sverige:

Konsekvenserna?

Vad blir konsekvenserna för vårt land om Sverige mer eller mindre gör EGs beslut om Inre Marknaden till sina egna? Vad blir konsekvenserna om Sverige inte anpassar sig? I boken är strävan att på några viktiga punkter söka belysa konsekvenserna för bla varuhandeln, jordbrukspolitiken, den indirekta beskattningen, transportpolitiken, tekniska handelshinder, migration, handeln med banktjänster, penningpolitiken och det ekonomisk-politiska samarbetet i Västeuropa.

När konsekvenserna är bättre kända når man ganska snart fram till frågan:

Förhandlingsmålen?

Vad bör vara Sveriges förhandlingsmål gentemot EG? I maj 1988 har riksdagen angivit att Sveriges mål är icke-diskriminering inom EG av varor, tjänster, personer och kapital från Sverige. Slutsatsen i mitt bidrag är att enda sättet att helt uppnå detta mål på det ekonomiska området är att Sverige blir medlem. Ett andra alternativ är att förhandla fram ett associationavtal eller medlemskap med fribrev för utrikespolitiken (förutsatt, naturligtvis, att neutralitetspolitiken är det verkliga hindret). Ett tredje alternativ är att ge upp riksdagens ambitiösa mål på de ekonomiska områdena och leva med att Sverige är diskriminerat i Västeuropa, eller åtminstone inom EG. Omfattningen och allvaret i diskrimineringen skulle komma att bero på flera faktorer, bla hur EG utvecklas och hur bra avtal Sverige kan få med EG.

Hans Olsson och Lennart Petterson drar slutsatsen att: "Om regeringen har så omfattande ambitioner när det gäller vår anslutning till EGs inre marknad som man bland annat gett uttryck åt i EG-propositionen (1987/88:66), kan man fråga sig om inte medlemskap är det naturliga alternativet ur svensk synpunkt. Förutsatt alltså att neutralitetspolitiken kan få en tillfredsställande lösning. Att stå utanför, men samtidigt ha en mycket långt gående ambition att samordna sig med EG kan framtvinga en ensidig anpassning på punkt efter punkt till vad Gemenskapen efter interna förhandlingar kommer fram till." Författarna avslutar sitt bidrag med det "inte osannolika scenariot" att Sverige "exempelvis år 2010 så nära vuxit samman med Västeuropa att vi på det ena eller andra sättet organisatoriskt är med i EG".

Som Erik *Braunerhielm* påpekar är Sveriges och Eftas mål i ett kortare tidsperspektiv att på ett så tidigt stadium som möjligt av frågornas handläggning driva en intensiv lobbyverksamhet i Bryssel. Detta skall göras redan innan EGs interna förhandlingar börjat och skall ge de svenska synpunkterna tillkänna. "Avsikten är inte att sluta ett nytt, övergripande avtal eller på annat sätt förändra Sveriges status i förhållande till EG. Vad som sker är att man steg för steg kommer överens om åtgärder i den ena frågan efter den andra."

Detta verkar realistiskt ty även om Sverige med EG hade velat aktualisera frågan om medlemskap före 1992, så är sannolikt inte EG intresserat av att före 1993 behandla en sådan propå, eller frågan om neutrala staters eventuella särbehandling; dels har EG att smälta konsekvenserna av Spaniens och Portugals inträde, dels kommer EGs hela politiska maskineri och administration fram till 1993 vara fullt upptaget med att genomföra Inre Marknaden.

Men för oss i Sverige gäller det att inte slösa bort tiden fram till 1993 utan använda den till att söka klagöra för oss själva vad vi anser Sveriges roll bör vara i den västeuropeiska integrationsprocessen. Den processen upphör inte 1992 lika litet som det svenska dilemma i medlemskapsfrågan.

Förhandlingsstrategin?

Svenska folket är naturligtvis mest intresserat av målen för, och resultaten av, Sveriges överläggningar med EG. För dem som skall göra't finns emellertid en tredje fråga:

Genom vilken förhandlingsstrategi kan Sverige mest effektivt uppnå sina mål? Även om Sveriges förhandlingsmål vore kristallklara, så hjälper inte detta om det saknas effektiva sätt att förhandla på. Har EG tid med oss? Hur användbart är Efta? Går det att omforma Efta från en löslig association till en förhandlingskartell, och skall Eftastrategin användas i alla frågor? Skall tonvikten istället ligga på Norden som förhandlingskoalition, eller "ensamsegling" och bilaterala förhandlingar Stockholm-Bryssel?

✱

Om vi i Sverige inte förmår bestämma vår egen linje i frågorna som reses av EGs Inre Marknad så kommer andra att fatta beslutet åt oss. Dags alltså att öka kunskaperna och hålla uppe intensiteten i debatten!

En västeuropeisk ”ekonomisk sfär”

Den 1 januari 1973 trädde Sveriges frihandelsavtal med den Europeiska Gemenskapen (EG) i kraft. Därmed sattes punkt för en diskussion om Sveriges förhållande till EG, som pågått mer eller mindre oavbrutet sedan EGs tillkomst 1958.

Med tiden fick vårt land genom detta avtal tullfrihet och frihet från importrestriktioner för handeln med industrivaror i hela Västeuropa. Jordbrukshandeln täcktes däremot inte av överenskommelsen. Frånsett några klausuler som skulle förhindra att den fria konkurrensen förvanskades, innehöll avtalet inga konkreta bestämmelser om samarbete i andra hänseenden.

Det torde råda allmän enighet om att frihandelsavtalet hitintills fungerat mycket väl och i stort sett motsvarat våra behov. Det har också visat sig vara möjligt att vid sidan av avtalet inleda samarbete med EG på andra områden, om båda parter haft intresse av detta.

Ändå har på senare tid en ny debatt uppstått i Sverige om hur långt vårt samarbete med EG bör gå. Orsaken är en rad beslut, som EG fattat under 1980-talets senare hälft om en väsentlig förstärkning av integrationen inom Gemenskapen. Dessa beslut kan få stora återverkningar, på gott och ont, på vårt lands handel och ekonomiska förbindelser med EG.

Den gemensamma marknaden måste fullbordas

Romfördraget 1957 om upprättandet av den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen siktade i första hand till skapandet av en gemensam marknad för medlemsländerna. Inom ramen för

en tullunion skulle alla tullar och kvantitativa restriktioner i varuutbytet mellan medlemsstaterna försvinna. En gemensam jordbrukspolitik skulle möjliggöra frihandel även för jordbruksprodukter. Romfördraget stadgade vidare införandet av en gemensam arbetsmarknad, fria kapitalrörelser, lika rätt till bosättning och ekonomisk verksamhet (etablering) för medborgare från andra medlemsstater som för det egna landets medborgare, fritt utförande av tjänster mellan medlemsstaterna och en gemensam transportpolitik med enhetliga regler för gods- och persontrafiken.

Avsikten var således att inrätta en enhetlig marknad av samma typ som den som förekommer i Amerikas Förenta Stater. Varor, tjänster och kapital skulle alltså kunna överföras fritt mellan de deltagande staterna. Människorna skulle också kunna röra sig fritt och ta arbete eller starta företag var de ville. Gränskontrollen mellan medlemsländerna inbördes borde så småningom kunna avskaffas helt.

I början av 1980-talet blev det emellertid klart att man ännu stod mycket långt från det målet. Det fanns fortfarande inte någon verkligt gemensam marknad.

Visserligen hade tullarna och importrestriktionerna mellan medlemsstaterna försvunnit, men gränskontrollen fanns ändå kvar och antalet tulltjänstemän hade snarast ökat. Momsen fanns nämligen kvar och den var olika i olika länder. Den nationella momsen på importprodukter togs därför ut vid gränsen. Också andra skäl till att behålla gränskontrollen återopades, bl a det påstådda behovet av handelsstatistik.

EG-kommissionen har räknat ut, att enbart de av gränskontrollen föranledda dröjsmålen jämte hela exercisen med tulldokumentationen i många fall förorsakar företagen merkostnader om 5—7 procent av varans värde.

Till detta kommer att ökade ambitioner beträffande skydd av människors liv och hälsa lett till ett snabbt växande antal myndighetsföreskrifter om produkters utformning och kvalitet. Det gäller exempelvis bestämmelser om arbetarskydd, miljövard och trafiksäkerhet. När dessa föreskrifter är så olika i skilda länder att en produkt, tillverkad i ett land, måste underkastas en kostsam anpassning för att kunna säljas i ett annat land, uppstår så tekniska handelshinder. Den kraftiga ökningen av antalet tekniska handelshinder är något, som författarna

av Romfördraget 1957 knappast kunde förutse.

Flera andra hinder för handeln och samarbetet fanns också kvar. Fraktrafiken på landsväg var fortfarande i stor utsträckning bilateralt reglerad och kvoterad. Trots Romfördragets föreskrifter om fria kapitalrörelser upprätthöll många länder valutarestriktioner av olika slag. Skillnader i bolagslagstiftningen hindrade företagssamarbetet över gränserna. Osv.

Särskilt mot slutet av 1970-talet genomgick EG flera svåra kriser — oenighet bl a om jordbrukspolitiken, budgeten för verksamheten, det brittiska bidraget etc — som försenade och tidvis nära nog förlamade samarbetet. Problemen löstes, åtminstone tills vidare, 1984/85 och samtidigt avslutades förhandlingarna om medlemskap för Portugal och Spanien, de elfte och tolfte medlemsländerna. Därmed fick Gemenskapen krafter över att allvarligt besinna sin situation och besluta om en kraftig ansats för att driva integrationen vidare. Ett viktigt motiv blev upptäckten, att Europa riskerade att komma allvarligt på efterkälken i konkurrensen med USA och Japan, i synnerhet på de högteknologiska områdena. EGs marknad var alldeles för splittrad — ”fragmenterad” — för att Gemenskapen skulle kunna samla sina ekonomiska och teknologiska resurser på det sätt USA och Japan gjorde. Därför måste skapandet av den gemensamma marknaden slutföras.

Vitboken

I juni 1985 lade EG-kommissionen fram en vitbok¹ med ett komplett program för den gemensamma marknadens fullbordande. Det innehåller en tidtabell för genomförandet av cirka 300 beslut och åtgärder under tiden fram t o m 1992. Åtgärderna kan indelas i följande grupper:

1 *Gränskontrollerna*. Målet är att så småningom kunna slopa all gränskontroll mellan medlemsstaterna inbördes, både för varutransporterna och för persontrafiken. Man har tills vidare infört ett enhetligt tulldokument, som successivt skall förenklas

¹ Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28—29 June 1985).

ytterligare och ersätta alla andra typer av tull- och fraktdokument. Man arbetar också på ett enhetligt system för elektronisk överföring av fraktdata så att man kan komma från skriftliga dokument helt och hållet. Avvecklingen av gränskontrollen förutsätter vidare ett närmare samarbete mellan polismyndigheterna så att terrorist- och drogkontrollen inte skall bygga på övervakning just vid gränserna; att hälsokontrollen av levande djur och växter samt frukt och grönsaker sker vid avskeppningsorten och inte vid gränsen; att enhetliga karantänsbestämmelser införs; och att den bilaterala kontrollen av lastbilstrafiken upphör så att några trafik-tillstånd inte längre skall behöva kontrolleras vid gränspassagen. Kommissionen har också framlagt förslag till bestämmelser som innebär, att uppbörden av moms på importvaror skall ske vid uppbördskontor i inlandet och inte nödvändigtvis vid gränsen (det s k 14:e momsdirektivet). Likaledes krävs vissa reformer av jordbruksregleringen och av de enskilda staternas rätt att införa tillfälliga importrestriktioner.

Upphävandet av kontrollen av resandetrafiken kräver bl a enhetliga bestämmelser om rätten att inneha vapen och droger, så att ingen kan bege sig över gränsen för att köpa vapen som inte får köpas i det egna landet. Vidare behövs gemensamma regler beträffande rätten för medborgare från länder utanför EG att vistas och arbeta inom EG-området. Vitboken framhåller bl a att EG måste skaffa sig en gemensam politik beträffande visering av utlänningar, vilket är intressant mot bakgrund av det visumtvång som Frankrike infört.

Som synes är det en lång rad åtgärder av mycket olika slag som fordras enbart för att avskaffa gränskontrollen.

2 *Tekniska handelshinder.* Problemet är hur man skall kunna avveckla de hinder mot varuutbytet som består i att medlemsländerna har olika skydds- och kvalitetsföreskrifter för såväl industri- som jordbruksprodukter. EG har gått in för ett system som man kallar "det nya tillvägagångssättet" (the new approach) och som på en gång skall vara så enkelt som möjligt och ändå upprätthålla en hög skyddsnivå. Huvudregeln är att en vara, som tillverkats i enlighet med gällande föreskrifter i ursprungslandet skall kunna säljas fritt i övriga medlemsländer, även om dessa har egna bestämmelser, som är skiljaktiga. I många fall räcker det med detta, eventuellt kompletterat med överenskommelser om ömsesidigt god-

kännande av nationella föreskrifter och standarder, respektive nationella provningsförfaranden och typgodkännanden.

I de fall då det av hänsyn till människors hälsa och säkerhet anses nödvändigt med enhetliga föreskrifter, kan de nationella, ofta oerhört strikta och detaljerade föreskrifterna ersättas med gemensamma säkerhetskrav, som fastställs av EGs råd. Om en produkt uppfyller dessa krav, skall den kunna säljas fritt inom hela EG-området. Detta innebär en förenkling genom att man undviker detaljrikedomen och stelheten i många nationella föreskrifter, samtidigt som man försäkrar sig om att en viss skyddsstandard upprätthålls inom hela EG-området.

Den naturligaste utvägen är givetvis att hänvisa till gemensamt antagna standarder. EG har därför inlett ett samarbete med ett flertal europeiska standardiseringsorgan för att främja framtagandet av nödvändiga standarder. Inte bara EG-länderna utan även Sverige och övriga EFTA-länder är medlemmar i dessa organ, och därför har EG börjat samarbeta med EFTA om denna standardisering.

I vitboken uppräknas också en rad speciella åtgärder som måste genomföras i fråga om en harmonisering av lagstiftningen inom olika sektorer. Det gäller bl a säkerhets- och miljöbestämmelser för bilar, skyddsföreskrifter för maskiner samt traktorer och jordbruksredskap, livsmedelslagstiftningen, läkemedelslagstiftningen, bestämmelser om kemikalier etc.

3 *Offentlig upphandling.* EGs råd har redan för länge sedan utfärdat direktiv om att deltagande i offentlig upphandling måste stå öppet för alla medlemsländer. Dessa direktiv har dock följts dåligt. I själva verket har värdemässigt bara en fjärdedel av upphandlingen varit tillgänglig för företag från andra medlemsstater. Vitboken vill nu råda bot på detta samt utvidga liberaliseringen till att omfatta fler myndigheter än hittills (även regionala och kommunala). Vidare vill man utvidga området till att omfatta även energi, vatten, transporter och telekommunikationer. Ett problem är att vissa av dessa sektorer i några länder privatiserats, och att det således strängt taget inte längre är fråga om offentlig upphandling.

4 *Fri rörlighet för arbetstagare och fria yrkesutövare.* En gemensam arbetsmarknad liknande den nordiska finns redan. Mycket

återstår emellertid att göra för att tillförsäkra egenföretagare rätt att etablera sig i andra medlemsländer. Vidare föreslås åtgärder beträffande ömsesidigt erkännande av högskoleexamina och ökade möjligheter för studenter att studera vid högskolor i andra medlemsländer.

5 *En gemensam marknad för tjänster.* Trots att Romfördraget innehåller bestämmelser om "fria tjänster" återstår mycket att göra. Främst gäller det möjligheterna för banker, försäkringsbolag och transportföretag i ett land att utöva verksamhet i andra medlemsstater. Vidare rätten att förmedla sådana finansiella tjänster som försäkringar, bostadssparkonton, konsumentkrediter, in-teckningslån etc över gränserna. Det behövs också gemensamma regler för handeln med aktier och andra värdepapper så att man kan skapa en gemensam börsmarknad. På transportområdet har redan upphävandet av kvoteringen av godstransporter med lastbil nämnts, men dessutom är bl a en liberalisering av passagerartransporter på landsväg och av flygtrafiken aktuell. Vitboken tar också upp frågan om rätten att sända radio och TV över hela EG-området, vilket bl a gör enhetliga regler om reklam i radio och TV nödvändiga.

Vidare gäller det framtidens teknologi i fråga om elektroniska distributions- och betalningssystem. Det gäller att få fram med varandra förenliga system, så att exempelvis olika slags betalkort kan användas inom hela EG.

6 *Fria kapitalrörelser.* Trots Romfördragets bestämmelser har flera länder kvar olika former av valutarestriktioner. Dessa måste nu successivt avskaffas, åtminstone inom EG.

7 *Bolagslagstiftning.* För att underlätta företagssamarbete över gränserna har EGs råd under åren utfärdat en rad direktiv avsedda att harmonisera bolagslagstiftningen. Särskilt aktuell är den s k Europeiska intressegrupperingen, en ny slags bolagsbildning som skulle göra det möjligt för två eller flera företag i olika medlemsländer att gå samman om enskilda projekt under en gemensam juridisk hatt. EG-kommissionen anser fortfarande, att man dessutom bör genomföra förslaget om ett särskilt Europa-bolag, som skulle kunna operera i hela EG som om några nationella bolagslagar inte fanns.

I detta sammanhang tas också frågan upp om ett gemensamt EG-varumärke, om ratificering av den europeiska patentkonventionen och om bestämmelser om patentering av mikrochips och om nya bioteknologiska uppfinningar.

8 *Indirekta skatter.* Utöver problemet med uppbörden av moms på importvaror tar vitboken också upp frågan, om nivån på moms och andra varuskatter i medlemsländerna behöver harmoniseras. Kommissionen kommer i vitboken till den slutsatsen, att ett avskaffande av gränskontrollerna inte är möjligt så länge varuskatterna är så olika att det i större skala lönar sig att resa över till ett annat land för att handla. En viss likriktning av skatterna blir därför nödvändig. Vitboken drar upp ett ganska utförligt schema för hur förhandlingarna om detta skall gå till.

Det är således en mycket lång katalog åtgärder som måste vidtagas för att alla gränskontroller skall kunna upphävas och för att man skall få en verkligt enhetlig, gemensam marknad, liknande den amerikanska. Ändå är den här gjorda uppräknningen långt ifrån uttömmande. Nämda åtgärder är mer eller mindre angelägna och mer eller mindre svåra. Till de svåra hör sådana frågor som harmoniseringen av skatterna, omläggningen av veterinär- och växtkontrollen och liberaliseringen av flygtrafiken.

Kommer vitboksprogrammet verkligen att kunna genomföras? En del förseningar har redan inträffat och det kan tänkas att flera åtgärder inte hinner genomföras så som planerat. Å andra sidan är alla medlemsländer inställda på, att fullbordandet av den gemensamma marknaden har högsta prioritet. Säkert kommer några reformer att släpaefter och det är inte säkert att all gränskontroll kan avvecklas redan 1992. Men det är ändå realistiskt att utgå från att en i allt väsentligt fungerande gemensam marknad kommer att finnas då.

Enhetsakten

Vitbokens åtgärdspaket får inte ses som en isolerad företeelse. Den ingår som en del — en viktig sådan — i EGs totala agenda för att förstärka integrationsarbetet och driva det vidare på vägen mot en ekonomisk union.

Grunden för denna utveckling har lagts genom den s k Enhetsakten¹ — en traktat som undertecknades i februari 1986 och vid det här laget ratificerats av samtliga medlemsstater. Enhetsakten handlar dels om det politiska samarbetet mellan EG-länderna, dels om en revision och utbyggnad av Romfördraget om det ekonomiska samarbetet. Vad akten åstadkommer är framför allt följande:

1 *Den kodifierar och i viss mån förstärker formerna för det utrikespolitiska samarbetet mellan EG-länderna.* Men den går ett steg vidare. Art 1 i Enhetsakten uttalar: "De Europeiska Gemenskaperna och det Europeiska Politiska Samarbetet skall ha till syfte att tillsammans bidra till konkreta framsteg mot en europeisk enhet." Detta är första gången som man i en traktat fastslår ett samband mellan det utrikespolitiska samarbetet under det Europeiska Rådet² och det ekonomiska samarbetet inom ramen för EG och Romfördraget. Det bör dock observeras att ordet "enhet" inte syftar på en statsrättslig union (ett Europas Förenta Stater).

2 *Genom tilläggsartiklar till Romfördraget fastslår den målet att fullborda den gemensamma marknaden till den 31 december 1992.* För att underlätta detta inför akten möjlighet till beslut med kvalificerad majoritet³ i en rad fall där Romfördraget hit-

¹ Single European Act, undertecknad i Luxemburg 17 februari 1986 resp i Haag 28 februari 1986.

² Det gäller numera att skilja mellan:

- a Europeiska Rådet, som består av EG-ländernas stats- eller regeringschefer och EG-kommissionens ordförande och som möts minst två gånger om året. Det är det högsta organet för EG-ländernas politiska samarbete men det diskuterar också principfrågor om det ekonomiska samarbetet inom ramen för den Europeiska Gemenskapen.
- b Den Europeiska Gemenskapens Råd, som består av utrikesministrarna eller annan regeringsmedlem från EG-länderna och som är det styrande organet för det ekonomiska samarbetet enligt fördragen om ekonomiska gemenskapen (Romfördraget 1957), kol- och stålunionen och Euratom.
- c Europarådet, som bildades redan 1948 och i vilket alla västeuropeiska länder, inkl Sverige, är medlemmar.

³ För kvalificerad majoritet enligt nuvarande regler krävs 54 röster av 76. Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland har 10 röster vardera, Spanien 8, Belgien, Holland, Grekland och Portugal vardera 5, Danmark och Irland 3 samt Luxemburg 2 röster. Det innebär bl a att även om de fem största länderna håller ihop, måste de ha hjälp av minst två små länder för att få kvalificerad majoritet. De små länderna tillsammans eller två stora och ett litet kan hindra att ett förslag antages; se Carl B Hamiltons uppsats sid. 40—97.

tills krävt enhälliga beslut. Detta gäller särskilt beslut om åtgärder för att undanröja tekniska handelshinder.

3 *Den lägger två nya ansvarsområden under Romfördraget, nämligen samarbete i fråga om forskning och teknisk utveckling samt miljövård.* Genom tilläggsartiklar till Romfördraget ålägger den vidare EG ett ansvar för att höja nivån på arbetsmiljön och att främja dialogen mellan arbetsgivare och löntagare. Regionalpolitiken förstärks liksom Romfördragets stadganden om en samordning av den ekonomiska politiken. I det sammanhanget införs en hänvisning till det Europeiska Monetära Systemet (EMS) i Romfördraget.

Ur Enhetsakten kan således följande sex parallella målsättningar härledas¹

- skapandet av en stor enhetlig marknad utan inre gränser
- en ökad ekonomisk och socialpolitisk samordning
- en gemensam politik för vetenskaplig och teknisk utveckling
- en förstärkning av EMS
- ett vidgat socialt solidaritetsarbete inom Gemenskapen
- samordnade åtgärder i fråga om miljön.

Blir Sverige diskriminerat?

Att EG skapar en fullständig gemensam marknad innebär naturligtvis stora fördelar även för producenter och exportörer i utomstående länder. I stället för att tvingas anpassa sig till de olika föreskrifter och normer som tillämpas i tolv skilda nationer kommer de i framtiden att möta ett enhetligt regelsystem för hela marknaden. Detta gäller särskilt för Sverige och övriga EFTA-länder² i Västeuropa, som redan har tullfri tillgång till EG-marknaden.

Men de nya bestämmelserna och åtgärderna i EG kan också

¹ Jfr "Making a Success of the Single Act — a New Frontier for Europe", meddelande från kommissionen den 15 februari 1987 (COM [87] 100 final).

² EFTA (European Free Trade Association) har numera följande medlemmar: Finland, Island, Norge, Sverige, Schweiz, Liechtenstein och Österrike.

medföra nackdelar för utomstående stater. EG-länderna beviljar varandra fördelar och friheter som de inte utan vidare är villiga att utsträcka till andra. Upphävandet av all gränskontroll inom EG kan medföra att kontrollen vid EGs yttergränser kan komma att skärpas. De lösningar som EG väljer i fråga om gemensamma säkerhetsföreskrifter kan vara oförmånliga för utomstående länder. Provning och typgodkännande av tredje lands produkter kan göras mindre generöst än för inhemska varor. Det är inte självklart att utomstående får samma tillgång till offentlig upphandling som EGs egna medborgare.

Kort sagt, skapandet av en gemensam marknad kan leda till diskriminering av utomstående. Sverige får exempelvis inte samma konkurrensmöjligheter på den tyska marknaden som Frankrike och Storbritannien.

De bilaterala frihandelsavtalen mellan EG och de olika EFTA-länderna i förening med EFTA-konventionen har lett till uppkomsten av ett västeuropeiskt frihandelssystem, i vilket EG ingår som en enhet, och har sammankopplat EG och EFTA i ett ömsesidigt samarbete. Varken EG eller EFTA har något intresse av att nya sprickor uppstår i denna frihandel och att EFTA-länderna så att säga på nytt kopplas bort från EG. Med åren har EG dessutom allt mera kommit att betrakta EFTA-länderna som en resurs i strävandena att stärka Europas konkurrenskraft. På båda sidor är man därför snarast inställd på att ytterligare fördjupa samarbetet.

Man kan också ställa sig frågan om det egentligen finns något skäl för EFTA-länderna att sinsemellan och i förhållande till EG behålla de hinder mot handel och ekonomiskt samarbete, som Gemenskapen nu anser sig kunna undanröja. Skulle inte EFTA parallellt kunna avveckla samma hinder som EG tar bort och genom samarbete undvika risken för diskriminering?

Luxemburgdeklarationen

Det var dessa tankegångar som låg till grund för den deklaration, som utfärdades i Luxemburg den 9 april 1984 efter ett ministermöte mellan EG- och EFTA-länderna.

Mötet i Luxemburg tillkom för övrigt på svenskt initiativ. Det hade varit en länge närd önskan särskilt hos den svenska re-

geringen att få till stånd någon form av toppmöte mellan EFTA och EG. Syftet var att framhäva EFTAs betydelse för EG och engagera EG-ländernas regeringar fastare i samarbetet. Sommaren 1983 besökte den svenske utrikeshandelsministern Mats Hellström Paris och träffade där bl a den franske utrikesministern Claude Cheysson. Det var i ett av Gemenskapens mörkaste och mest krisartade ögonblick. Bråket om Storbritanniens bidrag till EGs budget syntes inte ha något slut och man hade inom EG börjat bli allvarligt bekymrad över den gemensamma marknadens brister. Den franska regeringen sökte efter uppslag, som kunde ge nya impulser till diskussionerna.

När därför Hellström framkastade tanken på en ministerkonferens mellan de båda blocken anammade Cheysson tacksamt detta utspel. Mötet kom sedan att hållas under Hellströms och Cheyssons förenade ordförandeskap. Dessa båda var nämligen då, i april 1984, ordförande i EFTAs respektive EGs råd.

I mötet deltog EG-ländernas utrikesministrar, eftersom dessa är ordinarie ledamöter i EGs råd. EFTA-länderna skickade däremot sina handels- eller ekonomiministrar. Dock med ett undantag: från Norge kom betecknande nog den norske utrikesministern Sverre Strøm.

I deklarationen från mötet heter det, att de deltagande ministerrarna var "övertygade om vikten av ytterligare åtgärder för att befästa och förstärka samarbetet i syfte att skapa en dynamisk 'European Economic Space' till gagn för deras länder".

Det är inte lätt att finna en god översättning av termen "economic space". I EGs språkbruk används ofta ordet space för att beteckna ett område med gemensam politik eller gemensamma regelsystem. På svenska blir det väl närmast en "ekonomisk sfär". Den svenska regeringen översätter uttrycket till "en västeuropeisk stormarknad", men det täcker inte alldeles vad det är frågan om.

Avsikten är således att EG och EFTA-länderna skall bygga vidare på den grund som lagts av frihandelsavtalen och försöka skapa så hinderslösa förhållanden som möjligt för handeln och samfärdseln. Till den ändan skall man, enligt deklarationen, fortsätta ansträngningarna att förbättra frihandeln, i synnerhet genom en harmonisering av standarder, en avveckling av tekniska handelshinder, förenkling av gränsformaliteter och ursprungsregler, eliminering av otillbörliga konkurrensmetoder i

handeln (unfair trading practices) och statliga stödåtgärder som snedvrider konkurrensen mellan länderna, samt genom att inrätta ömsesidiga möjligheter att delta i offentlig upphandling.

Därutöver skall, enligt deklarationen, samarbetet i fråga om forskning och teknisk utveckling ökas. Det talas också om ett intensifierat samarbete eller samråd vad beträffar transporter, jordbruk och fiske och energi samt samråd och informationsutbyte bla med avseende på arbetsmiljö, konsumentskydd och miljövård.

Mötet i Luxemburg ägde rum drygt ett år innan EGs vitbok presenterades. Så småningom började man dock på båda sidor utgå från att idealet vore att EFTA-länderna parallellt ansluter sig till de åtgärder EG vidtar enligt vitboksprogrammet. Detta kan ske antingen genom på egen hand frivilliga ändringar av bestämmelserna i EFTA-länderna eller, i vissa delfrågor, genom formella avtal med EG.

Gemenskapen har för sin del deklarerat att inget område bör uteslutas från samarbetet på förhand.

Den svenska regeringens ståndpunkt

I en proposition, som överlämnades till riksdagen i december 1987 ("Sverige och den västeuropeiska integrationen", Prop 1987/88:66), definierar den svenska regeringen de mål, som enligt dess mening bör gälla för samarbetet. I denna heter det bl a:

"Det grundläggande önskemålet att åstadkomma omfattande, nära och varaktiga förbindelser med EG under hänsynstagande till neutraliteten kvarstår och har närmast förstärkts genom det arbete som EG har inlett på att förverkliga den inre marknaden. Med visionen av ett 'gränslöst Europa' bör ansträngningarna inriktas på praktiska åtgärder för att så långt det är möjligt undanröja existerande gränshinder och åstadkomma likabehandling på hela den västeuropeiska marknaden. — — — Vi vill således medverka i arbetet på att främja fri rörlighet för varor, tjänster, människor och kapital i hela Västeuropa." Sammanfattningsvis säger sig regeringen vilja "arbeta för att en gemensam marknad, omfattande samtliga 18 länder i EFTA och EG, upprättas i Väst-europa". Och vidare: "Strävan måste vara att se till att konkurrensvillkoren blir desamma för svenska företag som för EG-

företag. Men också att se till att svenskt näringsliv får medverka i ansträngningarna att bygga upp ett ekonomiskt starkt och mot omvärlden konkurrenskraftigt Europa.”

Samtidigt säger sig regeringen inte finna någon anledning att ompröva sin avvisande hållning till fullständigt medlemskap i EG. Skälen är hänsynen till neutraliteten. ”Enligt regeringens mening kan Sverige inte delta i ett förpliktande utrikespolitiskt samarbete inom en viss grupp av stater med syfte att utforma gemensamma ståndpunkter. Det finns också gränser för hur långt Sverige kan gå när det gäller att underkasta sig överstatliga beslut på det ekonomiska området.” Med det sistnämnda förbehållet torde regeringen mena, att vårt land inte får binda sin ekonomiska handlingsfrihet så hårt, att det förlorar rätten och förmågan att mobilisera de resurser som behövs för att hävda neutraliteten.

Hur samarbetet utvecklas

Utredningar och förhandlingar för att utveckla det nya samarbetet kom snabbt i gång. Trots detta har de konkreta framstegen varit ganska långsamma.

Sammanfattat i yttersta korthet har följande hänt¹

Tekniska handelshinder. Det enklaste sättet att undanröja tekniska handelshinder är att man kommer överens om gemensamma *standarder*. EG har träffat överenskommelser med de europeiska standardiseringsorganen CEN (Comité Européen de Nor-

¹ För den intresserade allmänheten är det ganska lätt att, något i efterhand, följa med utvecklingen i EG och samarbetet Sverige/EG. Utrikesdepartementet ger i begränsad upplaga ut årsrapporter från den svenska delegationen i Bryssel om utvecklingen inom Gemenskapen. Den senaste har titeln ”EG under verksamhetsåret 1987/88”.

Samarbetet Sverige/EG behandlas i

- Kommerskollegiets årsrapporter ”Utrikeshandel och handelspolitik” (Liber),
- UD:s årsberättelser ”Sverige — EG” (Liber).

I serien ”UD informerar” har utrikesdepartementet också utgivit en broschyr med en allmän översikt: ”Sveriges samarbete med EG” av Axel Moberg (1987:4, 29 sidor. Kan erhållas gratis från UD:s Press- och informationsenhet, Box 16121, 103 23 Stockholm.)

Viktigare händelser i samarbetet med EG, liksom i handelspolitiken i övrigt, redovisas löpande i kvartalsskriften ”Aktuellt i Handelspolitiken”, som utges av UD:s handelsavdelning (kan erhållas kostnadsfritt efter anmälan per telefon 08-763 31 31).

malisation) och CENELEC (för elektrisk materiel) samt, på telekommunikationsområdet, med de europeiska post- och telegrafförvaltningarnas samarbetsorgan, CEPT. Enligt dessa överenskommelser kan EG ge standardiseringsorganen särskilda uppdrag för att få fram standarder, som anses speciellt angelägna och brådskande. EFTA har inlett ett samarbete med EG för att i samråd och parallellt ge motsvarande uppdrag. EFTA betalar då också en viss del av kostnaderna. Genom detta samarbete får EFTA-länderna ett skydd mot att EG antar egna standarder och föreskrifter, som strider mot EFTAs intressen.

Samarbetet i frågan om harmonisering av tekniska föreskrifter, pågår för fullt. Inriktningen är att EFTA-länderna skall ansluta sig till EGs "new approach" (se uppsatsen sid. 164—180). Ett första testfall blev en anpassning till EGs direktiv om säkerhetskrav för lågspänd elektrisk materiel. Sveriges riksdag antog en lag om detta i april 1988. Man arbetar på flera liknande förslag, exempelvis harmoniserade föreskrifter om maskiner, tryckkärl och byggmaterial. Viktig är också frågan om ömsesidigt erkännande av provningsresultat och typgodkännande. Ett ramavtal om detta diskuteras mellan EG och EFTA, som skall följas upp genom särskilda avtal med enskilda EG-länder.

Gränsformaliteter. I maj 1987 undertecknade EFTA-länderna en konvention om anslutning till EGs nya, enhetliga tulldokument (Single Administrative Document, SAD) som från 1988 skall ersätta alla olika hittills använda tullformulär. Samtidigt undertecknades en konvention om gemensamma bestämmelser om transitering av gods. Vidare har en särskild expertgrupp EG/EFTA inrättats för samarbete i anslutning till EGs projekt för en datorisering av de administrativa procedurerna rörande handeln mellan medlemsstaterna, det s k CD-projektet.

Vad beträffar förenkling av *ursprungsreglerna* har EG äntligen beviljat EFTA en länge efterlängtd reform, nämligen s k multi-lateral kumulation (vid avgörandet av om en vara har EFTA-ursprung kan bearbetningar, gjorda i flera EFTA-länder, läggas samman).

Offentlig upphandling. Diskussionerna om en ömsesidig liberalisering av den offentliga upphandlingen har gått mycket trögt. EG ville i första hand förhandla om en liberalisering inte blott

av statliga organs upphandling utan även av regionala och lokala myndigheters inköp. Detta hade Schweiz och Österrike svårt att acceptera. EFTA ville i stället gå fram sektorsvis och börja med teleområdet. Detta har däremot EG avvisat.

Man har också börjat diskutera sådana ämnen som lättnader i handeln med vissa produkter av livsmedelsindustri, transporter, finansiella tjänster, produktansvar och t o m harmonisering av indirekta skatter. Men ofta rör det sig om begränsade detaljfrågor och man har ännu inte kommit särskilt långt.

Andra samarbetsåtgärder

Den kedja av åtgärder, som skildrats hittills, syftar alltså till att skapa en samfällid västeuropeisk stormarknad, i vilken EG-marknaden bildar en enhet. Men denna stormarknad är, enligt EGs sätt att se, inte ett självändamål. Den skall utgöra den grund på vilken de deltagande länderna i fortsatt samarbete skall kunna bygga ett starkare och mera dynamiskt Europa.

Som redan nämnts anger Luxemburgdeklarationen flera områden för ett sådant samarbete, bla forskning och teknisk utveckling samt miljövård, arbetsmiljö och konsumentskydd jämte ett ekonomiskt-politiskt samråd — ämnen, som också tagits upp i EGs enhetsakt. Betydelsen av FoU-samarbetet understryks i deklarationen. Övriga områden anges mera som en möjlighet för samarbete, för den händelse båda sidor är intresserade.

Forskning och teknisk utveckling

Det kan här vara på sin plats att nämna något om FoU-samarbetet mellan Sverige och EG, eftersom det inte i övrigt tas upp annat än i förbigående i denna bok.

EG har sedan länge bedrivit en rad forskningsprogram, som varit gemensamt finansierade och gemensamt styrda. I några fall har dessa program varit öppna även för utomstående länder. Sverige deltar således sedan många år jämte Schweiz i forskningsprojektet JET, som avser utveckling av fusionsenergi. Vårt land deltar också i EGs stålforskning inom ramen för

fördraget om kol- och stålgemenskapen. 1983 träffades vidare ett avtal om samverkan om råvaruutnyttjande i skogsindustrin. Ett liknande avtal föreligger om forskning beträffande avfallsåtervinning.

Vid sidan av EGs interna forskningsverksamhet finns COST (European Cooperation in Scientific and Technical Research), som omfattar 19 västeuropeiska stater (inkl Jugoslavien). COST inleddes på EGs initiativ 1971 och har ett sekretariat i EG. Programmet omfattar tio områden för tillämpad forskning av gemensam betydelse för hela Europa, exempelvis datateknik, transportväsende, havsfrågor (havsmiljöfrågor har nu också fått ett eget program MAST), meteorologi och miljövård. Sverige spelar en ganska framträdande roll i COST. Ett nytt program för ekonomisk integrationsforskning är SPES, i vilket Sverige också är med.

Genom enhetsakten inskrevs en skyldighet för EG att upprätta fleråriga ramprogram för FoU-samarbetet. Gällande ramprogram för tiden 1987 — 91 är uppdelat på åtta stora målområden: livskvalitet, informationssamhället, infrastruktur för den gemensamma marknaden (telekommunikation, transport), ny teknologi för modernisering av industrin, energi, bioteknologi, havsteknik och forskarrörlighet. Enligt enhetsaktens bestämmelser kan gemenskapen träffa avtal med utomstående länder om deltagande i denna forskning.

Ett ramavtal mellan Sverige och EG om forsknings- och utvecklingssamarbete undertecknades i januari 1987. Strängt taget öppnar detta avtal endast en möjlighet att förhandla om svenskt deltagande i EGs olika forskningsprojekt, men denna möjlighet har redan börjat utnyttjas i olika sammanhang.

Under 1980-talet har EG inlett ett antal nya "strategiska" forskningsprogram. Syftet med dessa är inte enbart att ta fram nästa generation av avancerad teknologi utan kanske ännu mera att vänja företag och forskningsinstitutioner i medlemsländerna att samarbeta över gränserna om tillämpad forskning och sålunda utveckla gemensamma forskningsresurser. När det gäller forskningsprojekt i vilka två eller flera företag och institutioner i två eller flera länder samarbetar, kan EG-kommissionen betala upp till halva projektkostnaden.

Mest kända av dessa program är ESPRIT (European Strategic Programme for Research in Information Technology), RACE

(telekommunikationer), BRITE (ny teknologi för gamla, traditionella industrier) samt några program på bioteknologins område.

Flera av dessa, särskilt ESPRIT och RACE, är av stort intresse för Sverige. Det har dock inte varit självklart att svenska företag skall få delta i dessa program, som startades före tillkomsten av enhetsakten. För Sverige uppstår också en besvärlig forskningspolitisk fråga om fördelningen mellan staten och företagen när det gäller att bestrida den svenska andelen av de gemensamma kostnaderna vid svenskt deltagande i EGs projekt för tillämpad företagsforskning.

Sommaren 1985 tog den franske presidenten Mitterrand initiativet till ett västeuropeiskt samarbete på det högteknologiska området, som går under namnet EUREKA. Dess syfte är också att uppmuntra ett samarbete beträffande tillämpad forskning över nationsgränserna. Av särskilt intresse för Sverige är att det omfattar alla västeuropeiska länder och att det ligger utanför EG. Sverige har därför redan från början kunnat delta på jämställd fot med övriga nationer.

Samarbetets begränsningar

Samarbetet i de former, som EG och EFTA nu valt att pröva, sker på grundval av de nuvarande frihandelsavtalen. Avsikten är inte att sluta ett nytt, övergripande avtal eller på annat sätt förändra Sveriges status i förhållande till EG.

Vad som sker är att man steg för steg kommer överens om samarbete i den ena frågan efter den andra: gränskontrollen, tekniska handelshinder, offentlig upphandling, handeln med tjänster osv. I många fall kan detta ske genom formella avtal. EG föredrar emellertid att EFTA så långt som möjligt frivilligt avvecklar hinder och anpassar sig till EGs politik. Ett skäl till detta är att det kan vara svårt och omständligt att få de tolv medlemmarna i EG att enas om ett avtal med EFTA.

Vilka är då förutsättningarna för att syftena med det vidgade samarbetet skall uppnås? Den svenska regeringens ambitioner är ju, som vi sett, ganska stora. Man talar om att upprätta en västeuropeisk gemensam marknad, om ett gränslöst Europa och om likvärdiga konkurrensvillkor. Det bör kanske observeras att regeringen inte lovar något bestämt, utan använder ut-

tryck som "att arbeta för" och "att medverka till".

I regeringspropositionen anför man också en hel del betänkligheter på olika sakområden. En harmonisering med EG kan ju också komma att medföra rätt stora förändringar i den hittillsvarande svenska politiken, såsom större frihet för utländska investeringar i Sverige och en anpassning av momsen till europeisk nivå.

Ändå torde de svåraste hindren för samarbetet komma att resas av de förbehåll som gjorts av EG. Gemenskapen har nämligen ställt tre egna villkor¹ för samarbetet med EFTA-länderna. De är:

- Den Europeiska Gemenskapens egen integration kommer alltid i första hand.
- Samarbetet med EFTA får på intet sätt störa EGs interna beslutsprocess.
- Samarbetet måste leda till en ömsesidig balans mellan fördelar och förpliktelser.

Låt oss börja med det sistnämnda förbehållet. EG, och särskilt kommissionen, har hittills behandlat EFTA-länderna mycket öppet och liberalt. Det har på sina håll lett till klagomål över att EFTA-länderna plockar russinen ur Gemenskapens kaka utan att åta sig motsvarande förpliktelser. Bland andra Frankrike och Italien har hävdats, att man måste kräva verklig reciprocitet. På sistone har de nya medlemmarna Portugal och Spanien gjort gällande att de fått betala ganska dyrt för medlemskapet i EG och därmed förknippade förmåner. Då bör inte samma förmåner ges bort gratis till länder som inte är fulla medlemmar.

I flera sammanhang kommer alltså EG-länderna att resa frågan om de små EFTA-länderna verkligen har tillräckligt att erbjuda i utbyte mot att de får tillgång till EGs stora marknad. Vad detta kan komma att innebära är det för tidigt att bedöma. Kanske får man så småningom tänka sig någon slags paketlös-

¹ Första gången fastslogs dessa förutsättningar i ett yttrande av Kommissionen den 13 maj 1985 (The Community and the EFTA Countries — Implementation of the Joint Declaration issued in Luxembourg on 9 April 1984. [Com [85] 206 final]). De upprepades bla med stort eftertryck av kommissionären Willy de Clercq i ett uttalande inför EFTAs ministerråd vid ett möte i Interlaken i maj 1987. Willy de Clercq ansvarar inom kommissionen för förbindelserna med utomstående länder och var då alltså den högste ansvarige för förhandlingar med Sverige och övriga EFTA-länder.

ningar, där fördelar på ett område byts mot erbjudanden på ett annat.

Ett liknande problem är frågan om EG kan bevilja EFTA-länderna förmåner, som man inte samtidigt ger exempelvis till USA eller Japan. Det är möjligt att göra detta beträffande åtgärder, som ligger klart inom ramen för frihandelsavtalen. Där emot kan internationella överenskommelser, såsom GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) och OECDs (Organization for Economic Co-operation and Development) regler, möjligen lägga hinder i vägen för speciella avtal med EFTA om offentlig upphandling, kapitalrörelser etc.

Vad beträffar EGs integritet måste man komma ihåg att förhandlingarna hela tiden förs mellan den Europeiska Gemenskapen som en enhet å ena sidan och EFTA-länderna å den andra. Inom EG har man varit mycket angelägen om att samarbetet med EFTA på intet sätt får störa den inre integrationen och beslutsprocessen i Gemenskapen. Det innebär i regel, att de tolv medlemsländerna först måste enas om, hur man vill lösa en viss fråga — därefter kan en diskussion tas upp med EFTA om samarbete. Det gör att EGs förhandlingsutrymme kan bli mycket begränsat, eftersom det blir svårt att ändra på ett beslut som tolv regeringar redan fattat.

EFTA-länderna är inte medlemmar i EG och kan därför inte delta i EGs interna beslut. Ett sätt att undvika, att EG väljer lösningar, som senare visar sig oacceptabla för EFTA-länderna, är att EFTA på ett tidigt stadium i EGs förberedelser får tillfälle att framföra sina synpunkter. EG behöver inte lyssna på EFTA men man kan hoppas att Gemenskapen inte i onödan fattar beslut, som försvårar samarbetet. Tendensen i samarbetet hittills har varit att underlätta ett tidigt åsiktsutbyte.

Samarbetets former¹

Till allt detta kommer ett ytterligare problem, som kan bli avgörande för hela samarbetets utveckling. Vad har EG för garanti för att EFTA även på sikt kommer att följa Gemenskapens politik och lösningar? Vare sig det gäller formella avtal EG/EFTA

¹ Se även Carl B Hamiltons uppsats, sid 40—97.

eller en frivillig anpassning från EFTAs sida, blir frågan om EG kan lita på att EFTA följer med om EG vill ändra eller utveckla sin politik. Och hur skall EG kunna försäkra sig om att tillämpningen av gemensamma överenskommelser blir lika i EFTA och Gemenskapen?

Inom EG vakar Kommissionen och Domstolen över att de tolv medlemmarna tillämpar Rådets beslut på ett likformigt sätt. De tolv kan i sin tur i Rådet gemensamt ändra tidigare rådsbeslut.

Några motsvarande institutioner finns inte i EFTA. Kan EFTA underkasta sig beslut och skiljedom av EGs institutioner utan att vara representerade i dessa? Eller kan man konstruera gemensamma institutioner för att övervaka samarbetet EG/EFTA? Skulle det vara möjligt att på nytt ta upp den gamla idén om en association i någon form?

Den svenska regeringen skulle ha önskat att samarbetet med EG kunde ha byggts upp inom ramen för en tullunion. Det skulle ha givit ett gott underlag för det fasta och varaktiga samarbete som Sverige eftersträvar. Men EG svarade redan under förhandlingarna 1971 att en sådan lösning var oacceptabel. Man kan inte bli medlem endast i en del av EG och utan gemensamma institutioner finns ingen garanti för likformig tillämpning.

Kan inte denna fråga om varaktigheten i samarbetet och likformigheten i rättstillämpningen lösas är det fara värt att EG krymper omfattningen av samarbetet betydligt. Då når inte Sverige de mål om ett gränslöst Europa och likformiga konkurrensvillkor som regeringen själv ställt upp. Det kan återigen komma att visa sig att det i praktiken inte finns någon medelväg mellan ett enkelt frihandelsavtal och fullt medlemskap.

Det kan redan nu konstateras att visionen "European Economic Space" inte betyder att EGs gemensamma marknad utsträcks att omfatta hela Europa. Så länge EFTA-länderna inte ingår i någon tullunion med EG utan upprätthåller sina egna tulltariffer gentemot yttrevärlden måste EG alltså förvissa sig om att inga varor smiter in så att säga bakvägen genom EFTAländer med lägre tullar och färre restriktioner. Därför måste EG behålla en viss ursprungskontroll vid sin yttergräns. EG kommer därför aldrig att kunna slopa gränskontrollen helt mot Sverige utan tullunion. Vidare torde samarbetet inte komma att omfatta jordbrukshandeln eller en gemensam arbetsmarknad.

Hur det slutligen går med det vidgade samarbetet torde vi inte få veta förrän 1992 eller ännu senare. EG måste försäkra sig om att fullbordandet av den egna inre marknaden är i hamn innan man kan ta slutlig ställning till samarbetet med EFTA-länderna.

Nackdelen med detta är att EG-företagen redan nu vet åtminstone i huvuddrag hur deras gemensamma marknad kommer att se ut och kan förbereda sig därefter. Svenska företag svävar däremot ännu en lång tid i ovisshet om på vilka villkor de kommer att kunna operera på Europa-marknaden. EGs företag har ett försprång.

Sveriges anpassning till EGs Inre Marknad

Syfte och sammanfattning

År 1973 trädde Sveriges frihandelsavtal med EG i kraft. Frihandelsavtalet innebar en tullfri handel med industrivaror mellan Sverige och EG. Jordbruksprodukter inkluderades emellertid inte i avtalet, inte heller handeln med tjänster, och inte heller fanns bestämmelser om fri rörlighet för kapital eller för personer.

Under de femton åren mellan 1973 och 1987 kan EG-frågan sägas ha varit borta ur svensk samhällsdebatt. Orsaken till det nyväckta intresset är att man inom EG 1985 fattade beslut om en väsentligt fördjupad ekonomisk integration mellan medlemsländerna, den så kallade Inre Marknaden. Mitt intryck är att det idag dessutom finns ett allmänt nyväckt intresse för europeisk kultur och samhällsliv.

Syftet med denna uppsats är att försöka beskriva Sveriges ekonomiska integration med Västeuropa, identifiera och något analysera tre väsentliga frågor som Inre Marknaden reser för Sverige: målen för EG-politiken, de ekonomiska konsekvenserna, och förhandlingsstrategin. Uppsatsen avslutas med en bedömning ur EGs perspektiv av Sveriges ambivalenta närmande till EG. Efter att ha diskuterat alternativa former för Sveriges anknytning till EG, utanförskap och status quo, association eller medlemskap, utmynnar avsnittet i slutsatsen att Sverige endast kan uppfylla de ekonomiska målen att svenska varor och svenska medborgare icke skall diskrimineras inom EG genom att bli medlem av EG. Slutsatsen leder naturligt fram till ett försök att analysera Sveriges inflytande inom EG som medlem i EG.

Bakgrund

Syftet med den Inre Marknaden är kort uttryckt att ge Europa något av den större dynamik, högre ekonomiska tillväxt, och ökade sysselsättning som kontinenten tidigare har haft men som sedan mitten av 1970-talet mera karaktäriserat USA och Japan än Västeuropa. Den globala rivaliteten med USA och Japan är en viktig drivkraft för skapandet av Inre Marknaden. EGs politiker vill inte se Västeuropa akterseglat.

Tillväxten och dynamiken skall åstadkommas genom fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Gränskontroller skall tas bort. Tekniska handelshinder i form av nationella skydds- och kvalitetsföreskrifter skall harmoniseras, ökad konkurrens vid offentlig upphandling införas, fri rörlighet för bl a arbetstagare, studenter och fria yrkesutövare förverkligas, liksom en gemensam marknad för tjänster (t ex transporter, informations-, bank- och försäkringstjänster). Kapitalrörelser inom EG skall avregleras och bli fria, en gemensam bolagslagstiftning införas, liksom fri etableringsrätt inom hela EG för företag och banker. Man skall också harmonisera de indirekta skatterna.

Förverkligandet av den Inre Marknaden innebär dock inte automatiskt att *fördelningen* av integrationsvinsterna blir den politiskt önskvärda — även om ökad sysselsättning erfarenhetsmässigt har en starkt utjämnande verkan. Förslagen om den Inre Marknaden skall därför kompletteras med förslag till en politiskt acceptabel fördelning av integrationsvinsterna, framför allt regionalt inom EG. Betydelsen av att den Inre Marknaden understöds av fördelningspolitiska beslut framhålls sålunda i en 1987 framlagd rapport till EG-kommissionen: "En större roll för Gemenskapen i stabiliserings- och fördelningspolitik är det oundgängligen nödvändiga komplementet till det ambitiösa projektet att fullfölja den Inre Marknaden: detta är vårt första och viktigaste förslag."¹

¹ Padoa-Schioppa, T. m fl, *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the evolution of the Economic System of the European Community*, Report of a study group appointed by the Commission of the European Communities, Oxford University Press, 1987, sid. xi.

Sveriges ekonomiska relationer med Västeuropa

Sverige är starkt ekonomiskt beroende av EG, men EG är inte särskilt beroende av Sverige. Det asymmetriska förhållandet kan konstateras med hjälp av flera olika mått på ekonomisk interdependens.

Handel

När man funderar över Sveriges (eller EFTAs) betydelse för EGs ekonomi kan en jämförelse göras mellan Sveriges export till EG och totala tillförseln till EGs hemmamarknad (tillförseln = produktion + import – export). 1985 var EFTAs andel av EGs tillförsel av industrivaror 3,5 procent, en ökning med 1,1 procentenheter sedan 1975. Av dessa 3,5 procent svarade Sve-

Tabell 1. Svensk exports andelar av tillförseln (värdet av inhemsk produktion + import – export) i EG, övriga EFTA, USA och Japan, samt EGs, övriga EFTAs, USAs och Japans andelar av tillförseln i Sverige, industrivaror (ISIC grupp 3), 1973, 1985, procent.

	1973	1985	Förändring 1975-85
Sveriges andel av tillförseln i:			
EG	0,8	1,0	+0,2
EFTA ¹	4,4	4,3	– 0,1
varav Norge	8,8	9,7	+0,9
Finland	5,8	4,6	– 1,2
USA	0,1	0,1	0,0
Japan	0,0	0,0	0,0
Andel av tillförseln i			
Sverige från:			
EG	17,8	23,6	+5,8
EFTA ¹	4,3	5,6	+1,3
USA	1,4	2,8	+1,4
Japan	0,6	1,9	+1,3

Källa: Bearbetning av OECD-data.

¹Exklusive Sverige, Schweiz och Island.

rige för en procentenhet; se *tabell 1*. Sveriges andel av EFTAs tillförsel var högre, särskilt i Norge och Finland. Sveriges knappa procentandel av EGs tillförsel kan jämföras med USAs 3,0 procent (1983).¹ På varugrupsnivå översteg Sveriges andel av tillförseln i EG två procent endast vad gäller massa- och pappersprodukter (6,2 procent) och trävaror (2,3 procent). När man

Tabell 2. Andelen av EGs och EFTAs industrivaruproduktion som exporteras till Sverige, 1973, 1985, procent.

	Alla industrivaror (ISIC 3)			Maskiner (ISIC 382)
	1973	1985	Förändring 1973-85	1985
EG	0,8	0,9	+0,1	1,9
varav:				
Belgien-				
Luxemburg	1,2	1,5	+0,3	1,8
Frankrike	0,3	0,5	+0,2	0,8
Västtyskland	1,0	1,4	+0,4	2,5
Italien	0,3	0,4	+0,1	1,1
Nederländerna	1,0	1,3	+0,3	4,6
Danmark	6,1	6,1	0,0	8,8
Irland	0,4	1,4	+1,0	9,1
Storbritannien	0,8	0,9	+0,1	1,8
Grekland	0,5	0,2	-0,3	0,1
Portugal	1,6	1,3	-0,3	0,9
Spanien	0,1	0,2	+0,2	0,6
EFTA ¹	3,2	2,9	-0,3	4,6
varav:				
Norge	5,8	4,5	-1,3	5,4
Finland	4,5	4,5	0,0	9,3
Österrike	0,9	0,7	-0,2	1,2

Källa: Bearbetning av OECD-data.

¹Exklusive Sverige, Schweiz och Island.

¹ Skillnaden mellan EFTA och USA är alltså inte så stor i just detta avseende, men skillnaden är betydande i två andra: dels uppträder USA, liksom EG, som en handelspolitiskt enhet i relationerna med omvärlden, medan EFTA är en association av sex suveräna stater, dels är USAs hemmamarknad (köpkraft) ca elva gånger större än EFTAs. Båda omständigheterna ger USA en stark förhandlingsposition gentemot EG.

vänder på perspektivet och jämför dessa siffror med EGs andel av tillförseln i Sverige framstår asymmetrin i Sveriges relation till EG: Mot Sveriges blygsamma en-procentiga andel av EGs tillförsel står EGs andel på 23,6 procent av Sveriges (*tabell 1*). Med tillägg av EFTA lyfts Västeuropas andel av tillförseln i Sverige till knappt 30 procent. EG svarade för nära 50 procent av tillförseln i Sverige vad gäller maskiner, och ca 1/3 av alla verkstadsprodukter.

Sveriges handelspolitiska betydelse för EG brukar mätas som vår andel av EGs export till omvärlden, vilken 1987 var 5,6 procent.¹ Men för att få ett bättre mått på Sveriges ekonomiska betydelse för EG bör istället frågan ställas vad som skulle ske med vår motpart, EG, om handeln med Sverige ändrade omfattning, tex sysselsättning och vinster i EG?² *Tabell 2* indikerar svaret genom att ange andelen av varje EG-lands industriproduktion som exporteras till Sverige. Endast i Danmarks fall sålde industrin mer än två procent av hela sin produktion till Sverige (6,1 procent, 1985). Mindre än en procent av EGs hela industrivaruproduktion exporterades till Sverige; något mer från den västtyska industrin, 1,4 procent. Som också framgår av *tabell 2* är Sverige viktigare för EGs producenter av maskiner än industrivaror i allmänhet, men Sverige är dock fortfarande en tämligen blygsam kund hos EGs maskinindustri med ett genomsnitt på knappt två procent av produktionen (2,5 procent i Västtyskland). Som jämförelse kan nämnas att Västtyskland avsatte ca 24 procent av hela sin industriproduktion i övriga EG.

Ett tredje mått på ett lands handelspolitiska integration är att sätta summan av export och import — dvs den totala handeln — i relation till bruttonationalprodukten (BNP). Detta görs i *tabell 3* (kolumn 1). Kvoten mellan total utrikeshandel och BNP i Sverige växte stadigt under 1970 talet för att plana ut under 1980-talet. Oljepriserna förklarar med stor sannolikhet de stora

¹ Om man i EGs export inkluderar EG-ländernas export till varandra sjunker Sveriges andel till 2,4 procent. Andelarna 1986 av EGs externa export var EFTA: 25,2 procent, USA: 21,7 procent, och Japan: 3,3 procent.

² Att en jämförelse med andra länders export till EG kan leda tankarna fel illustreras av tankeexperimentet att alla länder utom Sverige går med i EG. Vem tror att Sverige i det läget skulle ha någon nämnvärd betydelse för EG trots att Sverige då skulle stå för 100 procent av EGs utrikeshandel?

Tabell 3. Sveriges integration med Västeuropa: Handel (Import + Export)/BNP.

År	Alla varor	Industrivaror			
	Alla länder	Alla länder	varav EG	varav EG+EFTA	varav övriga
1970	0,47	0,32	0,10	0,24	0,08
1975	0,55	0,39	0,20	0,29	0,10
1980	0,59	0,37	0,19	0,27	0,10
1982	0,61	0,39	0,19	0,26	0,13
1983	0,65	0,42	0,21	0,29	0,13
1984	0,66	0,44	0,21	0,29	0,15
1985	0,66	0,45	0,23	0,31	0,14
1986	0,60	0,44	0,23	0,31	0,13

Källa: Bearbetning av SCB data.

- Oljepriserna ökar och minskar integrationen med omvärlden!
- Långsiktigt ökad integration med omvärlden 1970—86!
- Industrivaror: långsamt ökad integration med både EG och EFTA efter 1975!
- Industrivaror: långsamt ökad integration med "övriga" länder (snabb ökning med USA)!
- Trots frihandelsavtalet har inte integrationen med EG gått snabbare än med länderna utanför Västeuropa!
- 1986 står EG för 52% av totala industrivaruhandeln (0,23/0,44). 1975 var motsvarande siffra 51%, dvs så gott som oförändrad.
- 1986 står EG + EFTA för 70% av totala industrivaruhandeln. 1975 var motsvarande siffra 74%.
- Både export och import är inkluderade.

variationerna mellan 1982 och 1983, och mellan 1985 och 1986.

I en diskussion av Europa är industrivaruhandeln av störst intresse (kolumn 2). Man kan notera en kontinuerligt växande svensk integration med alla länder, men trots EFTAländernas frihandelsavtal med EG har integrationen mellan Sverige och Västeuropa inte vuxit snabbare än Sveriges integration med "övriga" länder. USA är det land bland "övriga" länder med vilket integrationen ökat snabbast under 1980-talet, något som delvis förklaras av den höga aktivitetsnivån i USAs ekonomi och den

höga dollarkursen under början av 1980-talet.

År 1986 stod fortfarande EG-EFTA för inte mindre än 70 procent av Sveriges utrikeshandel med industrivaror, varav EG ensamt svarade för 51 procent. Genom successiva utvidgningar har EG i växande utsträckning blivit sin egen största marknad. 1986 gick 57 procent av EG-ländernas export till partners inom EG, vilket kan jämföras med 49 procent 1971–72. I detta avseende är situationen annorlunda idag än i förhandlingarna 1971–72 mellan "de sju" utanför och "de sex" inom EG.

Direktinvesteringar

När man studerar integration genom direktinvesteringar — här mätt som summan av direktinvesteringar som omvärlden gjort i Sverige och de som Sverige gjort i omvärlden — måste man först konstatera att statistiken över svenska direktinvesteringar utomlands sannolikt ger en underskattning jämfört med statistiken över utländska investeringar i Sverige. I *tabell 4* har använts som mått riksbankens uppgifter om utnyttjade tillstånd för direktinvesteringar utomlands.¹

Direktinvesteringarna var tämligen oförändrade år från år fram till 1982, vare sig man mäter i fasta priser (dvs man rensar bort den ökning i värdena som hänför sig till inflationen), eller sätter direktinvesteringarna i relation till Sveriges BNP (jämför med tillvägagångssättet i *tabell 3*). Från 1982 växte dock direktinvesteringarna snabbt, men med en minskande andel för EG-EFTAområdet: från 66 procent i genomsnitt 1974–80 till 57 procent 1981–86. Den nedåtgående trenden är särskilt stark beträffande EG. Sveriges integration med omvärlden genom direktinvesteringar har alltså ökat, men ökningen har skett snabbast med länder utanför Västeuropa, framför allt USA. (Av kolumnen längst till höger i *tabell 4* framgår att en stor andel av svenska direktinvesteringar utomlands också finansierats utomlands.)

År 1985 fanns det mer än dubbelt så många anställda i svenska

¹ Härutöver kan företag ha gjort direktinvesteringar utomlands genom att utnyttja vinstskapade av utländska dotterbolag och genom lån som inte rapporterats till riksbanken, tex på grund av att moderbolaget inte behövt gå i borgen.

Tabell 4. Sveriges integration med Västευropa: Investeringar. Direktinvesteringar (brutto) finansierade i Sverige och utomlands, inflationsrensad, 1986 års prisnivå. (För definition och reservationer beträffande datamaterialet, se texten!)

År	Summan av svenska direktinvesteringar utomlands och utländska direktinvesteringar i Sverige						
	Alla länder, Mkr. (1986 års priser)	varav EG (procent)	varav EFTA (procent)	varav EG + EFTA (procent)	varav USA (procent)	Andel av Sveriges BNP	Andel av svenska di- rektinvesteringar utom- lands som finansierats utomlands, procent
1974	8 093	44	12	56	—	0,013	59
75	6 637	48	17	65	14	0,009	61
76	6 192	51	33	84	23	0,009	56
77	9 732	47	22	69	12	0,014	43
78	6 434	49	14	63	16	0,009	56
79	7 200	37	13	51	30	0,009	58
80	6 846	61	11	72	34	0,009	62
81	8 663	45	13	58	28	0,012	77
82	11 332	34	15	49	26	0,015	66
83	12 717	41	18	59	24	0,017	67
84	14 900	42	28	70	20	0,019	65
85	20 457	26	30	56	23	0,026	49
86	30 487	29	23	52	43	0,037	— ¹
Genomsnitt 1974—80		46	19	66	22 ³	0,011	56
Genomsnitt 1981—86		36	21	57	27	0,010	65 ²
Genomsnitt 1983—86		32	27	59	28	0,027	—

Källa: Bearbetning av opublicerade Riksbanksdata.

¹Upplåningskravet avskaffades 1986. ²Gäller 1981—85. ³Gäller 1975—80.

- Investeringar i båda riktningarna ökar snabbt i volym och i relation till BNP efter 1982.
- EGs andel minskar, EFTAs ökar, EG + EFTAs andel minskar.
- Integrationen med omvärlden ökar snabbt genom investeringar efter 1982 och den ökar snabbast med länder utanför Västευropa, framförallt med USA.

Tabell 5. Sveriges integration med Västeuropa: Antal anställda i utlandsägda företag i Sverige och i svenska dotterbolag utomlands.

Länder	Antal anställda i utlandsägda företag ¹ i Sverige					Antal anställda i svenska dotterbolag utomlands				
	Antal anställda		Förändring		Ägarlandets andel 1985, procent	Antal anställda		Förändring		Andel 1985 procent
	1982	1985	Antal	Procent		1982	1985	Antal	Procent	
EG+EFTA	87 300	106 600	19 300	22	77	180 000	184 200	4 200	2	56
varav EG ²	58 700	66 600	7 900	13	48	147 000	154 400	3 400	2	46
varav EFTA	28 600	40 000	11 400	40	29	33 000	33 800	800	2	10
USA	36 400	31 000	—5 400	—15	22	39 800	39 200	600	—2	12
Totalt	126 800	140 000	13 200	10	100	320 000	329 200	9 200	3	100

Källa: Statistisk rapport, 8 juli 1987, Statistiska Centralbyrån (SCB), enheten för finansstatistik, samt opublicerade data från samma enhet.

¹Med utlandsägda företag menas företag där röstvärdet till mer än 50% innhas av utländska ägare.

²Danmark inkluderar SAS-anställda. Exkluderade är Irland och Grekland.

- 77% av antalet i utlandsägda företag i Sverige arbetar i EG—EFTA-företag och knappt hälften i EG företag.
- Antalet anställda i utlandsägda företag har ökat med 10% totalt och med 22% för EG—EFTA-företag.
- Antalet anställda i USA-ägda företag har minskat med 15%.
- 56% av antalet anställda i svenska dotterbolag utomlands arbetar i EG—EFTA-området, och hela 46% i EG.
- Antalet anställda i dotterbolag i USA har minskat något under 1980-talet.
- Antal anställda i utlandsägda företag i Sverige ökar betydligt snabbare än antalet anställda i svenska dotterbolag utomlands.

dotterbolag utomlands som i utlandsägda företag i Sverige (*tabell 5*). Av de som 1985 arbetade i utlandsägda företag i Sverige fanns nära 80 procent i västeuropeiskt ägda företag, varav knappt 2/3 i EG-ägda företag. Dessa ökade 1982–85 antalet anställda med 13 procent, vilket var något snabbare än genomsnittet. Av antalet anställda 1985 i svenska dotterbolag i utlandet återfanns 56 procent i Västeuropa, varav inte mindre än 4/5 i något EG-land. Återigen bekräftas bilden av ett Sverige starkt integrerat med Västeuropa.

Migration

Totala antalet migranter, dvs summan av immigranterna och emigranterna är idag betydligt lägre än vid tiden för förra EG debatten, 98 900 år 1970 att jämföras med 64 000 år 1986 (*tabell 6*). Migrationen minskade kraftigt åren 1970 till 1975 på grund av minskad efterfrågan på arbetskraft Sverige. Efter 1975 har den årliga migrationen mellan Sverige och EG, och mellan Sverige och EFTA, varit oförändrad eller minskat, bortsett från

Tabell 6. Sveriges ekonomiska integration med Västeuropa: Migration. Immigration och emigration av svenska medborgare och medborgare i respektive in- och utflyttningsland.

	Antal migranter	varav EG	varav EG+EFTA	Andelar (procent)		
				EG	EFTA	EG+EFTA
1970	98 900	5 600	73 600	6	69	75
1975	66 500	22 000	48 700	33	40	73
1980	64 300	14 400	43 800	22	46	68
1983	52 800	10 800	31 900	20	40	60
1984	54 300	10 900	31 000	20	37	57
1985	55 200	10 500	30 600	19	36	55
1986	64 000	12 600	32 300	20	31	51

Källa: Bearbetning av SCB-data.

- Oförminskad migration med EG sedan början av 1980-talet.
- Minskad migration med EFTA sedan början av 1980-talet (Finland).
- Ökad migration med länder utanför västeuropa (dock inte USA) sedan början av 1980-talet.

1986 då en liten ökning kan noteras. Andelen migranter som är medborgare i ett EG- eller EFTA-land har sjunkit under senare år, från att år 1980 ha varit knappt 70 procent till ca 50 procent 1986. Av ett totalt sett minskat utbyte av personer mellan Sverige och omvärlden, sker alltså en växande andel med länder utanför EG-EFTA-området (dock inte med USA).

Sammantaget: Genom handel och investeringar har Sveriges integration med omvärlden ökat, särskilt under 1980-talet. Integrationen har skett lika snabbt eller snabbare med länder utanför EG-EFTA och i synnerhet med USA under 1980-talet. Det senare förklaras med stor sannolikhet av USAs starkare ekonomiska tillväxt och importefterfrågan. Det finns en viss tendens till "atlantisering" av Sveriges internationella ekonomiska relationer och tillspetsat uttryckt skulle ett "nej" till Europa kunna innebära ett "ja" till USA. Fortfarande dominerar EG-EFTA-området Sveriges utrikesekonomiska relationer. Det svarade för 70 procent av utrikeshandeln (1986), knappt 60 procent av direktinvesteringarna (1986), och sörjer för 30 procent av tillförseln i Sverige (1983). Svensk industri sörjer för mindre än en procent av EGs tillförsel.

Tre frågor för Sverige

EGs förslag om den Inre Marknaden reser väsentligen tre frågor för Sverige:

Fråga I. Vad blir *konsekvenserna* om Sverige mer eller mindre gör EGs beslut om Inre Marknaden till sina egna? Vad blir konsekvenserna om Sverige inte anpassar sig?

Fråga II. Vad är Sveriges *förhandlingsmål* gentemot EG? När man gjort en preliminär inventering av den Inre Marknadens konsekvenser, bör man precisera Sveriges mål, dels på kort sikt (fram till 1992), dels på längre sikt (bortom 1992). Det gäller dels att välja ut de för Sverige viktigaste förslagen bland de ca 285 som kommer att läggas fram av EG-kommissionen och koncentrera svenska ansträngningar till detta urval (samarbetets *innehåll*), dels att precisera målet för Sveriges regelrätta förhandlingar om framtida avtal med EG (samarbetets *form*).

Fråga III. Vilken *förhandlingsstrategi* bör Sverige använda för

att på effektivast möjliga sätt påverka EGs integrationsprocess till sin fördel? Skall förhandlingarna drivas genom att EFTA ombildas till en förhandlingskartell på områden som inte täcks av EFTAkonventionen? Eller bör istället Norden bilda förhandlingskartell? Men då riskerar motstånd från Schweiz och Österrike med negativa konsekvenser för EFTA-samarbetet som följd. Om Sverige förhandlar direkt med Bryssel kan det uppfattas som att Sverige sår frön till splittring inte bara inom EFTA utan också inom EG, t ex genom att använda budbärare i form av Danmark och Västtyskland.

Trots att Norden i många fall nog vore lättare att göra till en förhandlingskartell än EFTA bör man kanske ändå inte ha alltför högt ställda förväntningar på detta. Historiskt sett har nordiskt samarbete ofta varit lamt och långsamt till sin karaktär. Till exempel åstadkoms frihandel med industrivaror i Norden tack vare att Storbritannien önskade skapa EFTA som en motvikt till EG.

Angivna mål för svensk EG-politik

Under årens lopp kan svenska regeringars EG-politik som allmänt mål sägas ha haft att Sverige skall ha ett så "nära, omfattande och varaktigt" ekonomiskt samarbete med EG som möjligt, i kombination med klart politiskt utanförskap. För varje svensk regering är detta en besvärlig politik att förklara såväl inåt som utåt. Samtidigt som regeringen slår ifrån sig inför tankar på medlemskap, är man angelägen att få del av de ekonomiska frukter som faller ut av EGs integrationsarbete. I den ambivalenta inställningen till EG ligger säkert en förklaring till svenska regeringars tidigare så påfallande njugga inställning till EGs strävanden på andra områden än de rent ekonomiska, t ex utbildningspolitik, socialpolitik, som skapare av fred och stabilitet i Europa, och bedriften att åstadkomma försoning mellan före detta ärkefienderna Tyskland och Frankrike. Det är inte för mycket sagt att svenska regeringar betonat ekonomi så starkt att man kommit att uppfattas som företrädare för en renodlad krämarinställning till efterkrigstidens samlivssträvanden i Västeuropa.

Det är mot denna bakgrund man skall se det ovanligt högtid-

liga anslaget i regeringens proposition om *Sverige och den västeuropeiska integrationen*: "Sverige är en del av Europa. Här har vi vår geografiska hemvist. Här har vi våra historiska och kulturella rötter. Utvecklingen i vår europeiska omvärld är också av stor betydelse när vi skall utforma dagens och morgondagens politik. Som européer är vi angelägna om att söka bidra till att motsättningarna i Europa överbryggs" (proposition 1987/88:66, s 2).

Efter en inledning och en historisk återblick redogörs i propositionen för situationen på den Inre Marknadens olika sakområden: industrivaror, jordbruk, fiske, konkurrensvillkor, transporter och kommunikationer, forskning och utveckling, miljöpolitik, arbetsmiljö, konsumentpolitik, ekonomiskt och monetärt samarbete, samt personers rörlighet. Propositionen behandlades av riksdagen våren 1988. I Utrikesutskottets betänkande (1987/88:24) finns de mål angivna som tills vidare gäller för Sveriges EG-politik och som socialdemokraterna, folkpartiet, moderaterna och centern enades om.

I såväl propositionen som i utrikesutskottets betänkande talas utförligt om *innehållet* i de överenskommelser som Sverige vill uppnå, medan man däremot är mycket kortfattad om *formen* för dessa avtal.

Innehållet: Målet för svenskt förhandlingsarbete på olika sakområden skall vara "att om möjligt uppnå att integrationsarbetet inom EG ... leder till samma fördelar och åtaganden för medborgare, institutioner och företag i Sverige som det gör i EG:s medlemsländer. Liksom syftet hittills varit att minska handelshindren i Europa, måste syftet vara att avskaffa hindren för människors, varors, tjänster och kapitalströmmars rörlighet" (s 16). "Målet [för förestående kontakter och förhandlingar med EG] bör vara att bredda och fördjupa samarbetet med EG på varje område så långt detta är förenligt med neutralitetspolitiken. Inget område bör vara undantaget från förhandlingar ... En beskrivning av slutmålet för svensk del [är] att svenska medborgare och företag på vitbokens [om Inre Marknaden] alla områden bör få åtnjuta samma fri- och rättigheter som medborgare och företag i EG:s medlemsländer, samt att svenskar och svenska företag inte i något hänseende skall diskrimineras" (s 21).

Formen: "Utskottet konstaterar att svenskt medlemskap inte

är ett mål för de diskussioner med EG som nu förestår" (s 19). Ordet "nu" har givits olika tolkning av olika personer och partier. De som ser positivt på tanken om svenskt EG-medlemskap tolkar "nu" som att frågan kan komma upp efter 1992, medan skeptikerna har ett obestämt tidsperspektiv. Regeringens inställning nu är klart avvisande till medlemskap: "Den bedömning som gjordes år 1971 [inför förra förhandlingen med EG] att medlemskap i EG inte är förenligt med neutralitetspolitiken står fast" (proposition 1987/88:66, s 4).¹ I fråga om svensk association till EG är regeringen dock mer öppen, men spelar omedelbart över frågan till EG: "Skulle tex en association ... erbjuda en bättre bas för samarbete än det nuvarande frihandelsavtalet? Detta är givetvis en fråga som det i första hand ankommer på EG att besvara ... [Regeringen] är för sin del beredd att i förekommande fall pröva också andra lösningar [än det nuvarande frihandelsavtalet]" (propositionen, s 28).

Mot tanken att association i första hand skulle vara en fråga för EG att ta ställning till kan invändas att EG naturligtvis inte kan behandla frågan om eventuell svensk association till EG med mindre Sverige är djärvt nog att lägga in en ansökan där-om. Hur vi än vrider och vänder på frågan om formen för vårt samarbete med EG kan vi inte komma undan att vårt öde ligger i våra egna händer, och att det är på oss och ingen annan ansvaret vilar att fundera igenom och bestämma vilken institutionell lösning som blir bäst för Sverige.

Handel utan gränskontroller

Ett av de fyra huvudmålen för EGs Inre Marknad är avskaffandet av alla gränshinder och gränskontroller för handeln med varor inom EG. Av citaten från utrikesutskottets betänkande framgår att ett parallellt borttagande av alla gränshinder och gränskontroller mellan Sverige och EG följaktligen är ett mål också för Sveriges politik (icke-diskriminering). Vad innebär borttagna gränshinder och gränskontroller för varuhandeln mellan Sverige och EG?

¹ Se även intervju med kabinetssekreterare Pierre Schori (s) i Svenska Dagbladet 19.10.1988.

Samordnad handelspolitik med EG

För att avskaffa gränskontrollerna krävs att Sverige och EG har samma höjd på sin handelsbarriär mot övriga världen. Annars kan en vara som möter en hög yttre barriär i EG och låg barriär i Sverige importeras till EG via Sverige och på så sätt undgå den högre EG-barriären. En svensk anpassning till EGs yttre tullmur skulle varatämligen smärtfri: Idag är EGs genomsnittliga tull mot omvärlden 4,2 procent att jämföras med Sveriges 3,2 procent.

Förutom en anpassning till EGs yttre tullmur skulle Sverige behöva tillämpa hela uppsättningen av EGs icke-tariffära handelshinder mot länder utanför Västeuropa, t ex Japan och u-länderna. Exempel på denna typ av åtgärder för att hejda tillförseln från utlandet är så kallade "frivilliga exportbegränsningar", snäva och krångliga ursprungsregler, licenstvang, så kallad "automatisk licensgivning", informellt påtvingade överenskommelser om minimipriser, anti-dumping-åtgärder och hot därom, speciell övervakning av importen av "kansliga" varugrupper, preferensbehandling av inhemska producenter vid offentlig upphandling, osv. Om Sverige inte tillämpade EGs icke-tariffära handelshinder skulle en vara som exempelvis är importbegränsad i EG kunna komma in "bakvägen" via Sverige.

Idag finns inom EG icke-tariffära begränsningar av importen från Japan av t ex bilar, motorcyklar, gaffeltruckar, konsumentelektronik, videoapparater, färg TV-rör, m m. Sverige skulle också få följa EGs tillämpning av Multifiberavtalet (eller motsvarande efter 1992), som begränsar exporten av tekoprodukter från u-länder till i-länder.

I handelspolitiken gentemot u-länderna blir Sverige i praktiken — om än kanske inte formellt — samordnat med EG i dess avtal med u-länderna inom Lomé-konventionen. Denna ger de avtalsslutande u-länderna fritt tillträde till EG för en lång rad u-landsprodukter, med vissa undantag för jordbruks- och teko-varor. Å andra sidan är EG tillförsäkrad icke-diskriminering i dessa u-länders handelspolitik, och har i vissa stycken en direkt gynnad ställning.

EG har tre associerade medlemmar, Turkiet, Malta och Cypern. Med ett antal Medelhavsländer har EG ytterligare en typ av preferensavtal (Preferential Trade and Cooperation Agreements) som ger länderna en förmånlig ställning, nämligen Algeriet, Marocko, Tunisien, Egypten, Jordanien, Libanon, och Syrien.

EG har alltså utvecklat en hel hierarki av preferensarrangemang för utanförstående länder.¹ När Sverige och EG tar bort alla gränskontrollerna mot varandra följer alltså att Sverige måste tillägna sig samma hierarki av preferensarrangemang som EG, annars trampas upp bakvägar för extern import till EG via Sverige, och omvänt in i Sverige via EG. Att EG eller länderna högre upp i hierarkin, t ex associerade medlemmar och Lomé-länderna, skulle acceptera sådana bakvägar är uteslutet.

Om gränskontrollerna togs bort idag skulle svenska konsumenter tvingas att betala mer för flera japanska produkter och sannolikt mindre för vissa u-landsprodukter.

Samordnad jordbrukspolitik.

Sveriges frihandelsavtal med EG omfattar inte jordbruksprodukter, livsmedel och frukt. När gränskontrollerna tas bort får Sverige anpassa sina inhemska priser på dessa varor till priserna inom EG och även ta bort de kvantitativa importrestriktioner som idag finns. Om priserna inte blir desamma kommer gränshandel att uppstå genom att bönder och uppköpare som i hemlandet får lägre statligt reglerade priser för sina produkter transporterar dessa till grannländer med högre priser. Konsumenter och livsmedelsgrossister stimuleras till handel i omvänd riktning. Att med några års anpassningsperiod successivt införa ungefär lika höga jordbrukspriser i Sverige som i EG är ett överkomligt problem. Viktigare är dock att borttagna gränskontroller kan beröva Sverige möjligheten att gå snabbare fram än EG med jordbrukspolitiska reformer syftande till sänkta konsumentpriser och en minskad inhemsk jordbruksproduktion.²

¹ Se Hine, R.C., *The Political Economy of European Trade. An Introduction to the Trade Politics of the EEC*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1985, Swann, D., *The Economics of the Common Market*, 6:e upplagan, Penguin Books, London, 1988 och Hewitt, A. och Stevens, C., "The Second Lomé Convention", och Mishalani, P., Robert, A., Stevens, C. och Weston, A., "The Pyramide of Privilege", båda i C. Stevens (red.), *EEC and The Third World: A Survey*, Holmes & Meier Publishers, Inc., New York, 1981.

² För en genomgång av EGs jordbrukspolitik och dess relation till Sveriges, se Ewa Rabinowicz bidrag i denna bok. En likartad konsekvens av borttagna gränskontroller är att genom priskontroller och prisstopp sätta priserna blir ännu ineffektivare instrument i den ekonomiska politiken än vad fallet är idag. Om regeringen genom prisstopp på en vara skulle tvinga det inhemska priset under EG-priset kommer inhemska producenter lättare än idag att svara genom ökad export eller minskad import, och varubrist kan uppstå. Motverkande exportavgifter skulle bryta redan mot dagens avtal med Eftaländer och EG.

Samordnad indirekt beskattning

Kan Sveriges moms och punktskatter avvika från EGs när gränskontrollerna tagits bort?

Genom dagens frihandelsavtal med EG är priserna *exklusive moms* på industrivaror någorlunda utjämnade mellan Västeuropas länder. I princip kan två angränsande länder som har olika momsskattesatser, och som öppnar för frihandel sinsemellan behålla olika momsskattesatser genom att högmomslandet gör en devalvering när gränskontrollen tas bort och därigenom tvingar ned produktionskostnaderna (framför allt reallönerna) och prisnivån. Genom en växelkursändring kan man alltså justera för en skillnad i *allmänna* prisnivån mellan länderna.

Skillnader i priserna på enskilda varor, eller varugrupper, kan dock inte klaras av genom en växelkursändring. Försåvitt inte regeringen i landet med den högre skatten accepterar att se skattebasen krympa genom en omfattande gränshandel måste priserna på enskilda varor ungefär likställas. Från federala stater som Kanada och USA vet man erfarenhetsmässigt att priserna på enskilda varor generellt sett inte bör avvika mer än ett par procent, plus hanterings- och transportkostnader. När väl växelkurserna mellan Sverige och EGs olika valutor är fastlagda, framtvingar borttagna gränskontroller approximativt lika indirekta skattesatser i Sverige och EG.

Anpassningen till nya skattesatser kan ske på i princip två olika sätt. Antingen den politiska vägen genom att man först fattar beslut i ländernas parlament, efter att partier och intressegrupper givit sina synpunkter tillkänna. Därefter observerar man konsekvenserna för gränshandel m m. Det andra sättet är att gå den marknadsmässiga vägen och först öppna för frihandel och sedan i efterhand anpassa skattesatserna så mycket som man anser behövs för att få gränshandel av acceptabel volym. Med den senare metoden reduceras intressegruppernas möjlighet att mobilisera för status quo.

Idag varierar dels momsskattesatserna betydligt mellan medlemsländerna, dels basen för momsen (*tabell 7*). Endast Danmark har en sk "ren" moms. Jämfört med de flesta EG-länder har Sverige en hög standardmoms, 23,5%.¹

¹ En samlad översikt av mervärdes- och omsättningsskatter i Västeuropa finns i Stockholms Handelskammares informationsskrift *Moms i Europa*, Stockholm, 1988.

För att få igång den interna diskussionen bland 1993 medlemsländerna lade EG-kommissionen sommaren 1987 fram ett förslag till indirekta skatter att tillämpas från 1993.⁵ Kommissionen föreslog att på huvuddelen av alla varor och tjänster skall

Tabell 7. Mervärdesskattesatser per 1.4.1987 i Sverige och EG.

	Mervärdesskattesats (procent)		
	lägre	standard	högre
Sverige	0 ¹ , 4 ² ; 12,9 ³	23,5	—
Belgien	1; 6	19	25, 25+8
Danmark	—	22	—
Frankrike	2,1; 4; 5,5; 7	18,6	33 1/3
Västtyskland	7	14	—
Grekland	6	18	36
Irland	2,4; 10	25	—
Italien	2; 9	18	38
Luxemburg	3; 6	12	—
Nederländerna	6	20	—
Portugal	8	16	30
Spanien	6	12	33
Storbritannien	0	15	—
Genomsnitt för EG av samtlig moms ⁴		13	

Källor: EG:COM (87) 320 final, *Momsbroschyren* 1986, utgiven av Riksskatteverket.

¹Helt befriade från moms är bla läkemedel, elkraft, bränslen, dagstidningar, vatten från vattenverk, persontransporter, lagring av bensin och olja, tryckeritjänster, sophämtning, renhållningstransporter, snöröjning, filmvisning.

²Reducerad moms på bla byggande av yttre ledningar för vatten, avlopp, fjärrvärme m m, vägar, gator, broar, flygfält, hamnar, mark och projektering m m.

³Reducerad moms på bla byggnadsverksamhet, tjänster för jord- och skogsbruk, servering och uthyrning av hotellrum.

⁴Totala momsintäkterna som procentuell andel av den totala harmoniserande skattebasen, approximativt, 1987.

⁵Commission of the European Communities, *Completion of the internal market: approximation of indirect tax rates and harmonization of indirect tax structure*, COM(87) 320 final, Bryssel, 5 augusti 1987.

medlemsländerna välja sin momsskattesats i intervallet 14 till 20 procent. Detta förslag modifierades i december 1988 till en minimimoms på 17 procent, och slopande av krav på en övre gräns. Kommissionen angav också ungefärligt vilka varor och tjänster som bör beläggas med moms. I första hand vill kommissionen inte ha några undantag från en standardmoms på alla varor och tjänster (ren moms), men, säger kommissionen, eftersom de flesta av medlemsländerna idag faktiskt tillämpar en lägre moms på tex livsmedel, så är en näst bästa lösning att länderna tillämpar en reducerad moms på mellan fyra och nio procent på ungefär samma uppsättning varor och tjänster: bla livsmedel, elvärme, läkemedel, böcker, tidningar och tidskrifter och persontransporter, tillsammans ca 1/3 av hela skattebasen.

På flera av de varor och tjänster som kommissionen föreslår för reducerad moms finns idag ingen moms i Sverige, tex läkemedel, elvärme, tidningar och tidskrifter och persontransporter. Flera av dessa varor och tjänster tillhandahålls här av det offentliga till administrativt satta priser. På andra varor och tjänster, som i Sverige är helt befriade från moms, föreslår kommissionen att standardmoms tillämpas (se noterna till *tabell 7*). Någon byggmoms av svenskt slag föreslås inte.

Så länge som Sverige håller högre moms än de närmaste grannarna i EG är knappast svensk moms något handelspolitiskt problem för EG. Eventuell gränshandel blir ju att svenskar åker till EG och handlar. Med några års framförhållning är för Sveriges del en anpassning till moms på dansk nivå ett överkomligt problem, förutsatt att vi har någorlunda oförändrade offentliga utgiftsambitioner, och en god tillväxt i svensk ekonomi och därmed god tillväxt i den breddade bas på vilken momsen beräknas.

Även punktskatterna bör ligga på någorlunda lika nivå när gränskontrollerna tas bort. I *tabell 8* har gjorts ett försök att jämföra dagens svenska punktskatter med dem som föreslagits av EG-kommissionen.

Vin och sprit skulle bli betydligt billigare (vin beskattas som öl) om Sverige skulle anpassa sina priser. Att dessa alkoholskatter skulle accepteras i de nordeuropeiska EG-länderna får betraktas som uteslutet, om inte annat så på grund av intäktsbortfallet. Även om gränskontrollerna tas bort mellan EG och Sverige kan Systembolaget även fortsättningsvis ha monopol på

Tabell 8. Beskattning av vissa varor: EG-kommissionens förslag till 1992 och Sverige 1987.

	Skatt (punktskatt och ev moms)		Skillnad i skatt		Skillnad i försäljningspris %
	EGs förslag 1992	Sverige 1987	kr	%	
Bensin, blyfri	2,26 kr/l	2,19 kr/l	0,07 kr/l	+3	+2 à 3
Bensin, blyad	2,48 kr/l	2,35 kr/l	0,13 kr/l	+6	+3
Villaolja (I)	365 kr/m ³	728 kr/m ³	-363 kr/m ³	-50	-15
Tung eldningsolja (II)	124 kr/m ³	728 kr/m ³	-604 kr/m ³	-83	-27
Flygbensin	uppgift saknas	skattefrihet			
Kassettskatt	—	15 kr/videok.	15 kr	skattefrihet	
		1,5 kr/ljudk.	1,50 kr	skattefrihet	
Särskild skatt på	—	5 kr/kg resp.	5 kr/kg	skattefrihet	
choklad, parfym m m	—	50% av grossistpriset	resp 50%		
Reklamskatt	—	4% av annonspriset		-4	
Charterskatt ¹	—	300 kr/person			
Cigaretter (genomsnitt)	12,40 kr/pkt	10 kr/pkt	2,40 kr/pkt	+24	+17
Sprit:					
Absolut Rent Brännvin	34 kr/75cl	125 kr/75 cl	-91 kr	-73	-67
Johnny Walker R.L.	34 kr/75cl	152 kr/75cl	-118 kr	-78	-40
Vin:					
Franskt Lantvin	2,40 kr/75cl	20 kr/75cl	-17,60 kr	-88	-68
Piesporter Falkenberg	6 kr/75cl	38 kr/75cl	-32 kr	-84	-52

¹Mer egentligt: en tull på import av turisttjänster.

Anm. 1 ECU = 7,30 SEK vid uträkning av skatterna. Handelsmarginaler antagna oförändrade i kronor räknat.

försäljningen av alkohol. Langningsförbudet kan likaså behållas, vilket hindrar yrkesmässig import för försäljning vid sidan av Systembolaget. Däremot kommer inköp av alla slags taxfree-varor att försvinna för destinationer inom EG.¹

Skatten på tung eldningsolja till industrin är i EG-förslaget lägre än i Sverige. Å andra sidan har svensk industri idag ett antal speciella lättnader i beskattningen av sin oljeförbrukning som saknar motsvarighet i kommissionens förslag. I praktiken blir därför inte industrins skattelättnad så stor som tabellen antyder.²

”Charterskatten” står i en klass för sig. Ur nationalekonomisk synpunkt kan den ses som en tull på importen till Sverige av turisttjänster. Om frihandelsavtalet med EG hade omfattat handeln med tjänster hade charterskatten varit omöjlig. Dess avskaffande är ett uppenbart mål för EG i diskussionerna med Sverige, eftersom den framför allt drabbar lågavlönad arbetskraft i EG-ländernas servicesektor, förutom svenska resenärer.

En konsekvens av samordnad moms är att Sverige blir skattemässigt integrerat med EG. Idag tillämpar Sverige liksom andra i-länder den sk destinationsprincipen vid uppbörd av moms, dvs momsen drivs in av skattemyndigheten i det land där varan eller tjänsten till slut hamnar. Tullverkets viktigaste fiskala uppgift idag är därför att vid export dra av moms på varor och tjänster och vid import lägga på moms. Om gränskontrollerna avskaffas måste momsuppbörden göras inne i landet.³ Eftersom balansen mellan ländernas momsintäkter och momsfinansierade utgifter blir annorlunda vid en EG-anpassning får en sådan omläggning kombineras med ett deltagande i ett inom-euro-

¹ Se också Lodin, S-O, ”EG styr våra skatter”, *Affärsvärlden*, nr 47, 23.11.1988.

² Om man från statens sida vill att en skatt skall ge en viss intäkt, är det ur samhällsekonomisk synpunkt bättre med en lägre generell skattesats, som den i EG-förslaget, än en högre skatt kombinerad med en rad undantag och reducerade skattesatser. Skälen är precis desamma som de som talar för en enhetlig moms med ett minimum av undantag. Flygbensin idag är helt befriad från skatt i Sverige. Skälet är att om staten skulle beskatta denna typ av bensin mer än i omvärlden kommer flygbolagen att tanka där och inte i Sverige. På grund av de minimala handelshindren för flygbensin har man redan idag tvingats harmonisera den indirekta beskattningen.

³ Skattetekniskt lär detta inte vara någon omöjlighet. Ett sådant system tillämpas redan idag inom Benelux och föreslogs faktiskt i Sverige när momsen skulle införas en gång i tiden.

peiskt clearing-system. Momsintäkter uppburna på produktion för export överförs till landet i vilket varan eller tjänsten slutgiltigt används.

EG-kommissionen har lagt ett förslag om ett sådant clearing-system. Det går i korthet ut på att varje nettoexporterande land betalar in momsintäkter till en gemensam kassa, och varje nettoimporterande land drar momsintäkter från den gemensamma kassan. Kommissionen har gjort en överslagsberäkning och funnit att tex Västtyskland till den gemensamma kassan skulle få betala motsvarande 0,38 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) och Danmark få tillbaka 0,82 procent av BNI.¹

Den Inre Marknaden med sina förslag om lägre gränshinder av alla slag aktualiserar ett allmänt problem för högskatteländer som Sverige, Danmark och Nederländerna. Med ökad rörlighet inom Västeuropa för personer, företag, varor och tjänster ökar möjligheterna för människor och företag att flytta till länder med lägre skatter.

Hur svensk ekonomi skulle fungera med lägre indirekt beskattning beror naturligtvis på vilka andra åtgärder som regering och riksdag kan komma att vidta i samband med att de sänker de indirekta skatterna. Om alternativet är högre personlig inkomstskatt kan detta leda till lägre effektivitet i ekonomin på grund av växande skatteklilar. Det skulle inte bara bli en ännu större skillnad än idag mellan individens avkastning av en arbetsinsats och samhällets avkastning, utan en höjning av den personliga inkomstskatten skulle gå på tvärs med utvecklingen internationellt, bl a i EG, där personliga inkomstskatter sänks.

Om alternativet istället är minskade offentliga utgifter måste man för att kunna säga något närmare om verkningarna på tex den ekonomiska tillväxten först precisera vilka utgifter inom

¹ Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market — The introduction of a VAT clearing mechanism for intra-community sales*, COM(87) 323 final, Bryssel, 5 augusti, 1987. Varje i systemet deltagande land ansvarar för rapporteringen av sin nettoposition till kommissionen, som kontinuerligt kontrollerar, reviderar, etc. Ländernas nettopositioner uträknas utan bilaterala uppgörelser med andra länder i systemet. Det till kommissionen rapporterade nettot erhålls genom att summera (1) all moms som uppburits av alla skattskyldiga på försäljningar till andra i clearingsystemet deltagande länder, och därifrån dras bort (2) all momsåterbäring på importerade insatsvaror och tjänster (inputs) som de skattskyldiga kräver.

offentlig sektor som skall minskas, t ex om det är transfereringar eller offentliga investeringar.

Slutsatsen av det här miniresonemanget kring svenska indirekta skatter och EG är att en harmonisering kan komma att innebära en betydande restriktion både vad gäller framtida utformning av skattepolitiken, och det totala skattetrycket.

Samordnad handel med transporttjänster

På Inre Marknaden skall man oberoende av EG-nationalitet fritt kunna tillhandahålla och sälja transporttjänster inom hela området. EG är dock mindre ambitiös vad gäller sjöfart. Europeisk järnvägstrafik berörs inte alls. Med borttagna gränskontroller måste Sverige samordna sin politik med EG beträffande väg- och flygtransporter.

I princip har ett borttagande av hinder för en friare konkurrens om internationella transporttjänster samma verkan som en sänkning av en tull. Länder som har en komparativ fördel i produktion av transporttjänster kommer att öka sin produktion och export av dessa tjänster, medan andra länder får se sin produktion minska. Under omställningsprocessen kommer transportföretag att omorganiseras, slås ihop, söka utnyttja skalfördelar bättre, öka sin specialisering, osv. Andra företag kommer att läggas ned. Situationen inom transportsektorn kommer att likna den som uppstod inom varuhandeln när EG och Efta bildades. Det blir omallokeringar mellan transportsektorn och de andra delarna av ekonomin, mellan olika transportslag, mellan olika företag, och mellan olika länder.

Tre typer av konkurrensbegränsande regler för yrkesmässig vägtrafik skall avskaffas. Idag krävs tillstånd (1) för att bedriva yrkesmässig vägtrafik mellan hemlandet och ett annat land. Det krävs följaktligen också tillstånd (2) för att få frakta mellan två främmande länder. Att få tillstånd (3) att frakta inom ett främmande land är idag en omöjlighet. Förutom de tre typerna av begränsningar finns dessutom nationell etableringskontroll och andra konkurrensbegränsningar i flera länder. Regeringarna överenskommer sinsemellan om rättigheterna att transportera mellan sina länder (kvoter), inte sällan på en 50—50 basis. Dock, ingen regel utan undantag: redan idag är Norden och Benelux två inom sig delvis avreglerade områden.

Existerande kvoteringar leder till att trafiken inte kan flyta

fritt på valfria ruttor och med användande av valfria transportörer. Det uppskattats i en rapport från EG-kommissionen att ca 20% av alla tomma returer inom vägtrafiken beror på dagens kvoteringar, motsvarande en merkostnad på ca 1,7 miljarder kr/år. Att konkurrensen är undertryckt visas också av att det finns en svart marknad för frakträttigheter (kvoter). På denna marknad kostade i mitten av 1980-talet ett tillstånd för en lastbil att transportera mellan kontinentala EG och Storbritannien ca 120 000 kr/år.¹

En konsekvens av liberaliseringen är att beskattningen av fordon måste harmoniseras. Om inte skulle åkare i EG och Sverige komma att registrera sina fordon i det land som har lägst beskattning, idag sannolikt Luxemburg, och utföra transporter inom hela det liberaliserade området.

På flygsidan har hittills EG-kommissionen varit mindre framgångsrik än beträffande vägtransporter. Fortfarande finns ca 200 bilaterala kvoteringsavtal och avregleringen går i en ganska beskedlig takt: ökade rabattmöjligheter, mer automatiska och liberala regler för kapacitetsökning av trafiken, och en liberalisering av trafiken med anslutningsflyg.

De vinster som finns att hämta för konsumenterna har uppskattats till minst 10 procent lägre biljettpriser inom Europa. Detta är en minimisiffra. Andra studier kommer fram till pris-sänkningar på 15–20 procent.² I en undersökning som jämförde de tätast trafikerade flygrutterna i Europa med motsvarande i USA konstaterades att biljettpriserna i Västeuropa var 40–75 procent högre än i USA, och att dessutom i Västeuropa 50–60

¹ Se "The Economics of 1992. An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community", Commission of the European Communities, *European Economy*, No 35, March 1988.

² Se "The Economics of 1992. An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community", Commission of the European Communities, *European Economy*, No 35, March 1988.

1985 hade de 17 största flygbolagen i Europa sammanlagda intäkter på knappt 100 miljarder kronor, vilket innebär att transfereringen till konsumenterna skulle kunna bli 10–20 miljarder kr per år (förhoppningsvis tas dessa inte tillbaka genom ökade skatter för att subventionera flygbolag i svårigheter).

procent av passagerarna betalade fullt pris medan endast 15 procent gjorde det i USA.¹

För Skandinavien innebär ökad konkurrens i luften att myndigheternas "skyddsnät" under SAS tas bort och andra flygbolag ges ökade möjligheter att erbjuda resenärer billigare och tätare trafik. Det som närmast står i tur på avregleringsschemat är fortsatt uppluckring av den bilaterala kapacitetssuppdelningen, och att nya flygbolag lättare skall få tillträde till Europamarknaden.

Med tanke på Sveriges perifera läge, och Norrlands läge i synnerhet, är det värt att påpeka att sänkta flygpriser kan ha ett större värde för Sverige — inte minst regionalpolitiskt — än för konsumenter och skattebetalare i Centraleuropa.

Samordnad migrationspolitik

En utvidgning av den nordiska passunionen till att omfatta hela Västeuropa, dvs "fri rörlighet för personer", skulle innebära att svenskar inte behöver arbets- och uppehållstillstånd inom EG och vice versa för EG-medborgare i Sverige. Svenska examina och utbildningsbevis ger automatiskt en svensk rättighet att utöva sitt yrke inom hela EG, och motsvarande för EG-medborgare i Sverige. Svenska studenter skulle vid studier inom EG ges samma behandling som studenter från ett EG-land.

Observera att det fortfarande kommer att vara nationella beslut för personer från länder utanför Västeuropa beträffande uppehålls- och arbetstillstånd, och politisk asyl för personer från länder utanför Västeuropa. En obesvarad fråga är hur man skall kontrollera att dessa personer stannar i det land som beviljat tillståndet ifråga (det sk "kringreseförbudet").

Idag har svenskar problem med att få arbetstillstånd inom EG. Det gäller även om ansökan backas upp av ett svenskt dotterbolag i värdlandet. Hur allvarligt problemet är vet man inte eftersom ingen undersökning gjorts av antalet avslagna ansökningar satt i relation till totala antalet ansökningar. Sannolikt

¹ Se *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the evolution of the Economic System of the European Community*, Report of a study group appointed by the Commission of the European Communities, and presided by T. Padoa-Schioppa, Bryssel, april, 1987.

varierar problemets storlek från EG-land till EG-land, och sannolikt tvingas lågutbildad arbetskraft oftare se sina ansökningar avslagna än högre utbildade. (Danmark ingår fortfarande i den fria nordiska arbetsmarknaden.)

Inom EG har tagits initiativ för underlätta studentutbyte mellan medlemsländerna. COMETT är ett program för organiserat utbyte mellan universitet och näringsliv av studenter från olika EG-länder gällande utbildningar med informations- och kommunikationsteknologi. ERASMUS är ett ambitiöst program för att stimulera studenter från ett EG-land till att studera i ett annat. "YES for Europe"-programmet skall främja utväxling av ungdom mellan EG-länder och ungdomar skall kunna tillbringa mellan en och tre veckor i ett annat EG-land. EURYDICE bör också nämnas i sammanhanget. EURYDICE skall främja undervisning i de språk som talas inom EG, utbildning i europeisk litteratur och politik, och arbeta för ömsesidigt erkännande av examensbevis utfärdade inom EG.¹

Om svenska studenter och yngre lärare skulle få svårare än sina kamrater i EG att studera och tillfälligt undervisa vid universitet inom EG är det allvarligt. Idag får inte en svensk student ta arbete (legalt) vid sidan om sina studier i motsats till kamraterna från EG. Enligt Romfördragets princip om icke-diskriminering gäller att studenter från EG betalar samma terminsavgifter som hemlandets studenter. Däremot kan studenter från länder utanför EG diskrimineras. Sålunda betalade en EG-student vid ett brittiskt universitet 1987 för en lägre examen (undergraduate) 555 pund per år i terminsavgift att jämföras med en avgift om 3700—4800 pund som en svensk student tvingades betala, dvs den svenska studenten får betala sex till åtta gånger mer än EG-kamraten. Vid högre examina är diskrimineringen något mindre, två—tre gånger högre terminsavgift.

När svenska studenter och yngre forskare diskrimineras inom EG försvårar detta inte bara import av intellektuellt tankegods från Västeuropa till Sverige. Det försämrar också den

¹ Det finns också medel för översättning och distribution av böcker till/från små språkgrupper. För en koncis beskrivning av EGs arbete inom utbildningsområdet se Ernst Erik Ehnmarks översikt "Utbildning och forskning inom EG.", *Fakta Europa*, 1988:1, Utbildningsdepartementet, Stockholm, augusti, 1988.

viktiga kvalitetskontrollen av svensk forskning genom att den motverkar personliga jämförelser. Betydelsen kan knappast överdrivas av att studenter och yngre lärare kan vistas vid bra utländska universitet och får möta lärare som arbetar vid den internationella forskningsfronten, och kanske därigenom stimuleras att söka höja ribban för det egna ämnet vid återkomsten till Sverige. Här hemma kan inte alla kurser och universitetsinstitutioner vara på topp, och internationella studier är medlet för svenska studenter och yngre forskare att få tillgång till bra kurser och handledning när det inte finns i Sverige. Inom samhällsvetenskaperna har man dessutom i flera fall som ett problem pekat på att ämnesområdet domineras av forskning och metodutveckling kring frågor som är viktiga i USA, men som kan ha väsentligt mindre relevans i Europa.¹

Bestående vinster och förluster

Samordningen av handelspolitiken mot världen utanför Väst-europa, av jordbrukspriser, beskattning, transportpolitik, och migrationspolitiken innebär förändringar till delvis annorlunda regelverk och delvis annorlunda förutsättningar för ekonomisk verksamhet i Sverige. När vi väl inrättat oss i nya regelverk och förutsättningar, kommer då resultatet att bli högre eller lägre levnadsstandard och ekonomisk tillväxt för Sverige?

Det som talar för en lägre tillväxttakt är att Sverige genom att vara litet och utsatt i världsekonomin, idag påtvingas en snabbare strukturomvandling än vi sannolikt skulle behöva kräva av oss själva om vi vore nära ekonomiskt anknutna till EG. Industrisektorer som varv, stål och teko har avvecklats snabbare i Sverige än i EG, som kostat på sig mer utdragna stödåtgärder och skydd mot tex japansk konkurrens.

Det som främst talar för en högre tillväxttakt med avskaffade gränskontroller är, naturligtvis, att svenska företag vid handel med EG då skulle undgå att hamna i ett sämre konkurrensläge jämfört med företag inom EG. Hur värdefull status som icke-

¹ För ett försök till kvalitetsjämförelse mellan europeisk och amerikansk nationalekonomisk forskning och förslag till förbättringar av situationen i Europa, se R. Portes, "Economics in Europe", *European Economic Review*, volym 31, nr. 6, augusti 1987.

diskriminerat land kommer att vara beror på flera faktorer, den handelspolitiska utvecklingen utanför Västeuropa, utvecklingen inom EG, EGs icke-tariffära handelshinder mot Sverige, EGs regler för offentlig upphandling, tjänstehandel, konkurrenslagstiftning, m m. I detta avsnitt skall jag något beröra dessa olika frågor.

Utvecklingen utanför Västeuropa och GATTs Uruguay-runda

Genom avskaffade gränskontroller kan Sverige på ett närmast oåterkalleligt sätt försäkra sig om att framtida handelsliberaliserande åtgärder inom EG också omfattar svensk utrikeshandel, svenska företag och svenska medborgare. Protektionistiska åtgärder från EGs sida mot Sverige skulle rent praktiskt bli mycket svåra att sätta i verket när det inte finns några gränskontroller. Med tanke på att 50 procent av vår utrikeshandel sker med EG, och 70 procent med Västeuropa, blir en sådan närmast maximal garanti för fritt svenskt handelsutbyte med Västeuropa utomordentligt värdefull, i synnerhet om respekten fortsätter att minska för frihandelsorganisationen GATTs regler för internationell handel, och om de protektionistiska stämningarna i USA skulle fortsätta att vara starka. Idag vänds amerikansk protektionism inte bara mot import från Asien, även om detta är vanligast, utan även mot import från Västeuropa, t ex svenskt stål. Ökad amerikansk protektionism skulle naturligtvis kunna slå direkt mot svensk export till USA, men också mot EGs export till USA. I sådana lägen finns alltid risken att EGs reaktion blir att försöka säkerställa avsättningen för de egna producenternas varor på hemmaplan genom höjda handelshinder mot omvärlden.

Hur stor betydelse man vill tillmäta ökad tillförlitlighet gällande svenska varors fria tillträde till EG beror på hur man bedömer den internationella handelspolitiska situationen på längre sikt. Idag domineras världsekonomin av tre block, Nordamerika, Västeuropa och Japan. Dessa tre regioner svarade vid mitten av 1980-talet för omkring 80 procent av marknadsekonominas samlade inkomst och produktion. Därav skapades ca 45 procent i Nordamerika, ca en tredjedel i Västeuropa och drygt 20 procent i Japan, Sydkorea och Taiwan.

Under efterkrigstiden har världshandeln liberaliserats fram-

för allt genom de återkommande multilaterala GATT-rundorna i vilka länderna förhandlat fram tullsänkningar på industri-varor. Men det är inte förrän nu inom den till 1990 pågående sk Uruguayrundan som förhandlingarna kommit att omfatta även jordbruksprodukter och tjänster.

Fyra frågor förefaller vara särskilt svåra att lösa i Uruguayrundan nämligen handeln med (1) jordbruksprodukter, (2) tekoproducter, (3) frågan om modifierade regler för nödfallsprotektionism (safeguards) samt (4) immaterialrättsliga frågor, dvs skydd av patent, copyright, varumärken, odyl. Om man inte lyckas sy ihop en paketuppgörelse i vilken dessa frågor löses, så misslyckas Uruguayrundan. Misslyckandet skulle sannolikt ta sig formen att de tre stora — USA, EG och Japan — gör upp utanför GATT. Sedan inbjuds utanförstående att ansluta sig till uppgörelsen. Ett misslyckande skulle stärka tendensen till tre ekonomiska regioner som var och en inom sig ökar den ekonomiska interdependensen och samarbetet. I-landsprotektionismen mot u-länderna skulle kunna bli starkare än någonsin förr.

För Sveriges del skulle ett misslyckande i Uruguayrundan och en allt sämre efterlevnad av GATT-reglerna innebära en allvarlig, negativ utveckling eftersom reglerna erbjuder ett skydd för politiskt och förhandlingsmässigt svagare länder. Sverige skulle sannolikt få krypa in antingen under EGs eller USAs handelspolitiska paraply för att få en handelspolitisk "skyddsmakt", som anser det förenligt med egenintresset att ta hänsyn till Sverige och andra Eftaländers utrikeshandel. Av både ekonomiska och allmänt utrikspolitiska skäl förefaller EG vara det mera näraliggande alternativet.

Även om detta olyckliga scenario inte förverkligas är det viktigt att notera att ju sämre, i meningen mindre multilateralt, utfallet blir av Uruguayrundan, desto viktigare blir det för Sverige att uppnå en tillfredsställande långsiktig uppgörelse med EG. Att Inre Marknadens förverkligande och Uruguayrundan pågår samtidigt gör att EG, även om man har en mycket ärlig vilja, kan få svårt att ge EFTAländerna preferenser innan GATT-rundan är slutförd. Det gäller tex tjänster, offentlig upphandling och handelsrelaterade investeringar. Om EG går före med preferenser till EFTA riskerar EG att undergräva sin egen förhandlingsposition i GATT-rundan, inte minst vis-a-vis USA. På de

nya förhandlingsområdena kan EG därför komma att behandla Sverige som varje annan medlem av GATT.

Utvecklingen inom EG: "Fästning Europa"?

Sveriges handelspolitiska relation till EG påverkas av den "inrikespolitiska" utvecklingen inom EG. Skulle arbetslösheten inom EG förbli hög kommer väljarna i EGs medlemsländer att upprepa den urgamla frågan: "Var finns de nya jobben?" när anpassningar till den Inre Marknaden begärs av dem. Hög bestående arbetslöshet kan därför medföra att EG blir mer protektionistiskt mot ett tredje land som Sverige. Det förtjänar dock att understrykas att EGs höga arbetslöshet hittills i förvånansvärt liten utsträckning medfört krav på protektionism mot EFTA-länderna. Med två undantag, jordbruksprodukter och stål, har EG knappast alls exploaterat sin förhandlingsstyrka till att införa nya handelshinder mot tex Sverige.

Svensk export av stål till EG är idag underkastad kvantitativa begränsningar och minimipriser, vilket gör att Sverige de facto delvis inordnats i EGs reglerade stålmarknad. I förhandlingarna 1971—72 om frihandelsavtalet hade Sverige som mål att jordbruksprodukter, livsmedel, frukt och fisk också skulle inkluderas. På dessa varuområden ville dock inte EG tillåta någon fri handel med EFTA. Sedan 1977 har EG under trycket av interna ekonomiska svårigheter i ökad utsträckning använt sig av anti-dumpingåtgärder, och hot därom, som ett icke-tariffärt handels hinder. Härigenom har EG framtvingat informellt bestämda minimipriser och kvantitativa begränsningar av svensk export beträffande tex ferrokrom, kraftliner, och tallharts. Sättet att göra dessa påtryckningar kan vara mycket konkret. Tjänstemän i EG-kommissionen har tagit direktkontakt med berörda svenska företag och även gjort företagsbesök i Sverige för att på ort och ställe gå igenom företagets bokföring.¹

EG-kommissionen kan definitionsmässigt inte lägga någon anti-dumpingtull på ett EG-företag. Det är värt att notera eftersom EG har lagt en anti-dumpingtull (7 procent) på importen från Sverige av tex träskor. Ur ett rättsligt perspektiv anses ock-

¹ Bernitz, U, "Sveriges avtal med EG — en orientering om bakgrund och ramar", i *Vägar till ökad välfärd*, Särskilda Näringspolitiska Delegationen, Expertbilaga 1 till Ds Ju 1979:1, Stockholm, sid 18—19.

så Sveriges frihandelsavtal med EG vara lösligt till sin karaktär. I motsats till EGs Romfördrag innehåller frihandelsavtalet inte något allmänt förbud mot diskriminering, dvs det saknas ett förbud mot att behandla svenska fysiska och juridiska personer annorlunda än motsvarande från EG. I Romfördraget är det däremot direkt och klart förbjudet att diskriminera av nationalitetsskäl, och detta förbud kan åberopas i domstol av både företag och enskilda personer. Dessutom har framhållits att man "från juridisk synpunkt särskilt [kan] peka på frihandelsavtalens svaga institutionella bas och outvecklade ordning för lösande av tvister. Nuvarande system ter sig otillfredsställande, särskilt i beaktande av att avtalen utgör den legala ramen för ungefär hälften av Sveriges totala utrikeshandel och därigenom tillhör våra utan tvekan allra viktigaste internationella överenskommelser. Sålunda framstår det som en brist att avtalen saknar ett system för opartisk lösning av tvister och istället hänvisar parterna till möjligheten att i sista hand ensidigt vidta skyddsåtgärder med karaktär av handelspolitiska repressalier. Detta sanktionssystem ter sig alltför primitivt i samarbete mellan rättsligt högutvecklade västeuropeiska länder och kan verka till nackdel för Sverige som den svagare parten."¹

Om EG skulle söka kompensera sänkta handelshinder mellan medlemmarna genom att inte sänka motsvarande handelshinder mot EFTAländerna, så är det synnerligen osannolikt att en sådan diskriminering skulle ta formen av höjda tullar, utan snarare genom olika slags administrativa åtgärder som licens tvång, diskriminering vid offentlig upphandling, trakasserande anti-dumpingundersökningar, övervakningslicenser, osv.

Ett andra "inrikespolitiskt" skäl till att EG i framtiden kan bli mer protektionistiskt mot EFTA och Sverige är EGs utvidgning med Spanien och Portugal. Dessa länder menar sig ha gjort stora "upppoffringar" genom att — som de säger — "ta på sig" fullvärdigt medlemskap i EG. Många beslutsfattare i Spanien och Portugal menar att EFTAländerna söker skaffa sig ensidiga fördelar genom att inte acceptera ett medlemskaps alla skyldig-

¹ Bernitz, U., *Internationell Marknadsrätt*, Uddevalla, 1986, s. 81-82. Se även Bernitz, U., "The EEC-EFTA Free Trade Agreements with special reference to the position of Sweden and the other Scandinavian countries", *Common Market Law Review*, vol. 23, s. 567—590, 1986.

heter, utan anpassar sig bara så mycket som krävs för att kvalificera sig för åtnjutande av frihandelsavtalens rättigheter. Som ekonom är det lätt att avvisa det här resonemanget av det skälet att om två företag, eller två personer, handlar med varandra så är det i allmänhet därför att båda anser att de tjänar på affären. Annars hade det inte blivit någon affär av. Icke desto mindre bör vi i EFTAländerna vara beredda på att bl a Spanien och Portugal inom EG kommer att motarbeta preferensbehandling av EFTAländerna.

Icke-tariffära gränshinder, offentlig upphandling och offentliga subventioner

Icke-tariffära gränshinder. Icke-tariffära gränshinder finns runt alla länder i olika utformning och omfattning. I många fall återspeglar denna typ av handelshinder intressegruppers mångåriga inflytande i reglerande myndigheter och tenderar att skydda intressegrupperna mot utländsk konkurrens, t ex på konsumenternas bekostnad. Att olika grupper i strävan att främja egenintresset lyckats inympa etnocentriska synsätt och värderingar i myndigheterna är sannolikt en viktig förklaring till att de icke-tariffära handelshindren kunnat motstå många attacker (så kallad "captive regulation").¹ Det finns inte minst i det nordiska samarbetet exempel på att ett gott uppsåt inte är tillräckligt när byråkratier och särintressen mobiliserar sitt motstånd.

Det finns skäl att tro att icke-tariffära handelshinder slår hårdare mot små exportörer än stora. De har ofta karaktär av fast kostnad som, utslagen på många enheter, inte behöver bli så hög per exporterad enhet. I en intervjuundersökning av 125 industriföretag inom EG konstaterades att små företag drabbas hårdare än stora av icke-tariffära handelshinder: "Med hänsyn till de begränsade finansiella resurserna i små företag blir icke-tariffära handelshinder verkligen viktiga. Många stora företag

¹ Standards m m inom EGs tjänstehandel behandlas från en regleringsekonomisk utgångspunkt i Hindley, B., "Trade in Services within the European Community", i H. Giersch (red), *Free Trade in the World Economy. Towards an Opening of Markets*, JCB Mohr, Tübingen, 1987.

kan leva med dessa. För små företag kan de vara oöverstigliga eftersom de utgör en stor finansiell börda”.¹

Totalkostnaden för gränskontroller och tekniska handelshinder inom EG har uppskattats till ca 12 miljarder ECU/år (ca 88 miljarder kr), en siffra som dock inte inkluderar kostnadshöjande anpassningar av produkter på grund av nationella regleringar eller kostnader för nationella tester av importerade produkter.² En annan uppskattning är att de motsvarar en genomsnittlig tull på ca 7 procent.³ Frågan är emellertid vilken vikt man bör ge dessa översiktliga uppskattningar. I vissa EG-länder är dessa hinder betydande, i andra inte. De är viktigare för vissa varugrupper än för andra, t ex telekommunikationsutrustning, livsmedel, byggvaror, läkemedel och bilar.⁴

Eftersom strängare krav på arbetsmiljön i Sverige jämfört med utlandet snarast blir kostnadshöjande (åtminstone företagsekonomiskt och på kort sikt) uppstår i dessa fall knappast något handelspolitiskt problem för EG.

Beträffande produkter finns såvitt jag förstår tre sätt att hantera krav som kan medföra handelspolitiska kontroverser med EG: För det första, att i Bryssel på ett mycket tidigt stadium i beslutsprocessen presentera egna utredningar och en väl genomarbetad argumentation. Detta är det viktigaste medlet och behandlas utförligt i Erik Braunerhielms bidrag i denna bok. För det andra, i de fall Sverige inte vill acceptera en viss produktstandard kan Sverige eventuellt komma undan problemet genom att betala kompensation till EG. Ett sådant förfarande

¹ *The EEC as an Expanded Home Market for Industry, Report to Commission of the European Communities, Directorate-General III, September 1982 (produced by Arthur D. Little), sid. 56.*

² Se Pelkmans, J., "Liberalization of Product Markets in the European Community", i H. Giersch (red), *Free Trade in the World Economy. Towards an Opening of Markets*, JCB Mohr, Tübingen, 1986, sid 441.

³ Mattera, A. (1984), "Protectionism inside the European Community: Decisions of the European Court", *Journal of World Trade Law*, ss 283—308, citerad från Pelkmans, J. och Winters, A. (1988), *Europe's Domestic Market*, Routhledge, London, New York, Andover, s 29.

⁴ Se "The Economics of 1992. An assessment of the potential economic effects of completing the internal market of the European Community", Commission of the European Communities, *European Economy*, No 35, March 1988, kapitel 3.3 och 4, och Ceccini, P. Europas Inre Marknad 1992, SNS Förlag, 1988.

skulle stå i viss samklang med den filosofi om kompensation som finns i GATTavtalet. Ett tredje sätt är att acceptera försäljning i Sverige av produkter med annorlunda standard, och kombinera detta med konsumentupplysning där man talar om att produkt x från land y håller en standard z medan produkter från t ex Sverige håller en annorlunda standard. Erfarenheten talar för att konsumenter när de gör sina inköp tar hänsyn till attribut som produktsäkerhet, rykte, osv.

Offentlig upphandling Vid offentlig upphandling av varor och tjänster ger man i många länder inhemska producenter en förmånsbehandling. Diskrimineringen drabbar företrädesvis företag som säljer varor och tjänster för uppbyggnad av infrastruktur och offentlig service, t ex bygg- och vägprojekt, telekommunikationer, kraftstationer, hamnar, flygplatser, osv. Också vid leveranser till statligt ägda företag och till kommuner förekommer diskriminering av utländska leverantörer, t ex inom EGs gruv-, stål-, bil- och varvsindustri, och vid upphandling av bussar för lokaltrafik.

I den tidigare nämnda intervjuundersökningen beskrivs hur ett företag inom verkstadsindustrin centraliserat sin produktion till ett enda EG-land för att kunna utnyttja stordriftsfördelar i produktionen, men att detta motverkades av att företaget "i växande utsträckning fått vidkännas diskriminering när det gällt offentlig upphandling utanför sin hemmamarknad och [företaget] kan endast övervinna denna diskriminering genom att [återigen] öka andelen lokal produktion. Detta i sin tur kan bara åstadkommas till priset av förlorade stordriftsfördelar."¹ Samma fenomen rapporterades av andra företag, t ex ett som levererade röntgenteknologi till offentlig sjukvård: "För att ha möjlighet att konkurrera framgångsrikt har företaget accepterat kravet på lokal produktion, som företrädesvis har uppfyllts genom uppköp [av lokala företag] för att åstadkomma en historisk given 'närvaro' på marknaden" (sid 34), vilket dock medförde förlorade stordriftsfördelar. En statligt subventionerad bilindustri sat-

¹ *The EEC as an Expanded Home Market for Industry, Report to Commission of the European Communities, Directorate-General III, September 1982 (produced by Arthur D. Little), sid. 32.*

tes under press att köpa från inhemska underleverantörer genom att storleken på subventionerna relaterades till andelen inhemska inköp (sid 26). I ett byggkontrakt inom offentlig sektor specificerades att inhemskt producerade lastbilar skulle användas vid transporter till och från bygget (sid 37), osv. När lågkonjunkturen djupnade under början av 1980-talet konstaterades att "problemet (med protektionism vid offentlig upphandling) har förvärrats under de senaste två åren allteftersom lågkonjunkturen djupnat" (sid 74).

Enligt en rapport från 1987 till EG-kommissionen uppgår värdet av den offentliga upphandlingen inom EG till ca 200 miljarder ECU/år (dvs ca 1500 miljarder kr/år), eller ca sex procent av EGs samlade BNP.¹ Denna siffra är en underskattning eftersom offentligt ägda företag inte är inkluderade. En annan uppskattning av EGs samlade offentliga upphandling som inkluderar offentliga företag slutar på ca 400 miljarder ECU/år, dvs omkring 10 procent av EGs BNP.² (Upphandling för den militära sektorn uppskattas till ca 1/4 av totala offentliga upphandlingen.) *Merkostnaden* för de protektionistiska reglerna för offentlig upphandling har uppskattats till 10–20 miljarder ECU/år,³ och i en annan, mera omfattande och detaljerad studie, till omkring 17,5 miljarder ECU/år för civil offentlig upphandling, och fyra miljarder ECU/år för militär upphandling, tillsammans 21,5 miljarder ECU/år (155 miljarder kr). Innebörden av siffran är att om man tillämpade en fri offentlig upphandling skulle man inom EG i bästa fall kunna göra en årlig kostnadsbesparing på 21,5 miljarder ECU, motsvarande ett lyft på ca 0,6 procent av EGs samlade BNP.

Ur svensk synpunkt är det oroande att man i förslaget om

¹ *Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the evolution of the Economic System of the European Community*, Report of a study group appointed by the Commission of the European Communities, and presided by T. Padoa-Schioppa, Bryssel, april, 1987, sid 40.

² Pelkmans, J., "Liberalization of Product Markets in the European Community", i H. Giersch (red), *Free Trade in the World Economy. Towards an Opening of Markets*, JCB Mohr, Tübingen, 1987, sid 442.

³ Pelkmans, J. och Winters, A., *Europe's Domestic Market*, Routhledge, London, New York, Andover, 1988, ss 30–32.

Inre Marknaden tar lätt på diskriminering av icke-EG leverantörer vid offentlig upphandling. EG har beslutat att länderna skall öppna upp för ökad konkurrens vid offentlig upphandling, men begränsar den nya öppenheten till företag som har sin "juridiska hemvist" inom EG, *förutsatt att särskilt avtal inte har träffats med tredje land*. Sådana särskilda avtal skall baseras på principen om ömsesidiga åtaganden (reciprocitet). Det skulle för svensk del innebära att EG-företag skall få samma information om offentliga upphandlingsplaner som svenska företag, att svenska myndigheter skall lägga in sina anbudsspecifikationer i EGs databas (kallad TED), och att tex svenska byggnormer samordnas med EGs så att de inte utgör något handelshinder.¹

De här reglerna gör att svenska dotterbolag lokaliserade inom EG kvalificerar för icke-diskriminering vid offentlig upphandling. Men för svenska företag som saknar dotterbolag inom EG blir det svårare att hävda sig och kan få som konsekvens att svenska företag lokaliserar en så stor del av sin verksamhet till EG att man där bildar dotterbolag.²

I 1971–72 års förhandlingar som föregick frihandelsavtalet försökte Sverige att i texten få in regler som skulle hindra diskriminering vid offentlig upphandling. Detta lyckades inte och man är inom EG-länderna idag väsentligen fri att diskriminera mot svenska företag vid offentlig upphandling. Myndigheter inom EG kan i regel diskriminera även mot svenskägda företag inom EG, som i sina anbud i större utsträckning utnyttjar varor som inte har EG-ursprung, utan tex importerats från Sverige. "Av allt att döma är dylik diskriminering förhållandevis vanlig."³

Preferensbehandling av EG-företag vid offentlig upphandling inom EG blir besvärligare för Sverige att leva med än för övriga EFTAländer. Investeringsvaror är överrepresenterade i Sveriges

¹ *Inside Europa*, nr. 7, 4.11.1988, Nordbanken, Stockholm, ss 9–10.

² Dessutom saknar företag som inte har sin juridiska hemvist inom EG rätten att klaga hos kommissionen om man menar att myndigheterna brutit mot EGs upphandlingsregler; *Inside Europa*, nr. 7, 4.11.1988, Nordbanken, Stockholm, s 10.

³ Bernitz, U., "Sveriges avtal med EG — en orientering om bakgrund och ramar", i *Vägar till ökad välfärd*, Särskilda Näringspolitiska Delegationen, Expertbilaga 1 till Ds Ju 1979:1, Stockholm, sid 23.

mix av exportvaror och står kanske för en större andel av total export än i något annat industriland utanför EG. Avtalsmässigt säkerställd icke-diskriminering av svenska företag bör därför ges hög prioritet i de svenska diskussionerna med EG.

Subventioner. En viktig form av konkurrensbegränsning, som inte diskuteras närmare i EGs dokument om den Inre Marknaden, är offentliga subventioner. Dessa uppskattas inom EG-9 år 1981 ha uppgått till ca 32 miljarder ECU (ca 230 miljarder kr), eller 2–5 procent av värdet av industrivaruproduktionen i Grekland, Nederländerna och Västtyskland; 5–10 procent av industriproduktionen i Frankrike, Storbritannien, Italien, Luxemburg och Danmark; 10–15 procent i Irland; och över 15 procent i Belgien.¹ EGs subventioner har medfört problem för företag både i EG och i Sverige.² EG-domstolen har dock under senare år vid flera tillfällen ingripit mot medlemsländer som subventionerat sin industri, t ex den franska regeringens stöd till bilfabriken Renault. Ett annat motmedel är den amerikanska handelslagstiftningen som lägger hinder i vägen för subventionering av produktion av varor avsedda för export till USA.

Tjänstehandel och överstatliga lagar

Fri handel med tjänster innebär bl a fri etableringsrätt i alla EGs medlemsländer för företag, banker och försäkringsbolag.³

Till EG-förslagen om en friare tjänstehandel finns nästan alltid kopplat förslag om ökad överstatlig kontroll av, och insyn i de integrerade företagen eller sektorerna. Ett exempel är kravet på gemensamma karantänbestämmelser. Skall man tillåta frihandel med levande djur måste man ha gemensamma, överstat-

¹ Se Pelkmans, J. och Winters, A. (1988), *Europe's Domestic Market*, Routhledge, London, New York, Andover, ss 32–34, och Pelkmans, J., "Liberalization of Product Markets in the European Community", i H. Giersch (red), *Free Trade in the World Economy. Towards an Opening of Markets*, JCB Mohr, Tubingen, 1986, sid 442.

² För exempel från stålindustrin se *The EEC as an Expanded Home Market for Industry. Report to Commission of the European Communities*, Directorate-General III, September 1982 (produced by Arthur D. Little), sid 23.

³ Se Olof Sjöströms bidrag, sid 124–125.

liga regler för karantän, veterinärbesiktning, etc. Några exempel på liberaliseringar är uppräknade i vänstra kolumnen av *tabell 9*. Är det önskvärt att Sverige behåller egna, annorlunda regler för kontroll och insyn när man genomför Inre Marknadens liberaliseringsförslag? Måste inte Sverige integreras också i EGs överstatliga lagstiftning för kontroll och insyn i integrationsens konsekvenser?

För Sveriges del blyxtbelystes frågan om nationell lagstiftning i en alltmer internationaliserad värld av ASEA-Brown Boveri-affären 1987 då ASEA gick ihop med en av sina svåraste konkurrenter, det schweiziska bolaget Brown Boveri. I sin kommentar sa Vattenfalls chef att: "Vi får väl i fortsättningen gå ännu längre ut i världen när vi begär in offerter. Självklart ger färre leverantörer ofta högre priser." Även hos Sydkraft fanns farhågor: "Man kan tänka sig att det blir högre priser" var kommentaren. Genom att nya ABB har huvuddelen av sin verksamhet förlagd i tre olika länder saknas i stor utsträckning möjlighet att bli tillämpa en effektiv konkurrenslagstiftning på det nya företaget.

Tabell 9.

ÅTGÄRDER	
För ökad integration	För ökad överstatlig kontroll, insyn, etc
Fri handel med djur	Överstatliga regler för karantän.
Fri etableringsrätt för banker och fri handel i banktjänster	Överstatlig (EG) samordnad övervakning av bankmarknaden, överstatligt samarbete mellan övervakningsmyndigheter, EG-regler för redovisning, revision, kapitaltäckning, inlåningsförsäkring, risk exponering, etc.
Avveckling av snedvriden konkurrens mellan företag pga statliga subventioner	EG-regler för när subventioner får ges genomdrivna av EG-domstolen.
Fri etableringsrätt för företag, underlättande av samgående av företag ("Europeiska intressegrupperingar")	EGs överstatliga bolags- och konkurrenslagstiftning genomdriven av EG-kommissionen och EG-domstolen.

Företagets verksamhet i Västtyskland lyder under EGs konkurrenslagstiftning, som med stor sannolikt är striktare än den i Schweiz, och kanske också striktare än Sveriges. En övergripande bevakning av konsekvenserna av ASEA-BBC-fusionen hade varit möjligt om alla tre länderna hade varit medlemmar av EG, eller om Schweiz och Sverige hade gjort EGs konkurrenslagstiftning till sin egen (inklusive överlämnande av viss domsrätt till EG-domstolen). Genom att Sverige står utanför EG begränsas svenska myndigheters och kunders möjligheter att utnyttja de överstatliga kontrollmekanismerna i EGs lagstiftning.¹

Den svenska regeringens prövning av ASEA-BBC-samgåendet ledde fram till ett "ja", men frågan är om regeringen inte hade bort låta detta "ja" också bli starskottet för en harmonisering av Sveriges lagstiftning med EGs beträffande företagsfusioner över gränserna.² Ur ett svenskt perspektiv kanske inte EGs lagstiftning är idealisk, men mot detta skall vägas alternativet att ha ett bristfälligt inflytande från myndigheters och kunders sida över verkningarna av stora fusioner där svenska företag kan vara inblandade. Måhända skulle detta bara innebära en kodifiering av en utveckling som redan ägt rum. Sålunda hävdar Bernitz att "[för] svenska exportföretags spelar EGs konkurrensregler ofta en väl så stor praktisk roll som vår inhemska konkurrensbegränsningslagstiftning och från dessa företags synpunkt är vi i realiteten redan idag till stor del redan integrerade i EGs system."³

Bör Sverige bli medlem i EG?

I maj 1988 angav riksdagen icke-diskriminering som mål för det ekonomiska innehållet i vår framtida ekonomiska relation till

¹ Se Bernitz, U., "The EEC-EFTA Free Trade Agreements with special reference to the position of Sweden and the other Scandinavian countries", *Common Market Law Review*, vol. 23, s. 567—590, 1986.

² Initierade bedömare hävdar att ASEA-Brown Boveri affären aldrig hade tillåtits vid en tillämpning av EGs konkurrenslagstiftning, dvs om Sverige och Schweiz hade varit medlemmar i EG.

³ Bernitz, U., "Sveriges avtal med EG — en orientering om bakgrund och ramar", i *Vägar till ökad välfärd*, Särskilda Näringspolitiska Delegationen, Expertbilaga 1 till Ds Ju 1979:1, Stockholm, sid 20.

EG. I ett längre tidsperspektiv kan inte lösningen på de ekonomiska sakfrågorna, dvs frågan om innehållet i vår EG-relation, skiljas från frågan om formen för Sveriges anknytning till EG. Utanförstående länder som Sverige har nämligen ett trovärdighetsproblem.

Trovärdighetsproblemet

Tag handelspolitiken som exempel! Som framgått tidigare innebär borttagna gränskontroller mellan Sverige och EG att Sveriges handelspolitik mot länder utanför EG måste bli närmast identisk med EGs. Först om Sverige driver en till EGs anpassad handelspolitik, kan EG bortse från ursprunget för de varor som kommer från Sverige, och därmed acceptera att ta bort sina gränskontroller mot Sverige. Men detta konstaterande säger inget om hur Sveriges handelspolitiska relation till EG avtalsmässigt skall regleras. Min bedömning är emellertid att det för EG inte räcker att Sverige i ett avtal åtar sig att tillämpa EGs handelspolitik. EG måste dessutom göra en egen bedömning av Sveriges förmåga att uppfylla ett sådant avtal.

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter kan man göra prognosen att EGs bedömning blir att en regering som i likhet med den svenska är verksam i en demokrati inte kan binda upp sig för att tillämpa en utifrån dikterad handelspolitik. Först om Sverige deltar i förberedande diskussioner och i de politiska besluten blir det trovärdigt att Sverige också alltid kommer att tillämpa dessa politiska beslut, och först då kommer EG att vara villigt att ta bort sina gränskontroller mot Sverige. Detta innebär att svenska regeringars mål att svenska varor skall omfattas av EGs princip om icke-diskriminering inte kan uppfyllas med mindre än att Sverige också integreras i EGs handelspolitiska beslutsprocess med samma ansvarstagande för resultatet som om Sverige hade varit medlem.

Samma resonemang kan tillämpas på jordbrukspolitiken, konkurrenslagstiftningen, och andra politikområden.

Om Sverige inte vill enrollera sig EGs gemensamma jordbrukspolitik (CAP), men vill att EG skall ta bort sina gränskontroller mot Sverige, krävs att EG är hundra procentigt säkert på att svenska jordbruksprodukter inte säljs inom EG till priser som underskrider EGs interna, administrativt satta priser. För att Sverige skall kunna garantera detta på ett trovärdigt

sätt utan att bli medlem i CAP krävs att Sverige åtar sig att bibehålla exportkontroller av jordbruks- och livsmedelsprodukter, och lägger på av EG bestämda exportavgifter eller exportsubventioner. Sverige tvingas alltså att bibehålla sin gränskontroll mot EG. Alternativet för Sverige är att gå med i CAP som då innebär svenskt deltagande i, och ansvarstagande för, EGs livsmedelspriser och indirekta beskattning (CAP finansieras genom en i EGs budgetprocess gemensamt bestämd momsskattesats). Därmed förbinder sig svenska regeringen i praktiken att inför väljare och inhemska opinioner alltid stå upp och försvara svensk efterlevnad av beslut fattade i Bryssel rörande priserna på bla mjölk, bröd, kött och fisk, transfereringar till/från EG, samtidigt som regeringen saknar inflytande över dessa beslut.

På tjänstehandelnns område krävs, som diskuterades ovan, i många fall en symmetrisk behandling av ökad frihet att integrera företag över gränserna, och en ökad överstatlig kontroll och insyn. Realistiskt sett är EG den enda organisation som kan uppfylla ett sådant krav på symmetri bla genom sin konkurrenslagstiftning, sina regler om offentlig upphandling och EG-domstolen.

Slutsatsen är att riksdagens angivna ekonomiska mål i EG-politiken är orealistiska om inte Sverige integreras i EGs beslutsprocess med samma ansvarstagande för resultatet som om Sverige är medlem i EGs gemensamma institutioner. Först med en fast anknytning av Sverige till EGs beslutsapparat kommer EG att acceptera att ta bort sina gränskontroller mellan Sverige och EG, och möjliggöra samma fria rörlighet för varor, tjänster och personer mellan Sverige och EG som mellan EGs medlemsstater.

Tidigare EG-avtal med omvärlden bekräftar denna slutsats. Ett utanförstående land som vill ha tullunion med EG, eller fri migration till och från EG, har endast kunnat få detta genom medlemskap eller association.

På detta sätt hänger målen på det ekonomiska området (innehållet) nära ihop med frågan om hur Sverige avtalsmässigt knyts till EG (formen). Det blir mot denna bakgrund värt att reflektera över det långsiktiga målet för svensk integrationspolitik. Bör det vara utanförskap och status quo, association, eller fullt medlemskap?

Utanförskap och status quo

Kan Sveriges problem lösas genom att Sverige fortsätter att stå utanför ungefär som idag, men ges rätt att bli konsulterat och ge sina synpunkter tillkänna innan EG ändrar text i sin handelspolitik, jordbrukspolitik, regler för offentlig upphandling, etc? Svaret på denna fråga är ett entydigt nej! En av EGs fundamentala ståndpunkter är att man inte tillåter andra länder att ha inflytande över sin interna beslutsprocess. EG har för det framtida samarbetet med Eftaländerna satt upp villkor, bl a att den egna integrationen alltid kommer i första hand, och att EGs samarbete med utanförstående länder på intet sätt får störa eller inkräkta på den egna beslutsprocessen.

Vilken typ av avtal med EG som ett utomstående land kan få i sådana fall när ett avtal riskerar att inkräkta på EGs beslutsautonomi visas av den prejudicerande överenskommelse om sakförsäkringar som EG slöt med Schweiz hösten 1988. Överenskommelsen slöts efter 13 års överläggningar och efter mycket ingående principiella överväganden inom EG. Avtalet ger (1) parterna fritt tillträde till varandras marknader, (2) Schweiz måste dock harmonisera sina lagar på området med EGs lagar innan avtalet kan träda i kraft. Om någon av parterna ändrar sina i sammanhanget aktuella lagar skall konsultationer genast tas upp med motparten. Om parterna inte kan komma överens om en revidering, så upphör avtalet automatiskt att gälla efter sex månader. Alltså, (3) ett utomstående land har att anpassa sig till EG, eller så upphör automatiskt avtalet att gälla efter kort period.

Kan Sverige hänga upp sina kanske viktigaste ekonomiska relationer med omvärlden på avtal som ställer oss inför val mellan krav på anpassning utan inflytande, eller uppsägning med kort varsel?

Association

I förra förhandlingen mellan Sverige och EG 1971–72 gjorde EG klart att länder som söker tullunion och "ett bredare samarbete" antingen måste välja medlemskap eller association. Dagens svenska regering har klart deklarerat att svenskt medlemskap är uteslutet. Om man tar riksdagens ekonomiska mål på allvar återstår då logiskt sett association som den enda möjliga anknytningsformen.

Om Sverige fick bestämma saken skulle association kunna vara en god anknytningsform tills den dag randas då Öst-Västkonflikten dämpats i Europa, Sverige inte har något att vara neutralt emot, och följaktligen av neutralitetspolitiska skäl inte kan känna sig förhindrat att söka fullt medlemskap. (Observera att resonemanget förutsätter att det faktiskt är neutralitetspolitiken och inte oron för suveräniteten som är det verkliga motivet för Sveriges nej till EG-medlemskap!)¹

Vad är då association? Romfördraget är mycket vagt om vad association innebär och ger egentligen ingen annan vägledning för Sverige idag än att association inte utesluter några slag av "nära, varaktiga och omfattande" anknytningsformer. Det associerade landet kan, i princip, ta över Romfördraget — EGs grundlag — nästan i dess helhet och behålla sin politiska identitet — i Sveriges fall utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta är åtminstone innebörden av tidiga EG-texter som sökte definiera associationen som anknytningsform.² Om Sverige skulle kunna uppnå status som associerad medlem blir dock en fråga för EGs medlemmar att avgöra efter det att Sverige ingett en ansökan, och svaret beror bl a på hur angeläget EG är att få med Sverige. Hittills har associerad status endast getts till länder som ansetts som ekonomiskt alltför utvecklade för fullt medlemskap som Turkiet, Cypern och Malta, och tidigare Grekland. Några av dessa länder har, eller har haft, tullunion med EG. Senast fick Cypern det hösten 1987.

¹ Som framgår av Bengt Rabaeus bidrag i denna bok menar han att det är suveränitetsargumenten som varit avgörande för socialdemokraternas avståndstagande från tanken på medlemskap, en uppfattning som ligger nära den som redovisas i Daniel Viklunds bidrag. Se även Engberg, K, "Vore vi säkrare i Europa än utanför?", *Metallarbetaren*, nr 5, 1988.

Dåvarande chefsförhandlaren och mångåriga utrikespolitiske rådgivaren åt bl a Olof Palme, f ambassadören Sverker Åström, säger i en intervju bland annat att: "När regeringen Palme våren 1971 uteslöt medlemskap var det dels efter en analys av [utrikespolitiska förhållanden som diskuteras i intervjun], dels av att man inom socialdemokratien visste att om man skulle gå vidare med tanken på medlemskap så skulle man få en inrikespolitisk debatt som skulle bli mer upprivande och dramatisk än i Norge ... Detta ville regeringen helt enkelt inte riskera. Detta inrikespolitiska moment spelade en stor roll i det beslut som fattades i mars 1971", *Svensk Export*, nr 7, 1987.

² Se Viklund, D., *Spelet om frihandelsavtalet*, Utrikespolitiska institutet, Rabén och Sjögren, Stockholm, 1977, ss 147—156 och Swann, D. *The Economics of the Common Market*, 6:e upplagan, Penguin Books, London, ss 303—304.

Tanken på associering har varit aktuell i Sveriges fall. Dåvarande statsministern Olof Palme angav "associering som en fullt möjlig anslutningsform". Den förordades på sin tid av Kommerskollegium i dess stora utredning i samband med EG-förhandlingen 1970–71. Association fördes då också fram som en möjlighet för Sverige av flera framträdande EG-politiker, t ex Maurice Schumann, fransk utrikesminister, liksom av Nederländernas Joseph Luns och av EG-rådet.¹

Fullt medlemskap

Med nuvarande förhandlingsuppläggning ger Sverige upp en del av sin suveränitet, men i motsats till ett land som inträder som medlem i EG får vi inget tillbaka i form av medbestämmande i EG. I den centrala frågan om suveräniteten avstår Sverige från att tillämpa principen om ömsesidiga åtaganden (reciprocitet). Här ligger den stora skillnaden mellan medlemskapet och andra anknytningsformer.

Bristen på reciprocitet i inflytande och beslutsrätt i EGs gemensamma institutioner kommer, enligt min mening, att medföra att dagens uppläggning av EG-politiken så småningom framstår som bristande i trovärdighet, sett ur EGs synvinkel, och därmed som misslyckad, sett ur svensk synvinkel. *För EG, i motsats till Sveriges riksdag, är det inte möjligt att skilja frågan om innehållet i avtal med Sverige, från frågan om formen för Sveriges institutionella anknytning.*

Med riksdagens mål på det ekonomiska området tagna på allvar leder detta fram till slutsatsen att rekommendera svenskt medlemskap i EG.

Om slutsatsen accepteras bör man göra en avsiktsförklaring så snart som möjligt, och också bli medlem så snart som möjligt. Varför?

I avsiktsförklaringen bör sägas att Sverige avser att ansöka om medlemskap vid för EG första lämpliga tidpunkt (sannolikt tidigast 1993). Syftet är att motverka att investeringar som skulle gjorts i Sverige istället görs i EG som en följd av osäkerheten om Sveriges framtida institutionella anknytning till EG.

¹ Se Viklund, D., *Spelet om frihandelsavtalet*, Utrikespolitiska institutet, Rabén och Sjögren, Stockholm, 1977. Regeringens oförbindliga inställning till association finns redovisad i *Proposition 1987/88:66*, s. 28.

Ju förr Sverige blir medlem, desto fler beslut kommer vi att kunna påverka. Skillnaden mellan att bli medlem 1995 och år 2020, säg, är att vi i det senare alternativet skulle ha avstått från att påverka hundratals viktiga beslut per år under en period av 25 år, beslut som vi år 2020 skulle tvingas acceptera som de står.

Om Sverige av icke-ekonomiska skäl väljer att stå utanför EG kommer den åtföljande diskrimineringen att kosta något, osäkert hur mycket. Svenska företag kan förmodas flytta sin tyngdpunkt närmare EG, medan deras anställda, svenska underleverantörer, anställda i offentlig sektor, pensionärer, etc har svårare att flytta. Den övervägande majoriteten vill säkert stanna i Sverige även till priset av en lägre standard än eljest. Ungdomar och nyckelpersoner är sannolikt mer lätttröliga.

Företag som investerar i Sverige kommer att kräva en viss riskpremie för detta. Risken har sin rot i den större osäkerheten om Sveriges framtida handelspolitiska miljö och villkoren för Sverigebaserade företags marknadstillträde till EG, jämfört med alternativet att lokalisera i EG. Det är ett rimligt och vanligt antagande att kapitalets ersättning på några års sikt är internationellt bestämd. Det innebär att riskpremien huvudsakligen kommer att få betalas ur ersättningen till arbetskraften (lönsumman), tvärt emot vad man i förstone skulle kunna tro med tanke på näringslivets otvetydiga engagemang i EG-frågan.

Sveriges potentiella inflytande i EG¹

Vilket inflytande skulle Sverige ha som medlem i EG? Frågan är intressant inte bara mot bakgrund av en rekommendation om medlemskap, utan därför att det är ett intellektuellt krav att försöka ta reda på vad det är riksdagen tills vidare tackat nej till, och att i svensk debatt klargöra att EG är en sammanslutning av länder med olika intressen och åsikter. Sveriges och andra småländers inträde kan därmed påverka "maktbalansen" inom EG i olika frågor. Vissa länder — våra potentiella allierade — kan därför tänkas vara beredda att strida för ett tillmötesgående av svenska

¹ Detta avsnitt sammanfaller delvis med ett av kapitlen i 1989 års SNS Konjunkturrådsrapport, *Den svenska modellen inför 1990-talet*, SNS Förlag, 1989. Värdefulla synpunkter på detta avsnitt har givits av Sven Backlund, Harry Flam, Henrik Horn, Bengt Rabaeus, Bengt Sundelius, Birgitta Swedenborg och Carl-Einar Stålvant.

önskemål i samband med en medlemsansökan. Å andra sidan får inte Sveriges inträde ha så långtgående konsekvenser för EG att något medlemsland inlägger veto mot svenskt medlemskap.

Vetorätten gäller för övrigt alla "konstitutionella" frågor inom EG. Men Romfördraget tillåter majoritetsbeslut när det gäller tillämpningen av i fördraget fastställda policyprinciper och riktlinjer, som ju alla medlemsstater förbehållslöst anslutit sig till. Den löpande politiken inom sålunda fastställda ramar kan bestämmas med kvalificerad majoritet.

För att undersöka Sveriges potentiella inflytande har jag gått tillväga på följande sätt: I ett första steg har några policyfrågor identifierats. I ett andra steg har EGs alla medlemsländer liksom Norge, Österrike och Sverige i varje fråga indelats i "för", "emot" och "osäkra" med ledning av skrifter, intervjuer och samtal. På detta sätt har identifierats en koalition av länder som är "för", en annan som är "emot", och en tredje grupp länder som varit svåra att placera i någon fälla. Dessa har därför klassificerats som "osäkra".

Utvidgade överstatliga arrangemang

En av de eviga stridsfrågorna i efterkrigstidens västeuropeiska integrationsprocess är inställningen till utvidgade överstatliga arrangemang. Skall målet vara "federalisternas" Europas Förenta Stater, eller "funktionalisternas" Fädernesländernas och Minoriteternas Europa? De skandinaviska länderna har under hela efterkrigstiden varit skeptiska till överstatliga strävanden. Låt oss se på en typisk fråga där enhällighet inte skulle krävas. I uppställningen (*tabell 10*) kan man i vänstra kolumnen se att Belgien (B), Västtyskland (D), Spanien (E), Italien (I), Luxemburg (L) och Nederländerna (NL) antas vara "för" utvidgade överstatliga arrangemang generellt sett. Till de negativt inställda har hänförs Danmark (DK), liksom Irland (IRL), Storbritannien (UK) och, under antagande att de blir medlemmar, Norge (N) och Österrike (A). Till de "osäkra" räknas Frankrike (F), Grekland (GR), och Portugal (P).

Man ser vidare i BNP-kolumnen att koalitionen "för" hade 55 procent av ländernas samlade bruttonationalprodukt bakom sig, och "emot"-sidan 20 procent (1986). Ekonomisk styrka spelar naturligtvis roll i den interna beslutsprocessen, tex i fråga om valutapolitiken, men BNP-uppgiften skall snarare ses som en indikation på en koalitions förmåga att ge extra förmåner ("side payments") till de övriga länderna för att få över dem på sin sida.

Tabell 10. Inställningen till utvidgade överstatliga arrangemang.

	Andel BNP %	I			II			III		
		Antal röster	Kval maj	Block min	"Osäkra" till "För"	Kval maj	Block min	Sverige till "Emot"	Kval maj	Block min
"För" (B, D, E, I, L, NL)	55	40	Nej	Ja	60	Nej	Ja	60	Nej	Ja
"Osäkra" (F, GR, P)	22	20			0					
Sverige	3	5			5			} 28	Nej	Ja
"Emot"(DK, IRL, UK, N, A)	20	23	Nej	Nej	23	Nej	Nej			
Totalt	100	88								

Med totalt 88 röster: kvalificerad majoritet 63; blockerande minoritet 25, dvs situationen med Norge, Österrike och Sverige som medlemmar.

Beslut rörande upprättandet och funktionsdugligheten hos den Inre Marknaden kräver kvalificerad majoritet i EGs lagstiftande organ Ministerrådet.¹ Rådsmedlemmarna företräder Egländernas regeringar. Idag innebär kvalificerad majoritet 71 procent av rösterna. Detta tröskelvärde har krupit uppåt något allteftersom EG utvidgats. I de beräkningar som redovisas här antas gränsen ligga kvar på 71 procent även sedan nya medlemmar kommit in. Röstning förekom tidigare sällan, men tillämpas nu i växande utsträckning.² Även när röstning inte ägt rum har man dock utsagt i beslutsprocessen agerat på sådant sätt vilket givit upphov till diplomatiska beteendenormer för hur man söker sig fram till lösningar och beslut. Röstning blev vanligare och viktigare genom EGs författningsändring 1985 (Enhetsakten): "Förhandlingarna om den gemensamma jordbrukspolitiken och om EGs externa handelspolitik baseras nu regelbundet på möjligheten och vanan av omröstningar. Denna förändrade praxis var uppenbar redan innan Enhetsakten ratificerades. Under det holländska ordförandeskapet första halvåret 1986 togs mer än fyrtio beslut genom omröstning, och över femtio beslut under det efterkommande brittiska ordförandeskapet." ... "[De interna EG-] förhandlingarnas språk är numera att omrösta. Ämbetsmän, och ibland även ministrar, är beredda att använda begreppen majoriteter och minoriteter. Sålunda, som ett exempel, i debatten om hur öppen eller sluten EGs inställning till omvärlden [— t ex EFTA —] skall vara finns det 'blockerande minoriteter' av både protektionister och frihandlare, och i varje enskild fråga beror sålunda utfallen på attityden hos mediangruppen... Totalt sett, finns det nu därför en samlad erfarenhet att dra på om hur EGs beslutsregler fungerar, och som visar att förhandlingsresultat är viktigt [att uppnå] och att koalitioner är nödvändiga, och för båda dessa saker tillämpas

¹ Se Viklund, D, *Att förstå EG*, Nordstedts, Stockholm, 1987, ss 97—98. Ett undantag från regeln om kvalificerad majoritet gäller beslut om beskattning, som kräver enighet.

² Wallace, H. "Making Multilateralism Work: Negotiations in the European Community", opublicerat manuskript för specialnummer av *International Organization* om internationella förhandlingar, Royal Institute of International Affairs, London, augusti 1988, ss 18—19.

beslutsreglerna så att de fungerar effektivt.”¹

Vid utvidgningar av EG har frågan om antal röster per land varit föremål för noggranna överväganden. Grundprincipen är att varje land har röster i proportion till antalet innevånare, men små länder är väsentligt röstmässigt överrepresenterade. Bakom varje mandat från t ex Danmark står 1,7 miljoner medborgare, Belgien 2,0, och Nederländerna 2,9 att jämföras med Västtyskland 6,1, Frankrike 5,5 och Storbritannien 5,7 miljoner.

Tabell 11 visar dagens röstfördelning. Om Norge går med antas det få tre röster, det antal som framförhandlades 1972 i det därefter av norska folket i en folkomröstning förkastade avtalet. Genom jämförelser med dagens medlemsstater kan Österrike antas få fyra röster och Sverige fem. Med tre nya medlemmar skulle Ministerrådet bestå av 88 röster.² Det potentiella inflytandet undersöks genom simulerade framtida röstningsprocedurer.

Tabell 11. Röstfördelning inom EG 1988, och antagna röstvärden för Norge, Österrike och Sverige vid medlemskap.

Belgien	5	Luxemburg	2
Danmark	3	Nederländerna	5
Västtyskland	10	Portugal	5
Grekland	5	Storbritannien	10
Spanien	8	Norge	3
Frankrike	10	Österrike	4
Irland	3	Sverige	5
Italien	10		
		Totalt	88

Förfarandet bygger på en betydande förenkling av EGs inre beslutsmekanism: dels är naturligtvis varje medlemsstat en koa-

¹ Wallace, H. "Making Multilateralism Work: Negotiations in the European Community", opublicerat manuskript för specialnummer av *International Organization* om internationella förhandlingar, Royal Institute of International Affairs, London, augusti 1988, ss 18—19.

² I den schweiziska regeringens rapport om Schweiz, EG och Inre Marknaden diskuteras Schweiz röststyrka vid medlemskap, och den anges till fem röster; Schweiziska regeringen, "Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'integration europeenne", 24.8.1988, nr 88.045, Bern, s. 123.

lition på nationell botten, dels kan man undra om det är berättigat att analysera en fråga isolerad från andra spörsmål som behandlas inom EG. Gör man då inte paketuppgörelser? Nej, i vardagsförhandlandet är det inte särskilt vanligt, varken inom EG eller i internationella handelsförhandlingar, med undantag för GATT-rundornas kritiska skeden. Ett viktigt skäl är att ett land som funderar på att utöka menyn av ämnen i en förhandling måste väga förhoppningen om att på så sätt nå en bra paketslösning mot risken att samtidigt förlora kontroll över förhandlingarnas fortsatta utveckling, eftersom motpartens meny av reaktionsmöjligheter ökar dramatiskt när nya ämnen kastas in i förhandlingen."Personer som i sitt praktiska arbete driver förhandlingar försäkrar gång efter annan att globala paketslösningar är sällsynta i [Gemenskapen], och att det givande och tagande som äger rum är begränsat till specifika sakområden, bortsett från den tillfälliga, och slumpartade överenskommelsen över gränserna mellan olika sakområden, som [kan inträffa] när mer än en kritisk sakfråga dyker upp samtidigt."¹

I en första förhandlingsfas (I) i frågan om överstatlighet uppnår enligt våra antaganden "för" 40 röster. Eftersom det för kvalificerad majoritet krävs 63 röster räcker inte detta. "Emot" uppnår utan Sveriges stöd 23 röster, vilket inte räcker för att nå blockerande minoritet (minimum 25 av 88 röster). I en andra förhandlingsfas (II) antas "för"-sidan få Portugals och Greklands röster. Det förefaller vara den mest näraliggande modifikationen när man tar med i beräkningen möjligheten av extra förmåner. Om också Frankrike sluter upp på "för"-sidan bland "federalisterna", vilket är mera osäkert, skulle "emot"-sidan inte heller i fas II uppnå någon blockerande minoritet. Först genom att Sverige i fas III kan lägga sina röster "emot" uppnår funktionalisterna på "emot"-sidan en blockerande minoritet (28 röster med minimum 25 för blockerande minoritet). *De fem svenska rösterna blir alltså tungan på vågen!*

Ännu viktigare i ett större sammanhang, är att oberoende av hur Frankrike i fas II lägger sina röster, skulle Norges, Öster-

¹ Översättning från Wallace, H. "Making Multilateralism Work: Negotiations in the European Community", opublicerat manuskript för specialnummer av *International Organization* om internationella förhandlingar, Royal Institute of International Affairs, London, augusti 1988, s. 22. Se även tex Yoffie, D., *Power and Protectionism*, Columbia University Press, 1983.

rikes och Sveriges inträde i EG skifta balansen mellan "federalister" och "funktionalister" inom organisationen. De tre nya medlemmarna tippar vågskålen och säkerställer fortsättningsvis att "funktionalisterna" med viss råge förmår att hålla en blockerande minoritetsposition.¹

Detta "tungan-på-vågen"-utfall aktualiserar frågan om förut-sättningarna för att man inom EG skulle acceptera en svensk medlemsansökan. Om svenskt medlemskap skulle (1) innebära att ett veto (Sveriges) *alltid* inläggs mot konstitutionella ändringar syf-tande till utsträckt överstatlighet, (2) tippa över balansen så att "funktionalisterna" inom EG regelmässigt når en beständig, bloc-kerande minoritet i tillämpningsfrågor, och (3) åtföljdes av förbe-håll beträffande Sveriges deltagande i de gemensamma institutio-nerna, skulle då verkligen anhängare av "federalism" som Bene-lux och Italien vilja ha med Sverige i EG? Det är inte alls säkert. Å andra sidan kommer våra potentiella allierade bland "funktiona-listerna" att vara ivriga att få med oss. Tyvärr hjälper kanske inte detta eftersom varje land har vetorätt i fråga om nya medlemmar.

Om — sett i ett längre perspektiv — även Schweiz, Finland och Island skulle gå med i EG, får "funktionalisterna" en ytter-ligare stärkt position eftersom alla tre länderna är skeptiskt in-ställda till utvidgad överstatlighet.

Det faktum att både Storbritannien och Sverige klassificerats som motståndare till överstatlighet får inte skymma att även dessa när det sammanfaller med egenintresset naturligtvis röstar för utvidgad överstatlighet. I båda fallen gäller detta exempelvis införandet av överstatliga regler som utsträcker liberaliseringar, som redan genomförts hemma, till hela EG. För Sveriges del gäller detta också överstatliga regler som lägger en överrock på andra länders möjligheter att "exportera" miljöfarliga utsläpp till oss, för att inte tala om den entusiasm med vilken Sverige ge-nom överstatliga lagar skulle vilja ge den Inre Marknaden en "social dimension".

Åtgärder för att förbättra den yttre miljön

Skulle de nya medlemmarna Norge, Österrike och Sveriges in-

¹ Om, i fas II, istället Frankrike skulle lägga sina röster "emot" och slå följe med funk-tionalisterna, ja då skulle Sveriges röster enbart komma att förstärka en redan etable-rad blockerande minoritet.

träde medföra att EG blev avgjort mer miljömedvetet? Skulle EGs överstatliga regelverk därmed komma att användas till att inskränka medlemsländernas idag närmast helt suveräna rätt att sprida föreningar till grannarna?

När det gäller miljöfrågan bör understrykas att det är inställningen till miljön år 1989 som resonemanget utgår från och att inställningen ändras kontinuerligt. Dessutom krävs i normalfallet enighet. Resultatet av en motsvarande analys (*tabell 12*) är att länder som idag lågprioriterar miljöfrågan — Grekland, Spani-

Tabell 12. Inställningen till åtgärder för en bättre yttre miljö.

	Andel BNP %	Antal röster	Kval maj	Block min
"För" (B, DK, D, L, NL, N, A)	39	32	Nej	Ja
"Osäkra" (F, IRL, I, UK)	50	33		
"Emot" (GR, E, P)	8	18	Nej	Nej
Sverige	3	5		
Totalt	100	88		

Kvalificerad majoritet: 63; blockerande minoritet: 25.

Antagande: Sverige går med i gemensamma institutioner liksom Norge och Österrike.

Även utan Sverige uppnås en blockerande minoritet mot miljöförsamlingar. Med Sverige och de tre stora länderna (Italien, Frankrike och Storbritannien) uppnås kvalificerad majoritet (67 röster med minimum 63 av 88).

en, Portugal — inte uppnår någon blockerande minoritet. Om Sverige och några av de "osäkra" (Frankrike, Irland, Italien, Storbritannien) ansluter sig till den mer miljövänliga gruppen (Belgien, Danmark, Västtyskland, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Österrike) uppnår miljövännerna kvalificerad majoritet. Men den kvalificerade majoriteten sitter ganska långt inne: Först om Sverige, Storbritannien, Italien och Frankrike ansluter sig till miljövännerna uppnår dessa kvalificerad majoritet. Med tanke på att "emot"-sidan utgörs av det jämförelsevis fattiga Syd-EG är det dock sannolikt att miljövännerna redan långt innan denna massiva röstmässiga övervikt uppnåtts kan bryta

en del av deras motstånd genom att betala Syd-EG extra för-
måner.

"Den sociala dimensionen"

Med "Den sociala dimensionen" avses här ländernas priorite-
ring av frågor kring arbetsmiljön. I den frågan gäller majoritets-
beslut, men i övrigt fordras enhällighet rörande social- och ar-
betsmarknadspolitiken. Denna fråga är mer regeringsbunden
och mindre nationalitetsbunden än i de andra. Ett regeringsskif-
te i Storbritannien eller Västtyskland skulle sannolikt innebära
en större förändring i denna fråga än i de andra.

Med Norge, Österrike och Sverige som medlemmar i EG kan
de länder som är emot "Den sociala dimensionen" — Storbri-
tannien och Nederländerna — inte uppnå någon blockerande
minoritet (*tabell 13*). Oberoende av var Sverige lägger sina röster
uppnår inte "för"-länderna (Danmark, Västtyskland, Frankri-
ke, Norge, Österrike) kvalificerad majoritet. Däremot uppnår
"för" alltid en blockerande minoritet. Om Sverige och några av
de "osäkra" länderna — Belgien, Italien och Luxemburg — förs
över till anhängarna av "Den sociala dimensionen" uppnår
"för" 52 röster, som dock fortfarande är mindre än de nödvän-
diga 63 för kvalificerad majoritet. För att nå denna krävs att
Storbritannien och endera av Spanien eller Nederländerna ock-
så blir anhängare av "Den sociala dimensionen".

En kvalificerad majoritet kan förmodas så småningom gå att
uppbåda i flera av de delfrågor som här förenklat buntats ihop
under beteckningen "Den sociala dimensionen". Hårdast mot-
stånd bjuds sannolikt mot ökat medbestämmande för de an-
ställda och lagstadgad rätt till koncernfackligt samarbete över
gränserna.

EGs behandling av EFTAländerna och resten av världen

Till skillnad från andra icke-medlemsländer har EFTAländerna
frihandel för industrivaror med EG. EFTAländerna söker nu
preferensbehandling på Inre Marknadens andra sakområden,
dvs tjänster, kapital och arbete. Kan man säga något om hur

Tabell 13. Inställningen till "Den sociala dimensionen" år 1989.

		I			II			III		
	Andel av BNP %	Antal röster	Kval maj	Block min	B, I, L till "För"	Kval maj	Block min	Också Sverige till "För"	Kval maj	Block min
"För" (DK, D, F, N, A)	51 ¹	30	Nej	Ja	47	Nej	Ja	52	Nej	Ja
"Osäkra" (B, GR, E, IRL, I, L, P)	28 ²	38			21			21		
"Emot" (NL, UK)	18	15	Nej	Nej	15	Nej	Nej	15	Nej	Nej
Sverige	3	5			5					
Totalt	100	88			88			88		

¹I fas II: 71 procent av BNP; i fas III: 74 procent av BNP.

²I fas II: 9 procent av BNP.

Kvalificerad majoritet: 63; blockerande minoritet: 25

Antagande: Sverige, Norge och Österrike går med.

En blockerande minoritet mot försämrade "social dimension" finns alltid.

Tabell 14. Inställningen 1989 till preferensbehandling av Efta-länderna.

	Andel BNP %	I			II			
		Antal röster	Kval maj	Block min	"Osäkra" till "För"	"Osäkra" till "Emot"	Kval maj	Block min
"För"(DK, D, UK)	43	23	Nej	Ja	} 36		Nej	Ja
"Osäkra" (GR, IRL, NL)	7	13				} 53		
"Emot" (B, E, F, I, L, P)	50	40	Nej	Ja			Nej	Ja
Totalt	100	76						

Kvalificerad majoritet: 54; blockerande minoritet: 22.

Antagande: Österrike, Norge och Sverige är utanför.

Efta-ländernas vänner kan med knappast möjliga marginal blockera förslag till diskriminering.

dagens tolv EG-medlemmar kan tänkas behandla Sverige och de andra EFTAländerna i detta avseende? (I detta fall antas alltså inte Norge, Österrike eller Sverige vara medlemmar.)

"För" fortsatt preferensbehandling kan Danmark, Västtyskland och Storbritannien antas vara (*tabell 14*). En negativ ställning förmodas Belgien inta, liksom Spanien, Frankrike, Italien, Luxemburg, och Portugal. Till de "osäkra" EFTAvännerna räknas Grekland, Irland och Nederländerna. I en första förhandlingsomgång, och innan "osäkra" röster fördelats, uppnår varken "för" eller "emot" kvalificerad majoritet, och EFTAvännerna uppnår knappast möjliga blockerande minoritet (23 av nödvändiga 22 röster). I en andra förhandlingsomgång fördelas de "osäkra" rösterna. De till preferensbehandling av EFTAländerna negativt inställda länderna uppnår om man erhåller de "osäkras" röster 53 av de för kvalificerad majoritet nödvändiga 54 rösterna. Stödet idag för preferensbehandling av EFTAländerna i EGs vardagsarbete är inte starkt — snarare en smula prekärt. Om man antar att Danmarks hjälp alltid är garanterad, måste EFTAländerna sätta sin tillit till att varken Västtysklands eller Storbritanniens stöd sviktar.

Om man ser framåt i tiden och antar att Norge och Österrike men inte Sverige blir medlemmar, kommer EFTAs vänner inom detta 14-nationers EG att kunna säkerställa utsträckt preferensbehandling? Nej, sådan styrka uppnår inte EFTAvännerna. Om de så skulle vilja kan "emot"-sidan med god marginal alltid blockera förslag om utsträckt preferensbehandling.

Multilateral frihandel

EGs inställning till världsomfattande frihandel enligt GATTs principer hänger ihop med frågan om EG-medlemmarna i merkantilistisk anda skall "kompensera" sig för Inre Marknadens liberaliseringar mellan EG-länderna genom höjda hinder mot världen utanför Västeuropa. Det finns sydeuropeiska EG-länder som inte skulle ha något emot en handelspolitisk "Fästning Europa".¹

Här ses frågan i ett perspektiv bortom 1992, genom att både Norge och Österrike antas vara medlemmar, och integrationsprocessen förutsätts fortsätta efter 1992. Den frihandelsvänliga

¹ Se tex *The Economist*, Oct. 1, 1988, s. 36.

Tabell 15. Inställningen till multilateral frihandel inom GATT.

	Andel BNP %	I			II			
		Antal röster	Kval maj	Block min	"Osäkra" till "För"	"Osäkra" till "Emot"	Kval maj	Block min
"För"								
(B, DK, D, IRL, L, NL, UK, N, A)	52	45	Nej	Ja	} 50		Nej	Ja
"Osäkra" (GR)	1	5				} 38		
"Emot" (E, F, I, P)	45	33	Nej	Ja			Nej	Ja
Totalt	100	83						

Kvalificerad majoritet: 59; blockerande minoritet: 24.

Antagande: Norge och Österrike går med. Sverige förblir utanför.

Oberoende av vad de "Osäkra" gör kommer man inte ur status quo. Om Sverige gick med skulle detta inte påverka utfallet.

”för”-sidan är starkare än i föregående fall (Belgien, Danmark, Västtyskland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien, Norge, Österrike; *tabell 15*). Om det ”osäkra” Grekland skulle gå till ”för” skulle det ändå inte räcka till för att skapa en kvalificerad majoritet av GATTfrihandlare. Däremot kan dessa alltid blockera förslag syftande till ”Fästning Europa”.

Om man ruckar på förutsättningarna och antar att Sverige blir EG-medlem och lägger sina röster för multilateral frihandel uppnår frihandlarna trots detta inte någon kvalificerad majoritet.

Avslutning

Eftersom neutralitetsargumentet av bla regeringen anges som det enda kvarvarande hindret för ett svenskt medlemskap i EG krävs att man i den fortsatta debatten analyserar villkoren för när en trovärdig neutralitetspolitik är förenlig med svenskt medlemskap i EG. Det förutsätter bland annat att begrepp som mål och medel i säkerhetspolitiken, suveränitet, alliansfrihet, neutralitet, och neutralitetsförbehåll klargörs och analyseras ur folkrättslig, men framför allt ur politisk synvinkel, och att det görs på ett frimodigare och mer inträngade sätt än hittills.¹

En offentligt debatt om dessa frågor kan inte drivas av politiker i ledande ställning, lika litet som finansministern kan offentligt debattera devalveringar eller ränteförändringar. En debatt med ledande politiker inblandade skulle framkalla frågor i omvärlden om Sverige håller på att ändra innehållet i sin utrikespolitik. Av samma skäl skall man heller inte vänta sig att anställda vid UD skall offentligt debattera neutralitetsfrågan. Svaret för att göra en intellektuell anspänning vilar följaktligen på statsvetare, pensionerade diplomater, ledarskribenter och, inte minst, alla medborgare med intresse för utrikespolitik.

¹ Ett intressant bidrag till en sådan diskussion är en intervju med professorn i statskunskap Kjell Goldmann i *Svenska Dagbladet* den 23.10.1988.

Jordbrukspolitik i EG och Sverige

Jordbrukssektorns betydelse för den totala produktionen och sysselsättningen har kontinuerligt minskat såväl i EG som i Sverige. Sektorns bidrag till bruttonationalprodukten och den samlade sysselsättningen ligger nu på några få procent. Icke desto mindre har jordbruksfrågorna stor betydelse för EG som organisation. Detta beror på att EG har en gemensam jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy — CAP) som numera tar ungefär två tredjedelar av EGs gemensamma resurser i anspråk. Jordbruksfrågorna är således intressanta dels som exempel på hur man skapat och försökt lösa gemensamma problem, dels på grund av den utträngningseffekt som jordbruksutgifterna har för möjligheterna till samarbete inom andra områden.

I föreliggande uppsats skall jag analysera den jordbrukspolitiska diskussionen inom EG, reformförslag som lagts fram samt tänkbara konsekvenser för Sverige.

Grunden för EGs jordbrukspolitik

Jordbrukspolitiska system är ofta komplicerade vilket beror på att de är uppbyggda av en mängd detaljregleringar. De grundläggande mekanismerna är dock tämligen enkla.

De officiella målen för jordbrukspolitiken inom EG och i Sverige är påfallande lika. I Romfördraget § 39 räknar man upp produktivitetsstegring, skälig inkomst för lantbrukare, stabila marknader, trygg livsmedelsförsörjning och rimliga konsumentpriser som mål. Liknande mål återfinns i den svenska politiken där numera även ett miljömål ingår. Miljöfrågor har fått

ökad betydelse också inom EGs jordbrukspolitik. Stora likheter finns likaså med avseende på andra motiv som officiellt anges för att rättfärdiga en speciell jordbrukspolitik såsom regionala skillnader, sysselsättning på landsbygden, bevarande av kulturlandskapet m m. Relevansen i de jordbrukspolitiska målen/argumenten samt jordbrukspolitikens ändamålsenlighet visavi målen har börjat ifrågasättas med större intensitet än tidigare både hemma i Sverige, i EG och internationellt.¹

Trots betydande kritik har dock större förändringar uteblivit. Lantbrukarnas organisatoriska styrka och betydelse på den sk politiska marknaden är en stor del av förklaringen. Centerpartiets och därmed jordbrukspolitikens centrala roll för koalitionsbildningen i det svenska parlamentet har paralleller inom EGländerna, där regeringsmakten ofta finns hos mittenkoalitioner i vilka bonderösterna ofta blir tungan på vågen trots en sjunkande numerär. Dessutom är det viktigt att notera lantbrukarnas påverkan på EG centralt. Beslutsmekanismen inom EG med förhandlingar och konsultationer öppnar stora möjligheter för intressegrupper att göra sig gällande, vilket lantbrukarorganisationerna inte varit sena att utnyttja. De mest betydelsefulla lantbruksorienterade organisationerna är federationen av nationella bondeorganisationer, COPA, samt COGECA som organiserar den kooperativa rörelsen. COPA anses tillhöra de mest inflytelserika påtryckningsgrupperna inom EG och bedriver en omfattande verksamhet.

Om Public Choice-orienterade teorier² förklarar hela den officiella utformningen av jordbrukspolitiken är en öppen fråga. Ser man emellertid till jordbrukspolitikens genomförande bekräftas hypotesen om lantbrukarintressenas stora inflytande över politikens faktiska resultat. Det är det sk inkomstmålet som har varit det viktigaste målet för jordbrukspolitiken såväl i EG som i Sverige. Medan inkomstmålet har omsatts i konkreta politiska åtgärder har t ex konsumentmålet snarast stannat vid allmänna, ej bindande, deklarationer. Priserna på jordbruksprodukter har fortsatt att stiga även vid stigande överskott och

¹ Bolin, O., Meyerson, P.-M. & Ståhl, I. 1984. Makten över maten. SNS. Hedlund, S. & Lundahl, M. 1985. Beredskap eller protektionism. World Development Report 1986. Washington D.C.

² Ehrenheim, 1984, Public Choice — En ny syn på svensk jordbrukspolitik, Institutionen för ekonomi och statistik, Sveriges lantbruksuniversitet, Rapport 242.

sjunkande konsumtion. De övriga målen framstår också som tämligen vaga jämfört med inkomstmålet.

När det gäller jordbrukspolitikens medel finns också stora likheter mellan Sverige och EG. Jordbrukspolitik i EG bedrivs genom prispolitik och strukturpolitik. Prispolitiken dominerar. Av EGs gemensamma jordbruksutgifter åtgår ca 96 procent till prispolitiska åtgärder. Förutom fyra procent över EG-budgeten anslår dock EG-länderna egna medel till strukturpolitiken, och relationen mellan struktur- och prispolitiken är inte fullt så skev som ovanstående siffra antyder.

Prispolitiken går ut på att ersätta marknadsprisbildning på jordbruksprodukter med en administrativ process. I EG bestäms de administrativa priserna årligen av medlemsländernas jordbruksministrar på förslag av EG-kommissionen. Processen startar vanligtvis på hösten och kan pågå t o m juni. Jämför man kommissionens förslag med det slutliga utfallet visar det sig att kommissionens pridförslag har legat under det slutliga utfallet med knappt en procentenhet (i genomsnitt per år) för perioden 1972/73 till 1985/86. I Sverige bestäms priserna i pridförhandlingar mellan producenter och konsumenter vilka äger rum två gånger per år. I båda fallen grundas prisbesluten på kostnads-kompensation och inkomstparitetresonemang med avdrag för uppskattad produktivitetsutveckling inom jordbruket.

Pridförhandlingarna resulterar i en uppsättning priser och avgifter för varje produkt. EGs system kännetecknas av skillnader mellan produkter och/eller produktgrupper. Låt mig illustrera med en produkt — vete. Det pris som först bestäms är det s k målpriset (target price), vilket man önskar uppnå på den inhemska marknaden. Detta pris omräknas sedan till ett pris vid EGs gräns mot omvärlden — s k tröskelpris. (Skillnaden består av transportkostnader och handelsmarginaler.) För att skydda den inhemska marknaden mot utländsk konkurrens beräknas sedan en variabel införselavgift som varierar hela tiden för att utjämna skillnaden mellan världsmarknadspriset och tröskelpriset. Ett gränsskydd av denna konstruktion skiljer sig väsentligt från en vanlig fast tull och innebär att inhemska marknaden fullständigt isoleras från prisvariationer i omvärlden både på kort och på lång sikt. Det inhemska priset kan höjas år från år oberoende av världsmarknadens utveckling.

Ett gränsskydd är ett tillräckligt medel för att upprätthålla en

önskvärd inhemsk prisnivå så länge landet är nettoimportör. Skulle det inhemska utbudet överstiga den inhemska efterfrågan kommer dock priset att falla. Vill man i denna situation upprätthålla en på förhand bestämd prisnivå måste även den *inhemska* konkurrensen begränsas genom en intern prisreglering som träder i funktion med stödköp, lagring och exportsubventioner när det inhemska priset faller under en viss prisnivå (interventionspris) som ligger lägre än målpriset. Interventionspriset utgör ett golv medan målpriset bildar ett tak för inhemska prisvariationer.¹ Vid export från EG utbetalas ett exportbidrag som uppgår till skillnaden mellan det inhemska priset och exportpriset. Exportbidraget kan således betalas ut innan priset når interventionsnivån. Medeluppsättningen för en produkt som vete består således av ett målpris, ett interventionspris, ett tröskelpris, en variabel införselavgift och ett variabelt exportbidrag. Genom att införselavgiften kopplas till målpriset, som vanligtvis inte uppnås, blir gränsskyddet i praktiken ett importförbud.

Liknande regleringssystem finns för flertalet andra varor, mjölk, kött och fläsk, motsvarande ca 70 procent av produktionen. För andra produkter (ca 21 procent) som frukt och grönsaker men även kyckling och ägg, begränsas stödet till ett gränsskydd. Ambitionsnivån är alltså lägre beträffande dessa produkter. Vidare betalas direkta subventioner och arealbidrag till ca 3 procent av produktionen.

Jämfört med Sverige finns stora likheter. Gränsskyddet mot utlandet har också här formen av variabla införselavgifter. Det inhemska priset upprätthålles även här med hjälp av interna regleringar.

Exportsubventioner måste betalas vid export även från Sverige. Finansieringen av exportsubventioner är emellertid den stora skillnaden mellan det svenska systemet och EGs. EGs exportsubventioner finansieras av EGs jordbruksfond som får sina medel från EGs budget. Sedan några år tas endast marginala avgifter ut av producenterna. I Sverige finansieras däremot exportsubventionerna på animalier av producenterna själva genom sk sk slaktdjursavgifter. Detta sänker producentpriset men lämnar konsumentpriset opåverkat. Konsekvensen blir att

¹ De senare förändringarna i interventionssystemet har inneburit att uppköpen sker till ett lägre pris än interventionspriset (jfr sid 112).

svenska animalieproducenter garanteras ett högre pris endast för den kvantitet som avsätts på den svenska marknaden. EGs jordbrukspolitik däremot har tidigare inneburit en fullständig prisgaranti oavsett var produktionen säljs. Dessa prisgarantier är den främsta orsaken till överskottskrisen inom EG. För att hejda utgiftsexpansionen har man börjat införa inskränkningar i systemet i form av sk garantitrösklar (jfr sid 115). Dessa är dock inte kopplade till produktionen för hemmamarknaden och inrymmer i vissa fall betydande överskott. För svenska spannmålsprodukter har det däremot funnits ett liknande system som det i EG.¹ I Sverige har därför problemen med överproduktion naturligt nog varit störst inom denna sektor.

EGs val av jordbrukspolitiska medel är typiskt för en nettoimportör, vilket EG var när systemet skapades. När importbegränsning tillämpas av ett så stort handelsblock pressas världsmarknadspriset. Denna "terms of trade"-effekt var en klar fördel så länge EG förblev nettoimportör men vändes mot Gemenskapen när den gradvis och egentligen oavsiktligt bytte status till nettoexportör. Systemet med prisgaranti för hela den producerade volymen tillkom också i en situation där risken för olönsam export tedde sig avlägsen.

Valet av införselavgifter jämfört med tullar inom både EG och Sverige återspeglar viljan att låta resursanvändningen inom sektorn snarare styras av interna kostnadsrelationer än av landets produktionsmöjligheter jämfört med andra länder.

Prisregleringssystemet i Sverige är mera enhetligt såväl till sin utformning som till sin tillämpning än i EG, där myndigheternas ambitioner varierar mycket mera mellan olika produkter jämfört med i Sverige. Mjölk och spannmål favoriseras klart, vilket återspeglas i överskottssituationen för dessa varor samt i EGs budget. Spannmålsproduktionen bedrivs framför allt vid stora gårdar och spannmålsproducenterna är en stark grupp inom bondekåren, vilket anses förklara spannmålsodlingens stora lönsamhet. När det gäller mjölken hänvisas ofta till att den är en huvudaktivitet för småbönder med låga inkomster. Kommissionens sociala ansvar har närmast kanaliserats till mjölkproducenterna. Fläsk, kyckling och ägg behandlas mera styvmoderligt. För de sistnämnda finns som tidigare påpekats inget interventionssystem. När det gäller fläsk används inte interventionssystemet även om det for-

¹ Systemet är under omprövning.

mellt existerar. Samtliga tre produkter betraktas som förädlad spannmål. De införselavgifter som beräknas för produkterna påminner mera om konventionella tullar.¹

Ytterligare en skillnad mellan Sverige och EG är att produkter som vegetabiliska fetter, proteinfoder samt vissa energirika fodermedel kan införas tullfritt eller mot en mycket låg tull.²

Observera vidare att de produkter som stöds mest, mjölk och spannmål, är typiskt "nordliga" produkter medan frukt och grönsaker åtnjuter ett lägre skydd. Denna nord/syd-obalans har länge varit ett konfliktmoment inom EG, som kan komma att accentueras av Spaniens och Portugals inträde.

Det kan avslutningsvis vara av intresse att jämföra Sveriges och EGs system med det helt annorlunda amerikanska sättet att stödja jordbrukssektorn. Gemensamt är att man har önskat betala bonden ett högre pris än vad frihandel skulle innebära. I USA står skattebetalarna — inte konsumenterna — för mellanskillnaden mellan ett lägre världsmarknadspris som konsumenterna möter och ett högre pris som bonden erhåller. Före EG-anslutningen användes denna metod av Storbritannien.

Eftersom EGs stöd också utsträcks till exportsubventioner har även skattebetalarna i växande grad kommit att finansiera jordbrukspolitiken. Bördans exakta fördelning mellan olika grupper (som delvis överlappar varandra) kräver omfattande beräkningar som inte minst måste ta hänsyn till att nuvarande världsmarknadspriser är nedpressade av EGs jordbrukspolitik. Om den avskaffades skulle följaktligen världsmarknadspriserna stiga.³

Jordbrukspolitiken såsom ett samarbete mellan länder

Hittills har vi diskuterat EGs jordbrukspolitik utan att närmare beröra relationerna mellan de enskilda länderna. Tre princi-

¹ Avgiften består av en tullkomponent om 7 procent samt ett kompensationsbelopp för de högre spannmålskostnaderna inom EG.

² EGs tullskydd blir på detta sätt tämligen obalanserat och får sk kaskadeffekter med högt effektivt tullskydd.

³ I boken *The Common Agricultural Policy: Past, present and future* citerar B Hills olika undersökningar där relationerna i fördelningen av bördan mellan konsumenter och skattebetalare i EG varierar mellan 2:1 och 6:1.

per är styrande: att medlemsländernas varor kan handlas tullfritt inom EG (gemenskapspreferens), gemensam finansiering och gemensam marknad. Efterlevnaden av principerna är dock tveksam.

Gemenskapspreferensen är själva grunden för en tullunion som EG. Principen om gemensam finansiering är mindre självklar eftersom den kan leda till att ett EG-land med nettoimport dels köper dyrare produkter från Gemenskapens marknad istället för billigare importerade varor, dels *dessutom* finansierar exportsubventioner till länder utanför Gemenskapen. Situationen blir ännu mer problematisk när nettoimportörens medelinkomst ligger under producenternas. Detta var också bakgrunden till Englands budgetkontroverser med EG under slutet av 70-talet. Kontroversen löstes genom en viss återbetalning till England av tidigare inbetalda budgetmedel. Det land som bär den största finansiella bördan för den gemensamma jordbrukspolitiken är Västtyskland men det är just tyskarna som mest hårdnackat opponerar sig mot reformer av jordbrukspolitiken, vilket säger något om bl a de sydtyska böndernas politiska inflytande. Principen om den gemensamma finansieringen är huvudorsaken till överskottssituationen eftersom den klippt av sambandet mellan varje EG-lands nytta och kostnad för jordbrukspolitiken. Härigenom har skapats möjligheten att bland EG-medborgare koncentrera fördelarna och sprida nackdelarna.

Man har skapat en "fångarnas dilemma"-situation där det ligger i varje EG-lands intresse att expandera sin egen jordbruksproduktion trots att hela EG därigenom försätts i en sämre situation. Jordbruksministrarna har kunnat fatta beslut till producenternas förmån utan att behöva "stå till svars" inför övriga medborgare.¹

Önskan om en gemensam marknad med gemensamma priser var huvudanledningen till en gemensam jordbrukspolitik som ersättning för de olika slags jordbrukspolitik som länderna tidigare tillämpade. En gemensam jordbrukspolitik förutsatte gemensamma priser och därmed en tullunion. Det måste därför ses som ett misslyckande att prisspridningen inom de sex EG-länder som ursprungligen bildade EG under 70- och början av 80-talet varit större än den var innan EG bildades.¹ Under 1978

¹ Koester, U. 1984. The role of the CAP in the process of European integration. European review of agricultural economics. Vol 11—2 1984.

har prisskillnader uppåt 70 procent mellan länderna uppmäts. Principen om gemensamma priser är således en myt. Förklaringen till att skillnader i priser kunnat upprätthållas trots principen om fri intern handel och centrala pridförhandlingar ligger i att överenskomna priser omräknats till nationella valutor efter en artificiell, "grön", växelkurs som avvek från den växelkurs som noteras på valutamarknaderna. Bl a Tyskland har låtit den "gröna" marken vara undervärderad för att uppnå högre inhemska priser. Det motsatta gällde för t ex Frankrike. När man väl gett sig ut på det sluttande planet har man för att kunna upprätthålla en "gemensam marknad" utan gemensamma priser tvingats införa utjämningsavgifter (positiva och negativa), s k monetära utjämningsbelopp, som i praktiken återupprättat internatullar. I annat fall skulle lågprisområden dräneras på varor som skulle strömma till länder med högre priser.

Detta komplicerade och periodvis mycket kostsamma system med utjämningsavgifter tillkom 1969 under pressen av begynnande växelkursinstabilitet med devalvering av francen och revalvering av marken. Den gemensamma jordbrukspolitiken utvecklades under en period av fasta växelkurser och förutsätter någorlunda kursstabilitet för att kunna fungera friktionsfritt. Av detta skäl är det europeiska monetära samarbetet (EMS) viktigt som ett medel för att kunna återgå till intern frihandel med jordbruksprodukter.

Ursprungligen var systemet med utjämningsavgifter och "gröna" växelkurser tänkt som ett temporärt avsteg från principen om gemensamma priser. Lösningen kom dock som många andra temporära lösningar att permanentas och dessutom öka i komplexitet. Den ökade komplexiteten är ett resultat av att prispolitiska kompromisser ofta har skett genom justeringar på det agromonetära området. Exempelvis infördes 1984 en grön centralkurs för de gemensamma priserna som omräknas till nationella valutor med hjälp av gröna växelkurser (vilka kan variera för ett och samma land mellan olika produkter). Eftersom den gröna centralkursen är kopplad till den starkaste valutan för att inte generera ökade positiva monetära utjämningsbelopp innebär systemet detta att priserna de facto sätts i D-mark.¹

¹ Den gröna centralkursen låg 1987/88 13,7% över centralkursen på ECU.

Det monetära systemets fortlevnad förklaras av att man inom EG har varit ovillig att acceptera konsekvenserna av gemensamma priser på nationell nivå, i synnerhet i länder som saknar komparativa fördelar i produktion av jordbruksprodukter. Man har skapat en tullunion utan att vara politiskt beredd att acceptera tullunionens konsekvenser. Justeringarna av de gröna växelkurserna har vidare inneburit att effekterna av en stram prispolitik på EG-nivå periodvis har förbytts i prisstegringar omräknat i de olika ländernas valutor. Systemet med monetära utjämningsbelopp är under omprövning. Ambitionsnivån är att avskaffa systemet fram till 1992. De positiva utjämningsbeloppen, som minskats i etapper, planeras vara eliminerade 1988/89. Denna eliminering är kanske den mest väsentliga jordbrukspolitiska reformen sett i ljuset av strävandena att fullborda den interna marknaden. I en ekonomisk sfär där varor fritt och utan tullkontroller flyter mellan länderna är det svårt att tänka sig att en tulladministration upprätthålls enbart för de monetära utjämningsbeloppens skull.

Jordbrukspolitiken såsom EGs problembarn

Att jordbrukspolitiken har varit ett ständigt bekymmer för EG är välkänt, "smörberg", "vinsjöar" etc, har fått stor uppmärksamhet liksom budgetkriserna. Överskotten är resultatet av en grundläggande obalans mellan utbud och efterfrågan. Enligt EG-kommisionens beräkningar har 1974—1982 produktionen ökat med 1,5—2 procent om året medan konsumtionen bara stigit med 0,5 procent per år. Störst har överskotten i mjölksektorn varit, drygt 40 procent för skummjölkspulver och drygt 30 procent för smör.¹ Spannmålsöverskotten utgör också ett växande problem, liksom i Sverige. Överskotten säljs med betydande exportsubventioner eller läggs i interventionslager. I augusti 1986 värderades EGs lager till 12 miljarder ECU (72 miljarder kronor) mätt i interventionspriser. Räknar man med de priser som produkterna faktiskt kan säljas för reduceras värdet till en tredjedel!² Överskottssituationen återspeglas i EGs budget. Sedan 1973 har utgifterna för prisstödet stigit med 80 procent i reala termer. Under samma period har

¹ EG-kommisionen 1987.

jordbrukssektorns förädlingsvärde sjunkit väsentligt. Som kommissionen själv skriver: "Den positiva effekten på jordbruket står på inget sätt i proportion till ökningen av transfereringar till sektorn."¹ Relaterar man ökningen av utgifterna för jordbruket i EGs budget — ca 7 procent realt per år — till EGs samlade resurstillväxt (BNP), 2 procent per år, framgår att utvecklingen är ohållbar. EG-budgetens totala jordbruksutgifter uppgick 1986 till ca 22 miljarder ECU — eller ca 0,5 procent av ländernas samlade bruttonationalprodukt.

Problem och förtjänster

Det kan vara intressant att söka utvärdera CAP mot de mål som satts upp, något som kommissionen ofta själv gör. Ökad produktivitet och ökad försörjningssäkerhet framhålls ofta som viktiga förtjänster. Produktiviteten inom jordbrukssektorn har onekligen ökat, men man kan diskutera om detta har något att göra med den gemensamma jordbrukspolitiken. Produktivitetsökningen har skett genom ökad intensitet i växtodling och djurhållning, något som börjat ifrågasättas såväl i EG som Sverige. Vad gäller försörjningssäkerheten ifrågasätter många att det skulle finnas någon nämnvärd risk för EG-området. Världsbanken² underkänner helt detta argument för EGs politik.

Det kanske mest intressanta är politikens effekt på jordbrukarnas inkomster eftersom detta varit politikens primära mål. Jämförelser mellan jordbruk och andra sektorer försvåras av värderingen av egna tillgångar, naturaförmåner m.m. Enligt EGs statistik ligger förädlingsvärdet per sysselsatt i jordbruket betydligt under det som gäller för industrin, men ökningstakten har varit snabbare för jordbruksinkomster. Den långsiktiga effekten av jordbruksstöd blir att det återspeglas i markvärdena — politiken medför ett högre markpris än eljest.

Det mest intressanta är konsekvenserna för inkomstfördelningen inom lantbrukarkåren. Här kan man tala om ett direkt misslyckande. EGs jordbrukspolitik är socialt regressiv efter-

¹ Newsflash 39.

² World Development Report op cit.

som den främst gagnar de större producenterna — stödet är proportionellt mot produktionsvolymen! Genom att dessutom favorisera produkter som spannmål framför grönsaker och frukt har stödet gått till regioner med från början högre inkomster. Inkomstspridningen inom EGs lantbruk är idag mycket stor såväl mellan länderna som inom länderna, i synnerhet Frankrike och Italien. Förädlingsvärdet per årsarbete är t ex sju gånger högre i Champagne-Ardene jämfört med de grekiska öarna.

I vilken grad har den gemensamma marknaden, i den mån den nu är gemensam, påverkat allokeringen av resurserna inom jordbrukssektorn? Som vi tidigare påpekat behandlas inte alla varor lika i den gemensamma jordbrukspolitiken. För produkter som mjölk, spannmål m m finns egentligen inte någon konkurrens mellan producenter och regioner. Utvecklingen har för dessa varor inneburit en allmän expansion i hela EG. För varumarknader med svagare politisk styrning, eller bara med ett enkelt gränsskydd, finns det däremot en intern marknad där producenterna konkurrerar och där produktionen allokeras utifrån olika regioners komparativa fördelar. Den regionala specialiseringen av frukt- och grönsaksodlingen illustrerar denna tendens.¹

Det ojämnt utformade stödet har också inneburit att länder som saknar komparativa fördelar för produktion av mjölk och spannmål allokerar sina resurser till dessa sektorer, vilket innebär att de kunde ha utnyttjat dessa resurser — kapital, arbetskraft osv — på ett bättre sätt. Enligt Sarris² är detta t ex fallet med Grekland. Den gemensamma jordbrukspolitiken har också inneburit en överdimensionering av jordbrukssektorn *totalt* inom EG.

I artikel 110 i Romtraktatet säger man sig vilja bidra till en "harmonisk utveckling av världshandeln". När det gäller jordbrukshandeln kan man hävda att motsatsen har uppnåtts.³ I de-

¹ Bowler, I.R. 1985. Agriculture under the Common Agricultural Policy. Manchester.

² Sarris, A. 1984. Agricultural problems in EC enlargement: The case of Greece. European review of agricultural economics. Vol 11-2 1984.

³ EGs externa handel med jordbruksprodukter, som inte kan sägas vara något resultat av en övervägd handelspolitik utan snarare en "restpost" i det interna jordbrukspolitiska kompromissandet, har hårt drabbat de traditionella jordbruksexportörerna, Nya Zeeland, Australien, Argentina m m som fått se sina marknader krympa och priserna pressade av EGs subventionerade överskott.

batten kring EGs roll för världshandeln brukar ofta de negativa konsekvenserna för u-länderna framhållas.¹

Utvärderingar av jordbrukspolitiken har även gjorts genom beräkningar av de samhällsekonomiska kostnader den leder till. Det handlar dels om partiella analyser där sk välfärdsförluster beräknas, dels om konsekvensanalyser för hela samhället där sysselsättningsaspekterna ofta betonas. Uppskattningar av välfärdsförlusterna varierar mellan 12 och 25 miljarder ECU. Effekter i termer av sysselsättning är särskilt intressanta eftersom sysselsättningsargumentet flitigt används till jordbrukspolitikens försvar — studierna antyder att jordbrukspolitiken inte räddar några jobb. Den innebär tvärtom en lägre total sysselsättning.² Genom att locka resurser till jordbruket där EG saknar komparativa fördelar störs förutsättningarna för andra näringar med fallande sysselsättning som följd.

Som avslutning på denna "utvärdering" av den gemensamma jordbrukspolitiken kan det vara av intresse att ställa frågan huruvida den — jämfört med nationell jordbrukspolitik för varje land — har bidragit till att förvärpa den jordbrukspolitiska krisen. Man kan peka på flera indikationer att så är fallet även om frågan givetvis är mycket svår att besvara. Följande kan nämnas: Jordbruksprotektionismen, liksom prisnivån, varierade mellan länder som sedermera kom att ingå i EG. Den gemensamma jordbrukspolitiken kom emellertid inte att bilda någon slags "medelväg" utan det är de högprotektionistiska länderna som fått dominera bilden.

Den gemensamma finansieringen av utgifterna och större

¹ Att konsekvenserna för u-länderna av EGs och den övriga västvärldens politik är negativa är en ganska allmän uppfattning som i stora drag är riktig. Situationen kompliceras dock av att många av de fattigaste u-länderna är livsmedelsimportörer av produkter som spannmål och mjölk vars priser har pressats av nuvarande jordbrukspolitik. Å andra sidan är många av dagens livsmedelsimportörer bland u-länderna offer för en felaktig jordbrukspolitik snarare än för bristen på naturliga förutsättningar.

² Partiella analyser har gjorts av flera forskare. Flertalet av dessa redovisas i Världsbanksrapporten: World Development Report 1986. En färsk uppskattning har gjorts av Collins. Analyser av konsekvenserna för hela ekonomin görs med hjälp av allmän-jämviktsmodeller. Exempel på en sådan studie är ett arbete av Stoeckel: *Intersectoral Consequences of CAP* där jordbrukspolitiken beräknas leda till 1,5% lägre total sysselsättning. Se även analysen i International Monetary Fund, *The Common Agricultural Policy of the European Community. Principles and Consequences*, IMF Occasional Paper No 62, Washington DC, november 1988.

chans för lantbrukarintressena att göra sig gällande är andra faktorer som bör nämnas. Förmågan att stå emot internationella påtryckningar har säkerligen varit större för EG i dess helhet. Slutligen kom jordbrukspolitikens ställning som symbol för EG-samarbete att försvåra reformer och erkänna ett misslyckande. Å andra sidan bör det påpekas att i den mån den gemensamma jordbrukspolitiken verkligen har varit ett *sine qua non* för EGs bildande och fortlevnad borde dess kostnader sättas i ett större perspektiv. Detta faller dock utanför ramen för denna uppsats.

Reform av jordbrukspolitiken

Som konstaterats har den gemensamma politiken bidragit till att förvärra jordbrukskrisen. Kan då inte en återgång till nationell jordbrukspolitik innebära en lösning på krisen?¹ De facto har detta delvis skett: prisnivån skiljer sig mellan länder, i varje land satsas stora belopp på jordbruket m m. Det främsta argumentet för en re-nationalisering är de stora variationerna i förutsättningarna för jordbruksproduktion, vilket gör det svårt att finna en gemensam politik som inte samtidigt antingen leder till nedläggning av nästan hela jordbruket i vissa länder, eller kostar astronomiska belopp. En re-nationalisering skulle innebära skilda prisnivåer, ingen tullunion för jordbruksvaror, nationellt ansvar för överskott och handel mellan EG-länder till centralt överenskomna priser.²

Sett i EG-kommissionens perspektiv är förslag om re-nationalisering ett hot snarare än en lösning. Det skulle innebära ett officiellt medgivande av ett gigantiskt misslyckande för EG som organisation. Även förtäckta former av re-nationalisering behandlas därför av kommissionen med stark skepticism.

I huvudsak kan fyra olika typer av reformförslag urskiljas:

- (a) Marknadsexpanderande åtgärder
- (b) Reform av prispolitiken
- (c) Kvantitativ styrning av produktionen
- (d) Direkt inkomststöd

¹ Bublöt, G. 1984. Gradual re-nationalization of the Common Agricultural Policy? European review of agricultural economics. Vol 11—2 1984.

² Systemet med MCA (monetary compensating amounts) innebär egentligen just detta.

Marknadsexpanderande åtgärder

Förslag som syftar till att expandera marknaden framförs ofta från producenthåll. Ytterligare begränsning av importen till EG skulle t ex öka marknaden för gemenskapens egna jordbruksprodukter. Det som EG-producenterna främst inriktar sig på är dels den tullfria importen av proteinfoder och andra spannmåls-substitut som utkonkurrerar inhemsk spannmål, dels avstegen från "gemenskapspreferensen" pga gamla avtal med bl a före detta kolonier. EG importerar exempelvis socker trots att självförsörjningsgraden är 146 procent på denna produkt. Förslag att lösa överskottsproblemen via offensiva exportsatsningar har också framförts. Dessa förslag löser dock inte något grundläggande problem. Andra exempel på marknadsexpanderande åtgärder, som också har paralleller i den svenska debatten, är försöken att hitta alternativa användningsområden för jordbruksprodukter och jordbrukets resurser, exempelvis på energiområdet.

Reform av prispolitiken

En reform av prispolitiken vore naturlig med tanke på att denna är upphovet till den nuvarande krisen. Den mest konsekventa och ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt mest önskvärda reformen vore en övergång till ett avreglerat frihandelsjordbruk, kombinerad med åtgärder för att underlätta anpassningsprocessen. En mer begränsad reform kan gå ut på att eliminera eller begränsa det interna skyddet, interventionssystemet, och därigenom förhindra en överskottsuppbyggnad och priser som stimulerar export. En ännu mera begränsad reform vore att införa avgifter för producenterna som innebär att överskotten helt eller delvis finansieras av producenterna. Detta innebär sänkta priser för producenterna, men inte för konsumenterna som fortfarande betalar ett pris långt över världsmarknadspriset.

Kvantitativ styrning av produktionen

Kvantitativ styrning av produktionen är motsatsen till en prispolitik syftande till att minska böndernas intresse för att producera. Med kvantitativ reglering vill man behålla incitamenten att producera i kombination med förbud att producera mer än en viss kvantitet. Produktionskontrollerande åtgärder kan in-

riktas på användningen av produktionsfaktorer som mark (jordbank, träda), byggnader (stallbank, investeringsförbud), handelsgödsel och bekämpningsmedel (avgifter, kvoter) och liknande åtgärder. Verkningarna av sådana här åtgärder är svåra att förutsäga och verkningssgraden är i regel låg. Alternativet är att gårdarna ges andelar (kvoter) av ett centralt bestämt totalt produktionsutrymme, dvs produktionen strimlas ut bland bönderna som individuella produktionsandelar.

Direkt inkomststöd

Ett direkt inkomststöd går ut på att höja lantbrukarnas inkomster utan omvägen över producentpriserna. Direkt inkomststöd¹ har fördelen att kunna utformas specifikt med hänsyn till varugrupper och regioner och därigenom kan också obalanser på produktmarknaderna undvikas. Inom EG är dock direkt inkomststöd inte oproblemiskt. Ett enhetligt inkomststöd i medlemsländerna skulle innebära att rika länders bönder blir fattiga i förhållande till industriarbetarna i det egna landet medan motsatsen skulle bli resultatet i fattigare länder.

Jordbrukspolitiska reformer hittills

Vägen till jordbrukspolitiska reformer i EG sägs vara stenlagd med kommissionens goda föresatser. En lämplig utgångspunkt kan därför vara att titta på intentionerna såsom de återspeglar sig i den sk Grönboken och dess efterföljare.² I fortsättningen skall vi följa de förändringar som inträffade under de efterföljande åren, inte minst det stora Februaribeslutet.

Vad gäller reformer av prispolitiken är kommissionen inte beredd till några drastiska frihandelslösningar. Man förordar dock en stram prispolitik för att långsiktigt kunna komma till rätta

¹ Direkt inkomststöd är ett mycket omfattande begrepp som rymmer en mängd olika åtgärder: permanent kontra tillfälligt stöd, generellt kontraselektivt stöd, företagsstöd kontra individstöd m.m.

² Som utgångspunkt för bedömningen av reformer inom EG tas Perspectives for the Common Agricultural Policy — the Green Paper of the Commission och dess efterföljare A Future for Community Agriculture.

med utbudsöverskottet. Reformen av de interna regleringarna (interventionssystemet) har däremot en hög prioritet. Interventionssystemet som ursprungligen var tänkt att fungera som ett stabiliserande skyddsnät har utvecklats till en motor för att skapa strukturella överskott av inte sällan svårsålda lågkvalitetsprodukter. Reformintentioner syftar till att återge interventionen dess ursprungliga roll. De senaste årens prisbeslut går i denna riktning. Flera inskränkningar i interventionssystemet har införts — olika för olika varor. Interventionen sker till ett lägre uppköpspris. Interventionsperioden har kortats och de månatliga säsongstilläggen har (i förekommande fall) sänkts. Interventionen suspenderas när lagren överskrider en viss nivå etc. Vad prisutvecklingen beträffar har de centralt satta EG-priserna för det mesta varit oförändrade. Justeringarna av de gröna växelkurserna har dock inneburit en prisökning i nationella valutor. Medansvarsavgifter tillämpas för produkter som mjölk och spannmål. De är dock fortfarande av begränsad betydelse.

När det gäller kvantitativ produktionskontroll genom kvoter m m intar kommissionen en skeptisk attityd trots existerande mjölkkvoteringsystem.¹ Man upprepar välkända argument mot kvotering — frysning av produktionsstrukturen, kapitalisering i produktionsrättigheter, administrativa kostnader m m. En viktig förklaring till kommissionens inställning är rädslan för att ett kvotsystem för överskottsprodukter egentligen kan innebära en re-nationalisering. Egentligen är det svårt att tänka sig en åtgärd som strider mera mot de tankar om en ekonomisk integration som genomsyrar "White paper" än just produktionskvoteringar. Mjölkkvota har dock en politisk attraktionskraft eftersom de obehagliga prissänkingsbesluten därigenom undviks. Avlägsnas kvota utan att priserna sänks ökar produktionen snart igen. Av det skälet har systemet med mjölkkvota förlängts och ett arealbegränsningsprogram (träda) införts.

Kommissionen har gått igenom olika alternativ till nuvarande jordbruksproduktion inom överskottssektorerna. Man diskuterar dels "nya" produkter, dels ny användning av "gamla"

¹ Ett mjölkkvoteringsystem som har en motsvarighet i den svenska utvecklingen infördes 1984. Systemet finns i två utformningar (olika länder har valt olika modeller): merikvoter och individuella kvoter.

produkter och nya användningsområden för jordbrukets resurser. Kommissionen är dock starkt medveten om att dessa alternativ är olönsamma, i annat fall skulle de spontant ha exploaterats kommersiellt. Det är just stödet till de traditionella jordbruksprodukterna som utgör det största hindret för alternativens lönsamhet. Problemet är således nära nog olösligt.¹

Kommissionen är mycket skeptiskt till handelspolitiska åtgärder, särskilt importbegränsningar, för att expandera marknaden för gemenskapens produkter. Man är i och för sig medveten om problemen med nuvarande tullskydd — billigt importerat foder stimulerar till produktion av närmast osäljbara över-skott av smör och mjölkpulver m m. Men man är också starkt medveten om att ett införande av gränsskydd för det idag tullfria fodret inte är möjligt med mindre än att man är beredd till handelspolitiska eftergifter på andra varuområden.²

Intresset för direkta inkomststöd är en konsekvens av behovet av en produktionspressande prispolitik. I Grönboken diskuteras fyra olika stödmodeller: *förtidspensionering*, *temporärt stöd*, *socialt stöd samt stöd som betalas till de bönder som överför mark från jordbruksproduktion till en alternativ användning*. På grund av oenighet länderna emellan dröjde det till januari 1989 innan ett beslut om direkt inkomststöd fattades. Oenigheten återspeglar sig i beslutet i så måtto att länderna ges stor frihet till nationell utformning av stödet. Enligt de gemensamma riktlinjerna skall stödet gå till bönder vars samlade inkomster ligger under 70% av landets BNP per capita. Utbetalningarna begränsas till fem år och finansieras av gemenskapen till 70% i "mindre utvecklade" regioner (25% i övriga regioner).

Lantbrukarorganisationerna i EG liksom i Sverige är starkt emot direkta inkomststöd. De värjer sig mot tanken på något som de uppfattar som "socialhjälp". Artificiellt höga jordbrukspriser som motiveras med socialpolitiska argument anser man däremot vara en rättighet. En stor del av förklaringen till motståndet ligger dock troligtvis i storproducenternas inställ-

¹ I och för sig kan det finnas alternativ som leder till mindre resursslöseri än dagens politik. Inga alternativ är dock lönsamma på egna meriter. Situationen inom EG har klara paralleller med situationen i Sverige när det gäller spannmålsöverskottet. Även i Sverige söker man febrilt den "unika gröda" som kan ersätta spannmål.

² Tullfriheten är resultat av en kompromiss mellan EG och USA under 60-talet.

ning. Direkt inkomststöd skulle aldrig till fullo kompensera storgodsägarna för deras förlorade inkomster. Dagens jordbrukspolitik med dess regressiva inkomstfördelningseffekter skulle med denna stödform lyftas fram i ljuset och därmed bli svårare att offentligt motivera.

Även miljöproblemen ägnas uppmärksamhet i EG. Delvis har detta påverkats av de stigande budget- och överskottsproblemen. Exempelvis infördes stödet till ett mer extensivt jordbruk i form av ett speciellt stöd till lantbruket i miljökänsliga områden (förvaltningskontrakten).

Den viktigaste händelsen i jordbrukspolitiskt perspektiv 1988 var det stora Februaribeslutet. Låt oss därför granska detta lite närmare. I ett försök att analysera beslutsfattandet i EG har en grupp lantbruksekonomer från olika EG-länder¹ kommit fram till följande beskrivning av beslutsprocessen vid införandet av mjölkkvota (1984) när en snabbt växande produktion höll på att helt översvämma Europa med mjölk. Besluten fattades i en krissituation (fram på småtimmarna) och fick formen av en paketlösning där beslut på jordbruksområdet direkt kopplades till överenskommelser i andra frågor. Den höga kostnaden för *icke-beslut* är den faktor som spelade en avgörande roll för att besluten till sist fattades trots en uppenbar benägenhet att hålla kvar vid status quo. Denna beskrivning stämmer mycket väl även på mötet i Bryssel i februari 1988. Ännu ett misslyckande efter Köpenhamn i december 1987 måste bedömas som en mycket hög kostnad; jordbruksfrågan var återigen en nyckel till krisens lösning. I korthet innebär Februaribeslutet att budgetfrågan har lösts genom tillskapandet av den sk fjärde resursen, en ny BNP-baserad inkomstkälla som kommer att öka gemenskapens resurser med ca 25% fram till 1992. En fördubbling av de regionala strukturfonderna fram till 1993, som framför allt gynnar de sydliga länderna som inte gynnas så mycket av den nuvarande jordbrukspolitiken, beslutades också. En kompromiss på det jordbrukspolitiska området blev möjlig genom att britererna — reformens ivrigaste anhängare — fick behålla sin förmånliga budgetrabatt. Man beslutade om en budgetdisciplin: dels allmänt — utgifterna får ej öka snabbare än intäkterna, dels

¹ M. Petit et al, The Birth of Milk Quota.

när det gäller jordbruket: utgiftsökningen begränsas till 74% av BNP-ökningen i reala termer. Andra viktiga beslut på jordbruksområdet är de sk budgetstabilisatorerna som innebär att priserna sänks om produktionen överstiger en garantitröskel. För spannmål har en garantitröskel på 160 miljoner fastställts (för alla spannmålsslagen tillsammans). Tröskeln ligger ganska nära den faktiska produktionen och betydligt över den nivå som kommissionen hade önskat och omfattar ett överskott på ca 11%. Överskrids tröskeln, vilket troligtvis sker i år, sänks interventionspriset året därpå med 3% samtidigt som den provisoriska medansvarsavgiften (också den på 3%) som tagits upp inte återbetalas. Håller sig produktionen ovanför tröskeln de närmaste åren kan detta betyda ett prisfall på 9–11,5% fram till 1991 och extra avgifter på 9%. För oljeväxterna fastställdes individuella trösklar för olika växtslag och ett överskridande betyder att priserna automatiskt sänks med 0,45% för varje 1% av överskridandet. Reglerna är således hårdare här än för spannmål. Man har även infört ett trädesprogram (som också finns i Sverige). Trädan är obligatorisk för medlemsländerna men frivillig för producenterna som får kompensation om de avstår från en produktion på minst 20% av arealen i minst fem år.

Har februari-beslutet inneburit en varaktig lösning på jordbrukskrisen eller är det snarare en fråga om ett andningshål? Kommissionen ser beslutet som ett stort steg framåt men utomstående bedömare är mera skeptiska och menar att krisen återkommer med förnyad kraft om några år. En återblick på EGs historia förefaller bekräfta dessa farhågor. En cyklisk utveckling av priser, budgetbelastning och lager kan tydligt observeras för mjölkprodukter under 70- och i början av 80-talet där perioder med frysta priser och forcerad lageravveckling följdes av förbättrade budget- och lagerlägen och snabba prisstegringar. Samma mönster kan upprepas i framtiden och resultera i ett slags "stop and go"-politik. Besluten är inte tillräckligt kraftfulla och även om de aviserade prissänkningarna omsätts i faktiska prissänkningar, vilket är långt ifrån säkert, blir den resulterande prispressen otillräcklig för att motverka effekter av produktivitetstegringar. Det är vidare inte säkert att de för jordbrukspolitikerna uppställda budgetramarna kommer att kunna hållas.

Jordbrukspolitikens framtid

Det är givetvis mycket svårt att sia om jordbrukspolitikens framtida utveckling. En bedömning av jordbrukspolitikens troliga utseende 1992 enligt en Delfi-studie¹ som genomfördes av två engelska forskare (Fearne och Ritson) 1987 utmynnar i följande bedömning: Grunddragen i politiken är bevarade men den blir mera renationaliserad, interventionssystemet tillämpas mera restriktivt och medansvarsavgifter tas ut av producenter, priserna på jordbruksprodukter beräknas sjunka med 10% i reala termer och mjölkkvota permanentas.

Ser man till jordbrukspolitikens hittillsvarande utveckling kan man konstatera att den inte har varit immun mot förändringar i omvärlden. De hårda ekonomiska realiteterna har i längden varit omöjliga att helt bortse från. Anpassningarna har dock skett i långsam takt och i relativt blygsam omfattning. Jordbrukspolitikens framtida utveckling kommer troligtvis att ske på samma sätt. Det är inte troligt att något större reforminitiativ på det jordbrukspolitiska området kommer från *kommissionens* sida före 1992. Den politiska energin kan anses vara förbrukad i och med kraftansamlingen i februari som föregicks av flera misslyckade försök året innan. Det främsta motivet bakom de jordbrukspolitiska reformerna från kommissionens sida har alltid varit budgetproblemen; de höga samhällsekonomiska kostnaderna och den diskutabla måluppfyllelsen till trots.

Den betydande ökningen av EGs totalabudget som blev resultatet av Februaribeslutet innebär av budgetskäl ett lägre reformtryck.

Ett krav på jordbrukspolitiska reformer kan dock komma utifrån, nämligen från GATT via den nu pågående Uruguay-rundan där jordbruksfrågorna spelar en central roll. Analyserar man jordbruket i GATT-perspektiv handlar det om undantag för jordbruket,² oprecisa regler och hög tolerans mot frekventa

¹ Delfi-metoden används för framtidsstudier och går ut på att insamla åsikter hos en expertpanel vars medlemmar sedan konfronterats med övriga paneldeltagares uppfattningar varefter den ges tillfälle till att revidera sina åsikter. Proceduren upprepas tills en samstämmighet har uppnåtts.

² Det handlar om artikel XI:2b där importkvoteringar tillåts om den inhemska produktionen också begränsas samt artikel XVI:3 där exportsubventioner som generellt sett förbjuds av GATT tillåts för råvaror om det inte leder till att "mer än en skälig andel av världsexporten uppnås".

brott mot dessa regler. I de tidigare förhandlingsrundorna har man praktiskt taget inte uppnått någonting vad jordbruket beträffar. Utsikterna att lyckas den här gången är bättre. Det föreligger politisk enighet om att problemen inom den *internationella* jordbrukshandeln härstammar från den *nationella* jordbrukspolitikerna och att det är där förändringarna bör äga rum. Jordbruksreformer diskuteras samtidigt både nationellt och internationellt. Alla länder är vidare eniga om att någon form av ett aggregerat mått på de omfattande och varierande jordbruksstöden bör användas i förhandlingarna. Utfallet i GATT (som nu hunnit halvvägs) kommer i hög grad att styras av en uppgörelse mellan USA och EG även om de mindre exportörerna har organiserat sig i den sk Cairns-gruppen för att öka sin styrka. USA som anser sig ha komparativa fördelar inom jordbruket pläderar för en total avveckling av alla stöd på tio år. Denna lösning avvisas av EG — de mycket mindre europeiska gårdarna (snittet ligger för EG på 17 ha) anses inte kunna konkurrera med de stora amerikanska företagen.¹ Kommissionens förslag går ut på en frysning av stödnivån och påminner om det berömda "Moutant de Soutien"-förslaget som lades fram av kommissionen under Kennedy-rundan.² Cairns-gruppen skulle gärna se en "handpenning" på de utlovade reformerna och betonar därför marknadstillträde. Det är givetvis svårt att sja om det framtida utfallet. Ett misslyckande skulle allvarligt skada förtroendet för GATT, när så mycket uppmärksamhet och energi nu har engagerats i jordbruksfrågan. Det troliga är därför att vissa framsteg kommer att nås. Det är däremot svårt att bedöma om man kommer att nå särskilt långt. Flera faktorer kan spela en roll — inte minst världsmarknadsprisernas utveckling. Priserna låg (i reala termer) 1987 under 30-talets krisår och bidrog till rekordstora kostnader för exportens finansiering och därmed till en högre reformvilja.

En betydande upphämtning av prisnivån har skett 1988 (främst på grund av torkan i USA) vilket har lindrat krisen. Skulle priserna fortsätta att förbättras kommer detta att minska reformbenä-

¹ Den jordbrukspolitiska konflikten mellan USA och EG analyseras i Baldwin, R., Hamilton, C.B. och Sapir, A. (red) *Issues in US-EC Trade Relations*, National Bureau of Economic Research och University of Chicago Press, 1988.

² Närmare bestämt går förslaget ut på en frysning av stödnivån på 1984/85 års nivå i fasta referenspriser.

genheten. En annan faktor är kopplingen mellan jordbruket och övriga sektorer. Skulle jordbruket hota att spoliera hela GATT-rundan kommer industriintressena att agera. Det västtyska industriförbundet har exempelvis gjort ett starkt uttalande mot jordbrukspolitiken som sades skapa problem både i GATT och för den interna marknadens fullbordan. På *långre sikt* är det flera faktorer som kan tala för jordbrukspolitiken förändring.

Lantbrukarnas snabbt sjunkande antal leder till att deras politiska styrka borde försvagas. Den tidigare mycket positiva bilden av jordbruket i den allmänna opinionen har under 80-talet förbytts i en mera kritisk inställning där lantbruket förknippas med miljöproblem, "djurfabriker", m.m. Andra grupper är i ökande grad medvetna om jordbrukets särbehandling, inte minst de därmed förknippade kostnaderna. Tung kritik kommer tex från industrifederationen inom EG, som önskar att EG av de gemensamma medlen satsar på forskning och högteknologi. Detta undanträngs idag av jordbruksutgifterna. Behovet av en enighet kring jordbrukspolitiken för att hålla ihop EG minskar med utvidgningen till allt flera länder och den ökade betydelsen av majoritetsbeslut. Den massiva kritik som jordbrukspolitiken utsatts för internationellt har också internt förbättrat klimatet för jordbrukspolitiska reformer.¹

Det troliga är att EGs jordbrukspolitik kommer att förändras, dock "inte med en skräll men ett gnäll". Förändringen blir en process där tonvikten gradvis förskjuts från prisstöd till inkomststöd. (En liknande omläggning av politiken diskuteras även i USA under ledordet "decoupling".)

Konsekvenser för Sverige

Vilka konsekvenser kan utvecklingen inom EG få för Sverige? I nedanstående diskussion antas Sverige stanna utanför EG. Diskussionen blir spekulativ eftersom jag jämför två system i förändring vars definitiva färdriktning inte är känd. *För det första* kan det röra sig om en demonstrationseffekt. En genomgripande reform av EGs jordbrukspolitik skulle öka förutsättningarna för en reform av svensk jordbrukspolitik, eftersom ett av ar-

¹ Som en viktig markering bör OECDs ministermötes uttalande tas, där nödvändigheten av jordbrukspolitiska reformer påtalas (maj 1987).

gumenten för dagens jordbruksreglering är att alla andra länder också reglerar. Trots att detta "följa John"-argument naturligtvis inte håller vid en noggrann granskning tilltalar det ändå många. För *det andra*, de yttre förutsättningarna för en svensk reform ändras — inte minst skulle de av EGs överskott kraftigt pressade världsmarknadspriserna stiga.

Livsmedlens andel av den privata konsumtionen i Sverige är ca 20 procent. Detta innebär, förenklat uttryckt, att den inhemska inflationen till inte mindre än en femtedel beror på matprisernas förändring. Skulle EGs jordbruksreform innebära svaga eller fallande priser på jordbruksprodukter i kombination med ökat inkomststöd, kan det få betydande konsekvenser för skillnaden i inflationstakt i Sverige och i EG om det vore så att inte också det svenska jordbruket får vidkannas sänkta priser. Frågan blir om avtalsrörelser och indexerade inkomster i en öppen ekonomi som den svenska, med drygt 50 procent av sin handel inriktad på EG, kan politiskt behärras när livsmedelspriserna stiger väsentligt snabbare än i de viktigaste konkurrentländerna. Studerar man utvecklingen under 70- och 80-talen har EGs jordbrukspriser i nationella valutor sjunkit i reala termer.¹ I EG (de sex länder som ursprungligen bildade EG) har priserna sjunkit för alla länder utom i Belgien. I Holland och Italien rör det sig om reala prisfall på nästan 14 procent mellan 1972/73 och 1985/86. I Sverige har jordbrukspriserna² realt sjunkit med 3 procent mellan 1970 och 1985. EGs gemensamma jordbrukspolitik förefaller sålunda ha varit en något mindre inflationsmotor än den svenska. Skillnaden är dock inte så stor. Skulle däremot EG genomföra en omläggning av jordbrukspolitiken i riktning mot direkt inkomststöd och realt sett lägre livsmedelspriser är det svårt för Sverige att inte anpassa sina livsmedelspriser och dessas ökningstakt till EGs (se även Carl B Hamiltons bidrag om borttagande av gränskontroller för varuhandeln).³

¹ Grönboken op cit tabell 9.

² Enligt författarens egna beräkningar av utvecklingen av sk mittpriser vilka är resultatet av jordbruksförhandlingarna.

³ En annan konsekvens för Sverige är EGs betydelse för utvecklingen av världsmarknadsprisinivån, i synnerhet för spannmål som exporteras av Sverige med stora förluster. Troligtvis kommer EG att fortsätta att producera överskott och världsmarknadspriserna förblir låga.

EG-anslutning?

Frågan om formen för Sveriges framtida samarbete med EG faller givetvis långt utanför denna sektorstudie. Hittills har antagits att Sverige stannar utanför. Låt mig nu analysera konsekvenserna av en tänkt EG-anslutning för svenskt lantbruk och svensk förädlingsindustri. Frågan är svår att besvara eftersom såväl EGs som Sveriges jordbruk hinner förändras en hel del innan en eventuell anslutning kan bli aktuell. En jämförelse byggd på historiska data ger en hygglig vägledning, men dess prognosvärde bör inte överskattas.

En omräkning av svenska lönsamhetskalkyler med tex danska priser ger olika resultat för olika produkter. I min omräkning har endast de priser justerats som påverkas av jordbrukspolitiken, dvs produktpriser, foderpriser och handelsgödselavgifter (eftersom de senare i Sverige används för att finansiera spannmålsöverskottet). Med 1985/86 års priser för vete skulle EG-priserna ge en oförändrad lönsamhet.¹ Däremot skulle lönsamheten inom kornodlingen förbättras med ca 20 procent. Effekterna på animaliesidan är mer dramatiska. Lönsamheten inom mjölkproduktionen skulle sålunda sjunka med ca 24 procent. För fläsk skulle lönsamhetsförsämringen bli 12 procent. Lönsamheten skulle däremot förbättras för nötköttsproduktionen. Skall dessa "plus" och "minus" relateras till varandra bör man observera att mjölkproduktionen dominerar producenternas inkomster. I dessa enkla kalkyler har varken substitutions- eller kvantitetseffekter kunnat beaktas. Sådana anpassningsmöjligheter minskar lönsamhetsskillnaderna något — särskilt på längre sikt.² Ovanstående kalkyler tyder på högre lönsamhet i vegetabilieproduktionen och lägre lönsamhet för animalieprodukter. En liknande tendens får man också om man jämför stödnivån i Sverige och EG såsom den har beräknats av OECD.³ Ett aggregerat stödmått (jfr diskussionen om GATT), den sk producentstödekivalenten, (PSE) har där använts. Olika stödformer omräknas till en ekvivalent, den bruttoinkomstföränd-

¹ Täckningsbidrag 1 enligt de sk områdeskalkylerna.

² Jämför man lönsamheten i dansk mjölk- resp fläskproduktion med motsvarande svenska siffror är dessa senare högre.

³ OECD, *National Policies and agricultural trade. The country Study, Sweden*, Paris, 1988.

ring som skulle inträffa om stödformen i fråga togs bort. Ekvivalenten summeras och relateras till brutto-produktionsvärdet. Det resulterande måttet uttrycker hur stor andel av produktionens värde som subventionerna svarar för. Ser man till hela produktionen uppgår de för Sveriges del år 1985/86 till 52,4%. Subventionerna svarar således för mer än hälften av produktionens värde. Ett medelvärde för 1985 och 1986 för EG var 44,5. Eftersom produktionens sammansättning varierar är det mera meningsfullt att jämföra produkt för produkt. Till de produkter som hade en högre stödnivå i EG hör (siffrorna avser differenser i antalet procentenheter): Vete (3,2), oljeväxter (3,3), socker (9,5), nötkött (6,4). Lägre stöd hade mjölk (-9,1), fläsk (-19,6), kyckling (-26,8), ägg (-21,9). PSE-talen och lönsamhetssiffrorna är inte direkt jämförbara men även här förefaller vegetabiliesidan mera gynnad. Februaribeslutet innebär dock en prispress för spannmål och oljeväxter.

Kalkylerna avser ovan representativa områden i södra och mellersta Sverige.

Man kan med fog ifrågasätta det norrländska jordbrukets framtid om Sverige är med i EG. Arrangemang för extra stöd i svaga regioner finns dock väl utbyggt inom EG. I regioner klassificerade som "less favoured areas" utgår extra stöd som betalas per djurenhet (kor eller får) eller per arealenhet. Stödet finansieras delvis av EG gemensamt, delvis av landet ifråga. (Proportionerna mellan finansieringskällorna beror på per capita inkomsten.) Regionalpolitiska och strukturpolitiska åtgärder, som det finns ett helt batteri av, har ofta använts för att "köpa" eftergifter inom prispolitiken. Huruvida ett område kvalificerar sig som "less favoured" är således inte enbart betingat av geografi utan är delvis en förhandlingsfråga. I kommissionens skrifter betonas också jordbrukets betydelse för att upprätthålla en "social struktur" i svaga regioner. I det perspektivet vore det sannolikt inte svårt att motivera regionalt jordbruksstöd till Norrland. Även strukturpolitiska åtgärder har ofta regionalpolitisk prägel.

Det är inte bara jordbruket utan även förädlingsindustrin som skulle ställas inför utmaningar. Jordbrukets nuvarande stödsystem, som huvudsakligen utgörs av ett gränsskydd, omfattar i konsekvensens namn även delar av förädlingsindustrin (handeln med jordbruksprodukter omfattar delvis förädlade

produkter). En anslutning till EG skulle innebära att svenska gränserna öppnas för gemenskapens förädlade produkter — t ex franska ostar — samtidigt som den svenska livsmedelsindustrin ges möjlighet att exportera fritt till hela den stora EG-marknaden. Utfallet skulle givetvis variera mellan olika företag och branscher.¹ För det svenska jordbrukets föreningsindustrier kan man i inledningsskedet vänta sig anpassningsproblem. Kooperationen har av tradition varit inriktad på hemmamarknaden och på samarbete snarare än konkurrens. Slutresultatet beror på företagens förmåga att anpassa sig och bli mera kostnadsmedvetna, samt finna nischer och komparativa fördelar.

Slutkommentar

I denna artikel har jag försökt att ge en bild av den gemensamma jordbrukspolitiken, dess problem och reformförsök. EGs jordbrukspolitik är intressant som ett exempel på det internationella samarbetets vedermödor men också hur stark EGs institutionella ram för politiken trots allt visat sig vara. Den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att förändras och dess förändringar kommer att innebära anpassningar från svensk sida oavsett formen för Sveriges framtida samarbete med EG.

En anslutning till EG skulle innebära en rejäl omställning för det svenska jordbruket. Omställningsproblemen skulle dock inte behöva bli oöverstigliga. I uppsatsen har jag undvikit direkta prognoser över en anslutnings konsekvenser med tanke på den stora osäkerhet som råder. I stället har de grundläggande likheterna i de båda systemen betonats vad gäller mål, medel, problem och valet av framtida lösningar. Detta torde innebära att båda systemen kommer att utvecklas i samma riktning, dvs mot en marknadsstyrning av produktionen kompletterad med selektiva inkomststødsåtgärder.

¹ Hemmamarknadsorienterade, exportovana företag och branscher skulle möta det största problemet liksom branscher som idag åtnjuter relativt högt gränsskydd.

Svenska banker och försäkringsbolag inför utvecklingen inom EG

Det sena 1800-talets ekonomiska utveckling i Sverige var exportledd. Industri- och vetenskapsmän förstod, att det var i utlandet som våra möjligheter låg. Det var genom framgångar på de internationella marknaderna som Sverige skulle lyckas. Vårt eget land var för litet som marknad. Dåtidens politiker insåg detta och stödde på många sätt utvecklingen. Frihandel för industriprodukter och deltagande i internationell arbetsfördelning blev självklarheter för Sverige.

Den svenska industrin och därmed hela landets ekonomi är alltså sedan gammalt exportberoende. Ungefär hälften av industriproduktionen exporteras idag. Länderna inom dagens EG har i århundraden varit våra i särklass största handelspartners. Under 1986 svarade EG för 50% av Sveriges totalexport och 57% av Sveriges totalimport. Det är klokt att ha detta i åtanke, när vi funderar över våra framtida förbindelser med EG.

Den höga levnadsstandard som vi idag har är en följd av att Sverige lyckats fläta samman sin egen ekonomi med den internationella. Sverige har också fått lära sig att i internationella överenskommelser göra eftergifter på vissa områden för att kunna uppnå fördelar på andra.

EGs vitbok

När jag konstaterar att svenskt välstånd har sin grund i att Sveriges ekonomi integrerats med omvärlden, fastslår jag samtidigt, att de hinder som härvidlag kan komma i vår väg utgör ett hot

mot vårt välstånd. En föräning om ett sådant hot kom med EG-kommissionens i juni 1985 framlagda vitbok om genomförandet av den sk Inre Marknaden.

Sveriges nuvarande frihandelsavtal med EG gäller frihet från tullar och kvantitativa handelsrestriktioner på industrivaror. Det innebär, att vi handlar nästan lika fritt med EG-länderna som om Sverige vore fullvärdig medlem av EG (se Hamiltons bidrag i denna bok). Vitbokens förslag innebär ett nytt och viktigt inslag i vår relation till EG. Nu gäller det för Sverige att ta ställning till vart och ett av de knappt 300 förslag som omfattas av vitboken. Riksdagen har i maj 1988 uttalat att dessa ställningstaganden tidsmässigt skall ske parallellt med förslagets genomförande inom EG. Detta är en synnerligen viktig målsättning. Lyckas Sverige inte med en fortlöpande anpassning, kommer i många fall väsentliga handelshinder att kvarstå mellan Sverige och EG, vilka man internt inom EG lyckats undanröja.

EG har redan idag fattat beslut om ungefär 100 av förslagen i vitboken. Många av dessa beslut har trätt i kraft. Sverige släpar redan på ett oroande sätt efter i sin anpassning.

Handeln med tjänster

Vid Romfördragets tillkomst 1957 var handeln med varor länderna emellan den stora frågan. Tjänstesektorn, som på den tiden svarade för en betydligt blygsammare andel av ländernas bruttonationalprodukt (BNP), kom att inta en undanskymd plats i Romfördraget.

En stor del av förslagen i EGs vitbok behandlar just tjänstesektorn. Det är naturligt med tanke på att servicenäringarna och den internationella handeln med tjänster under de senaste årtiondena kommit att spela en alltmer väsentlig roll. Detta gäller både i den industrialiserade delen av världen och i utvecklingsländerna. Internationell handel i tjänster har därför också blivit ett centralt ämne inom GATT genom den sk Uruguayrundan. I många länder finner man de mest betydelsefulla exportprodukterna inom servicenäringar som bank, försäkring, databehandling, telekommunikationer, revision, marknadsföring och turism. Bakom denna utveckling ligger inte minst de teknologiska framstegen inom informationstekniken.

Det må räcka med att ta ett fåtal sifferexempel för att illustrera servicesektorns betydelse. År 1983 svarade servicesektorn för 55% av Japans BNP och förväntas att år 2000 ha vuxit till hela 64% eller nära två tredjedelar. USA ligger ungefär på samma andel som Japan, medan de större ekonomierna i Europa alltjämt har lägre andelar. Man kan därför inom EG, liksom i Sverige, förvänta sig en snabb utveckling av servicesektorn fram till sekelskiftet. Västeuropa blir alltmer beroende av en fri internationell handel också för tjänster.

Redan idag utgör exporten av tjänster en väsentlig del, ca 19%, av Sveriges export. Många länder har dock en högre andel, som Frankrike med 25% och turistländer som Spanien och Österrike med 35% resp 34%. USA och Västtyskland ligger på ca 14%, Japan på 11% och Storbritannien på samma nivå som Sverige.

Ansträngningarna att åstadkomma en liberalisering av den internationella handeln inom tjänstesektorn kommer att möta många problem framöver. Det har sin förklaring både i turbulensen inom världshandeln med varor och i den speciella karaktär som handeln med tjänster har. Tjänstehandelns betydelse för de större aktörerna inom världshandeln, framför allt USA, är emellertid så stor att man kan förvänta sig betydande ansträngningar för att få till stånd liberaliseringar. Detta förklarar det intresse som frågorna nu ägnas både inom EG och GATT. Uruguayrundans målsättning är att GATTs regelverk också skall komma att omfatta handeln med tjänster, vilket det hittills ej gjort.

Bank och försäkring som del av tjänstesektorn

Bank och försäkring spelar en allt större roll i de industrialiserade ländernas ekonomier. Dessa näringar växer också som andel av servicesektorn. I USA svarar den finansiella sektorn för ca 8% av den totala servicesektorn. Motsvarande siffra för Västtyskland är ca 12%.

Det är välkänt, att kapitalet i jakten på bästa möjliga avkastning med ständigt ökande frihet förflyttar sig mellan olika finansiella centra. Kapitalet blir också alltmer oberoende av handeln med varor. Detta illustreras av att eurodollarmarknaden i

London, där världens ledande institutioner lånar av och till varandra, årligen värdemässigt omsätter ungefär 25 gånger så mycket som totala världshandeln. Omsatta valutaaffärer i världen, dvs valutor växlade mot varandra, motsvarar i volym ungefär tolv gånger den internationella handeln med varor och tjänster.

Det torde inte vara en överdrift att påstå, att huvuddelen av det internationella valutaflödet står utanför något avgörande inflytande från de olika nationella valutavårdande myndigheterna. Världens centralbanker är därför många gånger hänvisade till åskådarläktarna, när de stora valutorna och räntorna åker jo-jo på världsarenan. Redan insikten om detta har varit ett motiv gott nog för många länder att lätta på valutarestriktionerna.

Ett stort antal länder har slopat valutareglerna och andra restriktioner som hindrar det fria flödet av finansiella tjänster. Den snabba utvecklingen inom informationsteknologin har här naturligtvis spelat en väsentlig roll. Tjugofyratimarshandel världen runt med valutor och värdepapper införs av allt fler internationella banker. Ledande firmor som Nomura Securities och Merrill Lynch är inte längre beroende av lokala värdepappersbörser, om de anses för dyrbara — som exempelvis Stockholms Fondbörs genom den svenska omsättningsskatten på aktier — eller alltför begränsade. Det finns idag en klar politisk strävan hos regeringarna i de ledande industrinationerna att stimulera konkurrensen och att söka attrahera mer av de internationella finansaffärerna genom att avskaffa gränshinder för kapitalet. Japan ligger här i täten på ett sätt som positivt förvånat många internationella bankmän.

För bankerna kommer denna utveckling mot allt friare kapitalrörelser parallellt med trenden mot sk "investment banking". "Commercial banking", dvs bankverksamhet som huvudsakligen inriktar sig på att ta emot inlåning och beviljar lån på traditionellt vis, förlorar i betydelse på bekostnad av "investment banking", dvs bankverksamhet som kombinerar finansiell kreativitet med finansiering för kunderna genom utfärdande och försäljning av olika värdepapper på aktie-, penning- och kapitalmarknaderna, lokalt och internationellt.

I många länder har det satts upp restriktioner av allehanda slag för "commercial banking". Banksektorns väg till tillväxt på

senare tid har därför många gånger legat inom "investment banking", och då främst inom handeln med värdepapper. Kostnaderna för denna omställning är emellertid skyhöga, inte minst i världens ledande finansiella centra. Internationella banker genomgår just nu en fundamental omställningsprocess. Strategi, ett begrepp banker för inte alltför länge sedan tycktes kunna leva utan, har idag blivit en nödvändighet för överlevnad.

EG och den ekonomiska politiken

Bankernas och försäkringsbolagens möjligheter att idag arbeta inom EG är inte endast beroende av de regler som direkt berör dem. Deras verksamhet är givetvis också nära förknippad med hur regeringarnas ekonomiska politik samordnas inom EG. Det kan därför vara på sin plats att beskriva huvuddragen i denna.

Romfördraget från 1957 har inget regelverk om hur den ekonomiska politiken skall samordnas eller hur penning-, kapital- och valutamarknaderna avses fungera inom EG. Romfördraget anger inte heller kreditinstitutioners eller försäkringsbolags roller. Man överlät åt medlemmarna att efterhand strukturera dessa sidor av EGs ekonomiska system. Romfördraget anger endast vissa allmänna riktlinjer, som att medlemmarna skall samordna sin ekonomiska politik och att valutapolitiken är ett problem av gemensamt intresse.

Utvecklingen inom EG kom att leda till en ökad insikt om att samarbetet inom området ekonomisk politik behövde stärkas. Följden blev bl.a. ett förslag 1971 om skapandet av en ekonomisk och monetär union. Denna kom emellertid aldrig att förverkligas. Det berodde inte minst på den ekonomiska turbulensen på 70-talet med energikris, rekordhög inflation, valutakriser och starka spänningar mellan de olika medlemsstaternas ekonomiska utveckling. EG-organen har därför som läget är idag endast ett svagt inflytande på den ekonomiska politiken i medlemsländerna. EG har inte egna ekonomiska resurser av tillräcklig storlek, eller administrativa styrmedel för att driva makroekonomisk politik.

EMS

Redan vid 1970-talets början drabbades världsekonomin av allvarliga störningar på valutamarknaden. Dollarn fränkopplades guld. Bretton Woods-systemet föll i spillror. I dess ställe fick världen flytande växelkurser. Flera av EG-länderna mötte detta hot mot en stabil utrikeshandel genom att i början av 1972 avtala om att sinsemellan söka tillämpa ett system med fasta växelkurser inom vissa gränser, den så kallade valutaormen. Sverige anslöt sig 1973 till valutaormen men lämnade den 1977. Valutaormen avlöstes 1979 av ett mer sofistikerat europeiskt penning- och valutasystem, kallat European Monetary System (EMS). Sverige är inte anslutet till EMS.

Centrala element i EMS är fasta växelkurser inom viss bandbredd, skapandet av en ny monetär räkneenhet, European Currency Unit (ECU), samarbete vid behov av interventioner i valutamarknaden samt kreditgivning centralbankerna emellan. Därtill kommer skapandet av en europeisk fond, avsedd att fungera som en slags gemensam valutareserv, och, vilket inte är minst viktigt, en strävan mot samordning av den ekonomiska politiken. Länder utanför EG har möjlighet att associera sig till EMS. Sverige har liksom övriga EFTA-länder under 1988 vid ett par tillfällen inbjudits delta i EMS men har avstått.

En svaghet i EMS är att brittiska pundet inte ingår. Beslut torde föreligga att pundet skall anknytas, men den stora frågan sedan flera år tillbaka är tidpunkten när det kommer att ske. De spanska, portugisiska och grekiska valutorna är inte heller med i EMS och det finns inte heller någon tidplan för deras anslutning.

EMS har blivit en framgång och har fungerat på ett både praktiskt och effektivt sätt. ECU kan sägas vara en succé på de privata kapital- och penningmarknaderna och betraktas nu inom EG i stort sett på samma sätt som nationella valutor. Särskilt i Italien och Frankrike, båda länder med en tidvis stark inflation, har ECU kommit att få spridning som avräkningsvaluta också för interna handelstransaktioner.

Obligationslån i ECU har blivit en viktig del av den internationella kapitalmarknaden. Emissionsvolymen har under senare år ökat snabbt på eurovalutamarknaden. Den nådde ca 13

miljarder ECU 1986. Även låntagare utanför EG har börjat använda sig av ECU.

ECUs tillkomst har haft betydelse för bankernas möjligheter att arbeta över gränserna, både utom och inom EG. ECU har medfört, att bankerna kunnat erbjuda sina internationella kunder nya, intressanta finansieringsalternativ vid sidan om de traditionella finansieringsvalutorna. (EMS och svensk ekonomisk politik diskuteras vidare i U. Jakobssons bidrag, sid 146—163.)

Vitboken och samordningen av den ekonomiska politiken

Förslagen i vitboken om den Inre Marknaden om den ekonomiska politiken är av största vikt bl a för bankers och försäkringsbolags framtida arbete inom EG.

Inom den sk monetära kommittén har man kommit överens om en procedur för övervakning av medlemmarnas ekonomiska politik. Syftet är att förbättra samordningen av ekonomiska åtgärder som vidtas av de enskilda medlemsstaterna. I vitboken finns förslag om fullständig avveckling av medlemsstaternas valutaregleringar. Flera stater har redan näst intill helt avvecklat sina valutaregleringar. Det är Västtyskland, Storbritannien, Nederländerna, Belgien, Luxemburg och Danmark. Frankrike har nyligen genomfört betydande liberaliseringar. Italien och Irland tycks dock ha svårigheter med sin avveckling. Den ekonomiska situationen för de nya EG-medlemmarna Grekland, Portugal och Spanien är sådan, att liberaliseringen kräver längre tid. EG-kommissionen förutser att samtliga länder kommer att ha avvecklat sina valutaregleringar både för näringslivet och privatpersoner från 1993. Dubbla växelkurser föreslås bli förbjudna. Kommissionen har vidare deklarerat att man genomför en avreglering på valutaområdet också gentemot utanförstående länder utan krav på reciprocitet. (Däremot kvarstår kraven på reciprocitet i fråga om rätten att etablera bl a banker.)

På det penningpolitiska området har beslut tagits om att häva existerande valutareglering vad gäller transfereringar över gränserna av korta och lätt omsättningsbara penningfordringar, re-

dan vid halvårsskiftet 1990. Exempelvis banksparandet kan då ske fritt över gränserna. Spanien, Portugal, Grekland och Irland får dock ytterligare ett antal år på sig för att genomföra denna liberalisering.

En väsentlig förutsättning för att lyckas med kombinationen av en total liberalisering på det penningpolitiska området och stabilitet i växelkurserna är en samordning av den ekonomiska politiken syftande till likartad inflationstakt och räntenivå bland medlemsländerna. Utan samordning kan liberaliseringen medföra en oönskad instabilitet på penningpolitikens område för de olika medlemsstaterna.

Beskattning av förmögenhet och av räntor måste också tendera mot harmonisering.

Sammanlänkningen av de nationella kapital- och penningmarknaderna är en väsentlig del av den Inre Marknadens förverkligande. Mer enhetliga betingelser för kapitalet inom EG-länderna kan komma att stimulera sparandet. Viktiga inslag i vitboken är därför förslagen om samordning av värdepappersmarknaderna och förbättrade förutsättningar för tillförsel av riskkapital till näringslivet.

Tanken på skapandet av en centralbank för EG — The European Central Bank — har diskuterats livligt och även fått aktivt och principellt stöd av flera medlemsländer. Storbritannien är emellertid definitivt motståndare till idén. En heltäckande centralbank i ordets egentliga bemärkelse är bl a därför troligtvis avlägsen i tiden. Inom en överblickbar framtid kommer man inte att kunna skapa helt fasta växelkurser — och därigenom inte heller någon form av gemensam och exklusiv valuta. Därmed har EG ej heller något instrument för att föra en för hela EG helt gemensam ekonomisk politik.

Frihet för kapitalrörelserna är en förutsättning för den finansiella integrationen inom EG. Kommissionen anser emellertid inte att det är realistiskt att åstadkomma en total harmonisering av den finansiella lagstiftningen. Målet är i första hand att få gemensamma regler på några få men grundläggande områden som bank- och försäkringsverksamhet.

Värdepapper

Förslagen på värdepapperssidan är väsentliga för bankernas arbete. Kommissionen föreslår i vitboken, att inte endast börsnoterade aktier utan alla typer av värdepapper skall få handlas fritt mellan medlemsländerna. Alla börser inom EG skall vara öppna för introduktioner och noteringar av värdepapper, utgivna av företag inom EG. Detta kommer att leda till ökad aktivitet på aktiebörserna inom EG, genom att de får en större volym att handla med. Aktiebörser utanför EG riskerar att hamna i bakvatten och därigenom blir de mindre intressanta marknadsplatser för internationella investerare.

Kommissionen har tidigare fastställt överstatliga regler för börsintroduktion, information i samband därmed, samt löpande information från börsbolag. Till detta har man nyligen fogat särskilda informationskrav vid köp och försäljning av stora aktieposter inom EG (varmed menas poster om 10 % av aktiekapitalet eller mer; s k uppflaggningsregler). Förslag om regler för s k insiderhandel, take-over-erbjudanden, prospekt vid nyemission av aktier och obligationer inom Gemenskapen har också lagts fram.

Det bör också nämnas att fondbörserna inom EG utformar ett gemensamt informationssystem, kallat Interbourse Data Information System (IDIS). I slutfasen kommer detta system, om det genomförs, att medge direkthandel i aktier via dataskärmar över hela Europa. Detta kommer, på samma sätt som skett på marknaden i London efter Big Bang, att effektivisera börshandeln och göra den konkurrenskraftig gentemot de stora marknadsplatserna i New York och Tokyo. Även börser utanför EG skall i princip ha möjlighet att ansluta sig. Stockholms Fondbörs har fått en förfrågan om den önskar delta men har hittills förhållit sig avvaktande.

Överstatliga regler för s k kollektiva värdepappersfonder har fastställts. Allmänheten inom EG skall därigenom ges möjlighet att spara i sådana fonder. Fonderna kan fritt placera sina tillgångar i olika typer av lätt omsättningsbara värdepapper, utfärdade av företag lokaliserade inom EG. Det krävs emellertid att det först genomförs harmoniseringar av skilda slag mellan länderna, inklusive lättnader i valutaregleringar, där dessa alltför lätt lägger hinder i vägen. Därefter kan handeln med andelar ske

helt fritt över gränserna och fonderna fritt sprida sina placeringar inom EG.

Riskvilligt kapital

Kommissionen har också ägnat stort intresse åt behovet av riskvilligt kapital inom EG. Man har därvid särskilt arbetat med frågan om riskkapital för mindre och medelstora företag samt högteknologiska utvecklingsprojekt. Det finns långt framskridna planer på att bilda ett särskilt bolag med uppgift att bli delägare i "tillväxtfrämjande" utvecklingsprojekt. Man har inom kommissionen även tankar på att bilda ett försäkringsinstitut, som skall kunna försäkra över hälften av eventuellt uppkommande förluster i industriellt intressanta utvecklingsprojekt. Dessa båda institut skulle kunna spela en avgörande roll för förverkligandet av flera projekt inom Eureka-samarbetet.

EG och bankerna

Arbetet inom EG vad gäller bankerna har hittills främst inriktats på överstatliga regler för övervakningen av deras verksamhet. Man har stärkt samarbetet mellan EG-ländernas olika tillsynsmyndigheter. Det finns idag gemensamma principer för beviljande av oktroy och för tillsyn av den löpande verksamheten. En viktig målsättning är att den prövning och kontroll som tillsynsmyndigheten i ett land utövar på banker skall ligga till grund för dessa bankers verksamhet varhelst de arbetar inom Gemenskapen. Ett tillstånd från hemlandets tillsynsmyndighet att driva bank skall således ge möjlighet att driva bankverksamhet inom hela EG.

Nu strävar kommissionen efter att skapa enhetliga regler också inom andra för bankerna väsentliga områden. I vitboken anger man åtta planerade direktiv, som i slutändan bör leda till en likartad bankstruktur inom hela EG-området. Det är dock viktigt att understryka, att om man skall lyckas ge banktjänster full frihet att flyta över gränserna, så måste man parallellt åstadkomma en samordning av den ekonomiska politiken

inom EG. Detta inbegriper liberaliseringar inom viktiga områden som tex penning- och kapitalmarknaderna vilket har behandlats ovan.

De åtta direktiv Vitboken anger för bankerna är följande:

- *årsredovisningar* — EG-kommissionen önskar likartade redovisningsprinciper på ett antal punkter, bl a vad gäller olika typer av reserver. I flera länder är dessa hemliga. En ökad öppenhet tvingas fram.

Rådet fattade beslut om detta direktiv (dvs stiftade lag) i december 1986.

- *konsolidering av räkenskaper* för koncerner där moderbolaget är bank. — EG-kommissionen önskar även här likartade redovisningsprinciper för att underlätta förståelsen för utomstående av vad räkenskaperna speglar.

Rådet fattade beslut om direktiv för överstatliga, enhetliga regler på detta område i december 1986.

- *bankfilialer* — Förslag om att särskild redovisning skall krävas av bankfilialer inom EG, som ägs av banker utanför EG. — Även här är avsikten att få till stånd en öppnare redovisning. EG-kommissionen ställer alltså samma krav på icke-EG-banker som på EG-banker vad gäller redovisningen av bankverksamhet som drivs inom EG.

- *rekonstruktion resp avveckling* av kreditinstitut — EG-kommissionen önskar regler som anger vilket lands myndighet som bär ansvaret när mer än ett medlemsland är inblandat, liksom vilken informationsplikt som skall gälla.

- *hypoteksinstitut* — Förslag om att undanröja de hinder inom EG som idag finns för hypoteksinstitut att bevilja lån över gränserna.

- *konsumentkrediter* — Regler för hur kreditvillkoren på ett likartat sätt skall presenteras gentemot kunderna. Det gäller exempelvis krav på angivande av effektiv ränta.

- *kapital* — Överstatliga, gemensamma regler vad gäller krav på kapitalbas. Syftet är att stärka kreditinstituten och minska risken för fallissemang.

Förslag föreligger att det egna kapitalet för en bank inom EG skall vara minst 5 milj ECU (ca 35 milj SEK). En kvalitativ regel för ägarandel i bank föreslås. Den innebär att ägarandelar över

10% skall anmälas till tillsynsmyndigheten, som i sin tur har rätt att ingripa. Man föreslår vidare kvantitativa begränsningar för banks ägande i icke-finansiella företag.

Vad avser kapitaltäckningskraven är syftet en samordning med den överenskommelse som träffats i den Internationella Regleringsbankens (BIS) regi, den sk Cookerapporten om gemensamma kapitaltäckningskrav för banker.

Kravet på ömsesidighet — reciprocitetskravet är för EG väsentligt vad gäller bl a banketablering över gränserna. För att en utländsk bank skall vara välkommen inom Gemenskapen kommer att krävas att EG-banker i sin tur har rätt att etablera sig på helt likartade villkor i den utländska bankens hemland. Om ett EG-lands tillsynsmyndighet skulle finna att så inte är fallet uteslängs den utländska banken ifråga från *hela* EG. Det måste vidare noteras, att en utländsk bankfilial endast kommer att få verka i det EG-land där den är registrerad, medan en utländsk dotterbank kommer att få rätt att arbeta inom hela Gemenskapen på samma villkor som andra banker.

Europa som en framtida marknad för bankerna

Som framgått ovan har man i vissa medlemsländer kommit långt med avskaffandet av hindren för fria kapitalrörelser. Vitbokens förslag vad gäller de åtta direktiven för banker, liksom flertalet andra förslag på den ekonomiska integrationens område, är emellertid ännu långt ifrån verklighet. Det går långsamt med att skapa en gemensam hemmamarknad för banker. Det råder visserligen redan idag exempelvis fri etableringsrätt för banker. Mängder med nationella bestämmelser som avser de lokala bankerna gör dock att den fria etableringsrätten i många länder är skenbar.

Ett svårlost problem är möjligheten för en bank i ett EG-land att kunna verka i ett annat EG-land utan att ha kontor där. Detta skulle kräva full harmonisering av reglerna för bankverksamhet inom samtliga EG-länder. Kommissionen har funnit att detta mål är avlägset och man har för närvarande gett upp den tanken och i stället inriktar man sig på en begränsad harmonisering. Över huvud taget är harmoniseringsprocessen för banker försenad i förhållande till vad man ursprungligen planerade.

Kommissionen bibehåller dock alltså målsättningen att vara klar vid utgången av 1992.

Oavsett förseningarna står det klart, att det inom en inte alltför avlägsen framtid kommer att finnas en enda stor EG-marknad för såväl banker som kapital. Det kommer att innebära att varje bank inom EG, oavsett var den har sitt säte eller sina kontor, kommer att kunna erbjuda sina tjänster inom hela EG. Detta kommer att gälla alla tjänster som inlåning, utlåning, betalningar, värdepappershandel, osv.

Såväl bankerna inom EG som bankerna utanför måste därför redan idag förbereda sig inför den totala scenförändring för bankverksamheten i Europa som vi står inför.

Vad skall bankerna förvänta sig av den gemensamma hemmamarknaden?

Det är två väsentliga frågor som bankchefer över hela Västeuropa bör ställa sig: Hur kommer bankverksamheten att te sig den dag den Inre Marknaden är förverkligad? I vilka banor kommer utvecklingen på olika områden att gå mot detta slutmål för integrationen inom EG?

Vissa konturer kan man redan nu urskilja:

- 1 Man kan se två huvudtyper av banker. Den ena är banker med ett stort kontorsnät. Den andra är banker, som anser att de kan ta upp konkurrensen om medelstora företag och intressanta privatpersoner utan ett brett kontorsnät. Konkurrensen mellan dessa två grupper av banker kommer successivt att skärpas. Alla kommer att kunna konkurrera på allas bakgårdar. Konkurrensen mellan bankerna har redan skärpts inom de flesta av EG-länderna som en följd av utvecklingen inom datateknik och telekommunikation. Det fysiska avståndet mellan bank och kund blir allt mindre väsentligt.
- 2 Ju närmare man kommer en enhetlig europeisk penning- och kapitalmarknad, desto viktigare blir bankernas roll som förmedlare över gränserna av olika slags finansiella tjänster. Storföretagen söker ständigt de bästa placeringsalternativen, oavsett nationsgränserna. Det gäller såväl när företagen lånar

- upp de pengar som behövs för rörelsen, eller för investeringar eller när man placerar sina överskottsmedel.
- 3 Trenden mot enhetliga bankregler inom samtliga EG-länder kommer att göra, att nu existerande snedheter i konkurrensen utjämnas. Som exempel kan nämnas att i vissa länder betalar bankerna idag sina kunder ränta på avistapengar, i andra gör man det inte. Enhetliga regler för bankverksamheten kommer därigenom att ändra intäktsmönstret för många banker.
 - 4 Man kan förvänta sig att i takt med harmoniseringarna kommer regler i många fall att ändras till kundernas förmån och till bankernas nackdel. Existerande regelverk har i många länder kommit att bli ett bekvämt skydd för bankverksamheten.

Vilka slutsatser skall västeuropeiska banker dra av den utveckling som är på gång inom EG? En sak är säker, och det är att bankernas miljö i morgon kommer att vara skild i många väsentliga avseenden från den de arbetar i idag. Men hur den kommer att se ut och i vilken takt den kommer att ta denna nya skepnad är svårt att förutse.

Som exempel på hur snabbt bankernas internationella struktur kan ändras kan nämnas konsortiebankerna. När EG bildades ansåg många banker att de, för att kunna bli slagkraftiga inom EG i sin helhet, måste gå samman med utländska banker i sk konsortiebanker. Under 1960-talet och början av 1970-talet växte konsortiebanker upp som svampar ur jorden. De blev emellertid ingen ekonomisk framgång i ett längre perspektiv. Medlemsbankerna upptäckte så småningom att de själva kunde agera direkt gentemot kunder utanför det egna landet. De kom därigenom i konkurrens med sig själva i sin egenskap av delägare i konsortiebanker.

Flertalet konsortiebanker har avvecklats under de senaste tio åren. I stället har de gamla ägarna satt upp helägda banker utomlands. I nästa utvecklingsfas kommer man att finna, att dessa nya banker mången gång är för små för att hävda sig internationellt. Inte minst mot bakgrund av de mycket stora investeringar som numera krävs i handeln med värdepapper och valutor, så kommer man troligtvis att ägarmässigt på olika sätt gå samman med andra banker för att skapa de nödvändiga musklerna.

Den hårdnande nationella och internationella konkurrensen kommer att tvinga många banker att överge den traditionella fullsortimentslinjen. Vi kommer att få se — och har i vissa fall redan sett — hur även flera av de största bankerna specialiserar sig och överger vissa stora och traditionella bankprodukter.

Storbanker, som baserar sin verksamhet på stora kontorsnät, kommer mången gång av resursskäl att få välja mellan internationell tillväxt eller tillväxt på den nationella hemmamarknaden. De medelstora bankerna kommer å sin sida att tvingas in i olika typer av samgåenden för att uppnå tillräcklig storlek för att kunna hävda sig i en allt mer avreglerad och hårdnande konkurrens. De specialiserade småbankerna kan komma att stanna utanför den allmänna trenden, förutsatt att de lyckas finna en lönsam nisch.

Skapandet av den europeiska bank- och kapitalmarknaden är emellertid endast ett steg på väg mot framtidens Västeuropa. Som framhållits flera gånger ovan måste mycket annat gå hand i hand med denna utveckling. Detta gäller inte minst harmoniseringen av skattesystemet liksom närmare samarbete inom EMS.

Finansiella institutioner är i många länder av politiska skäl särskilt omhuldade. Regeringarna i de olika medlemsländerna bjuder därför ofta motstånd när det gäller att lösa upp kontrollsystem och privilegier, som omsorgsfullt byggts upp kanske ända sedan andra världskrigets slut. Skapandet av en fri europeisk bank- och kapitalmarknad har inte heller samma symboliska betydelse för den allmänna opinionen som många andra områden har, där EG också arbetar mot full integration. Det är därför troligt, att utvecklingen inom banksektorn kommer att gå långsammare än de mål som satts upp av kommissionen.

Å andra sidan har de europeiska bankerna inget alternativ till att ta EGs planer om harmonisering seriöst. När omvandlingen kommer, kommer den troligtvis att gå snabbt. Den kommer att skapa förändringar, som är svåra att förutse idag, men som med säkerhet blir omvälvande för bankvärlden.

För dem som befinner sig utanför EG är det viktigt att erinra sig att det hittills har visat sig vara svårt för EG att skydda sig mot konkurrens utifrån. Det ligger i sakens natur, eftersom EG

i sin politiska attityd och i sitt sätt att verka i huvudsak är inriktat på att avskaffa och inte på att bygga upp skydd vid gränserna. Samma förhållande kan man förvänta sig skall gälla den framtida bank- och kapitalmarknaden i Västeuropa.

En sak är säker, och det är att europeiska banker utanför EG — troligtvis kommer det inte att bli så många kvar, kanske endast svenska och finska — liksom utomeuropeiska banker, kommer att finna nya intressanta möjligheter på den västeuropeiska marknaden. En stor, öppen och differentierad marknad kommer att ligga för deras fötter.

Svenska bankers internationalisering

Internationaliseringen av de svenska bankerna kom att ske långt senare än för det svenska näringslivet i övrigt. Svenska företag började redan före första världskriget att etablera egna verksamheter utomlands för att stödja sin försäljning av varor utanför landets gränser. Bankerna kom, om man bortser från vissa etableringar under mellankrigstiden, att köpa in sig i banker utomlands först under sextiotalet. Till en början valde svenska banker samma väg som många andra internationellt verksamma banker genom att ingå i sk konsortiebanker. De andra delägarna var oftast andra nordiska banker. Som nämnts har under senare år har flertalet av dessa konsortiebanker upplösts och de svenska storbankerna strävar idag efter att vara majoritetsägare i sina utländska banker.

Svenska banker har givetvis utifrån svensk botten kunnat exportera vissa tjänster under alla år. Storbankerna byggde upp utlandsrörelser parallellt med att deras kunder byggde upp en export- och importverksamhet med behov av betalningsförmedling, valutaväxlingar och dokumentbehandling. När ett svenskt företag bildade dotterbolag utomlands, överläts emellertid finansieringen och övriga banktjänster för detta till utländska banker på platsen.

Svenska banker uppvisade här ett annat utvecklingsmönster än banker i flera andra länder. Bankväsendet i stormakter som Storbritannien och Frankrike sökte sig tidigt ut i världen i takt med att kolonierna tillkom. Samma var förhållandet med bankerna i Nederländerna. De amerikanska bankerna följde hack i

häl på den amerikanska industrin, när den byggde upp sina exportmarknader över världen.

Förklaringen till att svenska banker stannade på hemmaplan torde ligga i två omständigheter. Ena skälet var, att de till sin storlek var relativt små och fann en osäker utlandsetablering vara ett alltför stort vågstycke. Bankerna uppvisade inte här på långt när samma djärva framåtanda som svensk industri, som tidigt fann den svenska stugan för trång och insåg att möjligheten till nödvändig tillväxt fanns på exportmarknaderna. Huvudskälet till bankernas passivitet, åtminstone under åren närmast efter andra världskrigets slut, låg dock i den restriktivitet som de svenska politiska instanserna och de svenska övervakande myndigheterna intog till svensk bankverksamhet utomlands. Den torde ansetts ligga alltför långt bort för att myndigheterna skulle kunna utöva den kontroll som sågs som ett nödvändigt inslag i bankernas inlänkning i Sveriges ekonomiska system.

Under de senaste tjugo åren har emellertid de svenska bankernas utlandsetableringar vuxit relativt snabbt. Andelen av verksamheten utomlands är dock alltså avsevärt mindre än svensk storindustris. Denna säljer mången gång upp till, och i vissa fall även över, 90% av sina produkter utanför Sveriges gränser. Svenska banker är ingalunda multinationella på samma sätt. Deras utlandsetableringar är dessutom koncentrerade till större utländska finanscentra som London, New York, Frankfurt, Luxemburg, Singapore och Hongkong.

Den harmonisering som nu växer fram inom EG på bank- och kapitalsidan är givetvis av största intresse för svenskt bankväsende. En stor och synnerligen viktig marknad öppnar sig successivt för de svenska dotterbanker som redan är etablerade inom EG. De kommer på sikt att kraftigt kunna öka sitt verksamhetsområde utifrån den plats där de idag verkar och kommer att gynnas på samma sätt som andra banker inom EG av den harmonisering som nu är på gång.

Ur svensk synpunkt torde det dock vara mer intressant om i Sverige etablerade banker skulle kunna få verka direkt på EG-marknaden på samma sätt som om Sverige vore medlem av EG. Detta kommer emellertid med stor säkerhet att förutsätta full reciprocitet mellan Sverige och EG på en rad viktiga områden. Sverige förväntas i full utsträckning öppna för utländska banker. Till en del är vi redan idag öppna för utländska banker ge-

nom att de tillåts att etablera helägda dotterbanker här. Kreditmarknadskommittén har vidare föreslagit, att utländska banker skall kunna få äga upp till 20% i svensk bank. Troligtvis kommer detta att gälla från 1990 eller 1991. Utländska banker har hittills varit förhindrade att etablera sig som filialer, vilket ur deras synpunkt är en viktig begränsning. Detta kommer troligtvis att ändras redan under 1989 vilket skulle ge utländska banker möjlighet att arbeta med sina konsoliderade balansräkningar som bas och inte endast med det begränsade aktiekapital, som utländska banker betalt in till svenska dotterbanker. Under senare år har Sverige fått en rad lättnader i ett regelverk som främst skapades för att — tvärtemot vad man idag i regel tror — i andra världskrigets skugga hindra flyktpengar att komma in i vårt land. Principbeslut har nu tagits om att avskaffa resterna av valutaregleringen under 1989.

Det finns all anledning för svenska myndigheter och för svenska banker att noga följa utvecklingen inom EG vad gäller harmoniseringen av bankverksamheten och kapitalrörelserna. De två områdena är intimt sammanknutna och man kan inte skilja de två åt när man studerar konsekvenserna för svensk del.

Om beslutsfattare inom politiken vill ge svenskt bankväsende möjlighet att från svensk botten växa med EG, måste Sverige öppna sig på ett sätt som kan bli ganska omvälvande också i andra avseenden för den svenska ekonomin. Om Sverige skulle välja att inte göra detta, kommer svenska banker i och för sig inte att utestängas från EG. De kan verka genom de dotterbanker som redan är etablerade inom Gemenskapen. Men är detta vad Sverige vill? Vore det inte bättre för svensk ekonomi, om största möjliga del av bankernas tillväxt kunde få ske på hemmaplan och inte genom dotterbanker i utlandet? Jag ställer frågan!

Idag är frågan, om inte Sverige har en ny betydande tillväxtpotential utomlands, och framför allt inom EG, genom ett välskött och internationaliserat svenskt bankväsende. Om Sverige genomför en smidig harmonisering med EGs regler för och kring bankväsendet, skulle detta ge svenska banker möjlighet till expansion på en rik och växande stormarknad.

EG och försäkringsbolagen

Försäkringar är en viktig förutsättning för handel i alla former, inte minst vid stora investeringsprojekt eller stora upphandlingar på politiskt och ekonomiskt osäkra marknader. Försäkringar har traditionellt också en stark koppling till internationella transporter. Försäkringsverksamhet integreras dessutom numera många gånger i annan typ av affärsverksamhet. Ett exempel är sk "captivebolag", dvs att man inom exempelvis en industrikoncern har ett eget dotterbolag som tar hand om försäkringen och återförsäkringen av egna risker.

Sedan 1973 gäller fri etableringsrätt inom EG för skadeförsäkringsbolag och sedan 1979 för livförsäkringsbolag. I praktiken har emellertid ett antal medlemsländer inte accepterat detta. Villkoren för försäkringsverksamhet i de olika medlemsländerna är inte heller harmoniserade, vilket lägger hinder i vägen för en fri konkurrens inom EG när det gäller försäkringar. Ett utvecklat samarbete finns dock mellan de olika tillsynsmyndigheterna.

Inom kommissionen har man haft två stora problem att brottas med. Det ena gäller ansvarsfördelningen mellan tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsländerna och det andra definitionen av vad som är etablering i ett annat land. Den grundläggande principen för tillsynsmyndigheterna är här, liksom vad gäller banker, att hemlandets myndighet skall övervaka verksamheten också i övriga EG-länder.

Vad gäller reglerna för verksamhet utomlands är det av vikt att kunna fastställa vad som är att betrakta som export av en försäkringstjänst från ett land till ett annat. Frågeställningarna blev t o m föremål för den överstatliga domstolsprövning som finns inom EG (EG-domstolen). Domstolen gjorde emellertid åtskillnad mellan sk stora risker och massriskor. De förra, dvs sakförsäkringar som tecknas av stora företag och där inget särskilt konsumentskydd anses erforderligt, kan säljas fritt i ett annat EG-land utan krav på etablering eller koncession i detta land.

Vad gäller massriskor, dvs sakförsäkringar som säljs till en bredare allmänhet, så kan alltså tillsynsmyndigheten i försäkringstagarens hemland ställa särskilda krav på försäkringsgiva-

ren. Krav på etablering får dock inte ställas. Detta föreslås också gälla bilförsäkringar. Rådet tog principbeslut om dessa regler i december 1987. Det omfattar ca 70 % av sakförsäkringspremierna inom EG.

Arbetet med harmoniseringen går långsamt. Beslut togs i juni 1987 om harmonisering av rättshjälpsförsäkring samt borgens- och kreditförsäkringar. Kommissionen tog emellertid i december 1988 första steget i en avreglering av försäkringsmarknaden för privatpersoner genom att föreslå att EGs medborgare skall kunna köpa sin livförsäkring i det land de själva väljer. Nästa förslag var regler för grupplivförsäkringar och gruppensionsförsäkringar. Förslag har vidare lämnats — och här har man alltså inte kommit lika långt som beträffande bankerna — om överstatliga direktiv för försäkringsbolagens redovisning och regler för avveckling av försäkringsbolag. Man diskuterar också viktiga försäkringsområden som motorfordonsförsäkringar och gemensamma bestämmelser för dessa.

Kommissionen har även föreslagit gemensamma regler för försäkringsmäklare. Dessa skall förses med en licens som gör det möjligt för dem att erbjuda sina tjänster över hela EG.

Man kan fråga sig varför EG inte kommit längre inom försäkringsområdet och varför vitboken för den Inre Marknaden endast kort tar upp detta område. Den innehåller t ex inga särskilda förslag till direktiv utöver själva etableringsrätten. Anledningen är att det är svårt att liberalisera själva handeln med försäkringstjänster. Man stöter på problem, inte endast på grund av att valutaregleringen i en del medlemsländer alltjämt lägger hinder i vägen för transferering av premier, utan också p g a brister i harmoniseringen på skatteområdet.

Man bör emellertid utgå ifrån att om ett antal år kommer EG att lyckas att harmonisera även försäkringsmarknaden. Den dagen kommer det samlade EG att bli en expansiv och intressant marknad inte endast för försäkringsbolag som är hemmahörande inom EG utan även för utomstående bolag.

Svenska försäkringsbolag har liksom det svenska näringslivet i sin helhet präglats av en fortgående internationalisering. Under senare år har denna internationalisering påskyndats bl a inför hotet att komma att utestängas från en har-

moniserad EG-marknad. De svenska försäkringsbolagen förefaller anse att så länge som Sverige inte är mycket nära knutet till EG måste svenska försäkringsbolag via stora och kapitalstarka dotterbolag vara representerade inom EG för att kunna hävda sig på denna stora och starkt konkurrensutsatta marknad.

Försäkringsbolagen har sedan gammalt ett ständigt utbyte av återförsäkringsaffärer över gränserna. Flera av bolagen har dessutom verksamhet i form av direkt eller indirekt försäkring genom dotterbolag i andra länder. Försäkringsbolagen står för en omfattande import och export av tjänster. Ett antal utländska försäkringsbolag driver försäkringsverksamhet i Sverige genom dotterbolag eller generalagenter.

Det kan konstateras att svenska försäkringsbolag idag inte möter några svårare hinder att etablera sig utomlands. Restriktioner finns emellertid, och många gånger av allvarligt slag, i handeln med försäkringstjänster över gränserna. Det gäller både återförsäkringsverksamheten och direkt försäkringsverksamhet.

Svenska banker och försäkringsbolag inför den Inre Marknaden

En fri bank- och försäkringsmarknad inom EG är inget hot i och för sig för svenska banker och försäkringsbolag. Det är snarare en möjlighet till ökad expansion inom en stor och enhetlig marknad. Västeuropa är redan idag den största utlandsmarknaden för svenska banker och försäkringsbolag. Något hot ligger inte heller i det faktum att EG genom att skapa uniforma regler internt mer eller mindre ensidigt fastslår villkoren för utomstående som vill komma in.

Problemet ligger snarare på svensk sida. Vi vet att EG inom bank- och försäkringsbranschen kommer att kräva full reciprocitet. Detta berör så vitala och känsliga områden som delar av skattepolitiken och kanske också den ekonomiska politiken över huvud taget. Hotet ligger i att Sverige, av skäl som idag inte går att förutse, kan komma att vägra EG full reciprocitet på för bank- och försäkringssektorn vitala områden. I så fall kan svens-

ka banker och försäkringsbolag komma att till en del uteslutas från de möjligheter till en betydande expansion, som finns inom en harmoniserad EG-marknad, en marknad med 320 miljoner konsument.

Sverige och Europeiskt Monetärt Samarbete (EMS)

Introduktion

Ett svenskt beslut att på ett eller annat sätt delta i EG-ländernas integrationsprocess aktualiserar frågan om en svensk anknytning till det europeiska monetära samarbetet.

Ett syfte med EMS har varit att skapa en zon med växelkursstabilitet i Europa. Därmed minskar osäkerheten för dem som bedriver handel eller investerar på den europeiska marknaden. Ökad stabilitet för valutorna i Europa kan ses som en metod att minska hindren för handel och kapitalrörelser mellan länderna.

För ett land som deltar i den europeiska integrationsprocessen är det därför naturligt att också delta i EMS-samarbetet.

Det finns också andra utvecklingstendenser som verkar för en ny debatt kring principerna för den svenska växelkurspolitiken:

- Liberaliseringen av kapitalrörelserna och den ökade medvetenheten på de finansiella marknaderna gör att det internationella ränteberoendet har ökat mycket kraftigt. Ett land som bestämt sig för att driva en fast växelkurspolitik kan därför i praktiken inte bedriva någon självständig penningpolitik. Detta är för Sveriges del en ny situation. I detta läge är det naturligt att den fasta växelkurspolitiken åter ställs under debatt.
- Efter en rad devalveringar mot vår valutakorg, har riksbanken och regeringen tydligare än tidigare visat att vi fortsättningsvis skall hålla en fast växelkurs. Man kan samtidigt konstatera att vår inhemska pris- och kostnadsutveckling inte har anpassat sig till ambitionerna på växelkurssidan.

Därför kommer växelkurspolitiken under de närmaste två, tre åren att testas. Om regeringen och riksbanken väljer att hålla ut med den fasta växelkurspolitiken följer en långdragen period av låga vinster, dålig konkurrenskraft och höga räntor och utslagning i industrin. Många kommer då att i likhet med Brookingsekonomerna ställa frågan om vår själv-påtagna fasta växelkurs gentemot riksbankens valutakorg är värd dessa uppoffringar.¹ I ett sådant läge kan ett medlemskap i EMS komma att framstå som ett starkare stöd för en fast växelkurspolitik än den nuvarande ordningen.

Avsikten med denna artikel är att belysa fördelar och nackdelar med EMS-samarbetet ur ett svenskt perspektiv.

Det är naturligt att starta diskussionen med en kort översikt av EMS-systemets utveckling och den betydelse det haft för de länder som deltagit i samarbetet.

EMS målsättningar

EMS började fungera i mars 1979. En förelöpare till EMS var det europeiska valutasamarbetet, den sk "ormen i tunneln". I detta samarbete deltog Sverige fram till och med 1977 års 10-procentiga devalvering som blev startpunkten för vårt nuvarande korgsystem.

Den uttalade avsikten med EMS var att skapa "en zon av monetär stabilitet i Europa". Avsikten var också att redan efter två år gå vidare bl a genom att skapa en europeisk valutafond. Man planerade att den nya europeiska valutan, ECU:n, steg för steg skulle få ökad betydelse som ett gemensamt europeiskt betalningsmedel. Som ett mera avlägset mål fanns en europeisk valutaunion med gemensam valuta. Denna vidareutveckling som spelade en mycket stor roll i sextiotalets EG-debatt har inte blivit av och betraktades till helt nyligen som avförd för gott. I hägnet av 1992-projektet har emellertid målet om en gemensam EG-valuta börjat diskuteras på nytt. Tills vidare måste dock detta mål betraktas som mycket avlägset.

ECU:n som introducerades samtidigt med EMS har nu en be-

¹ A. Rivlin (red), *Brookingsrapporten — Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, SNS Förlag 1987.

gränsad men viktig roll. Den är räkneenhet i olika sammanhang inom EMS. Den används vid EG-anknuten kreditgivning. Den är räkneenhet i alla finansiella sammanhang inom EG. Sålunda görs hela EG:s budget upp i ECU. ECU:n har dock inte fått den ställning som reservvaluta och gemensamt betalningsmedel som ursprungligen avsågs.

Av de en gång mycket högtflygande planerna på att skapa en europeisk valutaunion finns alltså dagens EMS-system kvar. Dess syfte är att åstadkomma valutastabilitet i Europa. Innebörden av detta är dels att varje land konfronteras med en fast växelkurs för sin valuta, dels att man skapar ett stort område med valutor som är stabila i förhållande till varandra.

Eftersom vår egen växelkurspolitik endast tar sikte på den första aspekten kan det finnas anledning att utveckla argumenten för att skapa ett helt område med gemensam växelkurspolitik.

Det första argumentet är att stabila växelkurser i ett område underlättar handel och investeringar över gränserna. Instabila växelkurser skapar osäkerhet och blir därigenom ett gränshinder. Med detta synsätt är en strävan mot en zon av stabila växelkurser en naturlig del av en ekonomisk integrationsprocess, där rivande av tullar och andra handelshinder är andra delar.

Det andra argumentet är att en stabilisering av växelkurserna kan bidra till att uppnå gemensamma mål i den ekonomiska politiken.

Om alla länder strävar mot låg arbetslöshet och låg inflation uppstår problem om ett enskilt land försöker lösa sina arbetslöshetsproblem genom en kraftig konkurrensdevalvering. Den förbättring i konkurrenskraft som åtgärden ger det devalverande landet motsvaras av en försämring av övriga länders arbetslöshetsproblem. Risker är därför stora att en sådan åtgärd kan starta en rad konkurrensdevalveringar, där slutresultatet blir oförändrad arbetslöshet i hela området vid högre inflationstakt. EMS-systemet utgör en spärr mot en sådan utveckling. Systemet innebär alltså ett solidariskt åtagande att inte aktivt utnyttja devalveringar som ett medel i den ekonomiska politiken. För att detta skall fungera krävs ett visst mått av gemensamt synsätt och gemensamma värderingar på det ekonomisk-politiska området.

Sålunda är en harmonisering eller samarbete kring den ekonomiska politiken närmast en nödvändighet om ett system som

EMS skall kunna fungera. Två exempel som har anknytning till debatten inom EMS kan illustrera detta:¹

- Låt oss anta att ett enskilt land vill höja aktivitetsnivån i den egna ekonomin och att landets regering för att åstadkomma detta genomför en finanspolitisk stimulans, exempelvis en skattesänkning. I en ekonomi med stor utrikeshandel kan man räkna med att en betydande del av den ökade efterfrågan som skattesänkningen ger upphov till riktar sig mot utlandet. Där måste man räkna med ökade bytesbalansunderskott och ökade budgetunderskott och därmed också en ökad spänning för växelkurserna. Om alla länder i EMS-området i stället samordnar politiken, så kan det enskilda landet få ut en given efterfrågeeffekt vid en väsentligt mindre försvagning av bytesbalansen och budgeten än i det första fallet. Vid en samordning kan ju det enskilda landet tillgodogöra sig effekten av de åtgärder som genomförs i de andra länderna. Går man ett steg till bör man vid en sådan samordning av politiken låta stimulansåtgärder ske i de länder som har de starkaste positionerna vad gäller budget och bytesbalans. Teoretiskt sett kan då de länder som har en svag position vad gäller budget och bytesbalans till och med stärka denna samtidigt som man tillgodogör sig den positiva effekten av en mera expansiv politik i de starkare länderna.

Denna typ av samordning av den ekonomiska politiken har varit ett stort och stående diskussionstema inom EG under det senaste decenniet. I rättvisans namn måste sägas att erfarenheterna av dessa samarbetsaktioner ("concerted actions") varit högst blandade både vad gäller resultat av genomförda åtgärder och förmåga att få till stånd åtgärder när det synes vara läge för det.

En svaghet när teorin skall omsättas i praktiken är att det alltid är samma länder som befinner sig i en stark situation, nämligen Västtyskland och Holland som sålunda utsätts för en ständig press av de övriga länderna att bedriva en mera expansiv ekonomisk politik. En begäran som för det mesta avvisas med det utsagda eller utesagda argumentet att skälet till

¹ För en mera principiellt upplagd, oteknisk, analys av problematiken, se P. Krugman, "Economic Integration in Europe: Some conceptual Issues", i T. Padoa-Schioppa, *Efficiency, Stability and Equity*, Oxford University Press, 1987, sid 117–140.

att man befinner sig i en stark position är att man till skillnad från de andra länderna alltid bedrivit en försiktig finanspolitik. Fortsätter man inte med detta så kommer man i samma situation som de svaga länderna redan befinner sig i, vilket man vill undvika.

Debatten kring samordnade aktioner blir alltså ofta debatter kring olika principer vad gäller stabiliseringspolitiken, där de ideologiska och politiska låsningarna ibland kan bli mycket hårda.

Dessa diskussioner om samordnade aktioner inom EG har för övrigt ofta haft motsvarigheter på det globala planet. Ett färskt exempel är diskussionen kring en samordnad finanspolitik mellan USA, Japan och Västtyskland, för att lösa de internationella betalningsobalanserna.

För ett fungerande stabiliseringspolitiskt samarbete mellan länderna krävs en konvergens mellan länderna vad gäller ekonomisk politik och underliggande ekonomisk struktur.

- Det andra exemplet på att växelkurspolitiken driver fram en samordning gäller penningpolitiken. Om ett land har ett underskott i bytesbalansen och en snabbare kostnadsutveckling än omvärlden kan detta leda till kraftiga spekulationer mot underskottslandets valuta. Detta kräver en kraftig höjning av underskottslandets räntenivå och/eller stödköp av landets valuta.

Stödköpen av valuta ökar likviditeten i de övriga ländernas ekonomier och därmed också inflationstrycket i dessa länder. Denna effekt undgår man om underskottslandet höjer sin egen ränta tillräckligt mycket för att få stopp på valutaspekulationen. Vilket val som faktiskt skall göras är en politisk fråga som får avgöras mellan länderna.

Den pågående liberaliseringen av de internationella kapitalmarknaderna ställer detta val mera på sin spets än tidigare genom att de spekulativa rörelserna nu är snabbare och större än under regleringstiden. Å andra sidan kan man genom den ökade marknadsmässigheten räkna med att effekterna av ränteförändringen på kapitalströmmarna nu är starkare än tidigare.

Dessa förändringar har lett till förslag om förändringar inom EMS som bl a skulle innebära att alla länder har ett gemensamt interventionsansvar när en valuta utsätts för press. Förslaget innebär också ett ökat samarbete kring penningpoli-

tiken inom EMS. I praktiken skulle förslaget också innebära att Västtysklands ledande roll i EMS-systemet försvagas.

Även på detta område är konvergensen en förutsättning för att systemet skall kunna fungera bra. Alltför stora underliggande skillnader mellan länderna ställer samarbetet på mycket hårda prov.

Tekniskt sett innebär växelkurssamarbetet inom EMS¹ att valutorna är bilateralt fixerade till varandra med rörelseintervall på 2,25 procent som bestämmer interventionsgränserna. Ett undantag från denna regel är den italienska liran vars rörelseintervall är 6 procent.

Om en valuta pressas mot interventionsgränserna, erbjuder systemet krediter för interventionen i valutan. Systemet förutsätter ett penningpolitiskt samarbete så att ländernas respektive penningpolitik stöder kurserna i systemet.

Om den underliggande ekonomiska utvecklingen i de olika länderna gör systemets fixerade växelkursrelationer ohållbara finns en möjlighet till justering av valutornas inbördes relationer ("realignment"). Denna äger rum efter förhandlingar mellan EMS-länderna. Sådana realignments har gjorts vid ett flertal tillfällen under EMS-systemets livstid, vilket innebär att valuta-relationerna mellan länderna hunnit ändra sig en hel del sedan starten. Detta framgår av Diagram 1 som visar växelkursutvecklingen för medlemsländerna sedan systemet startade.

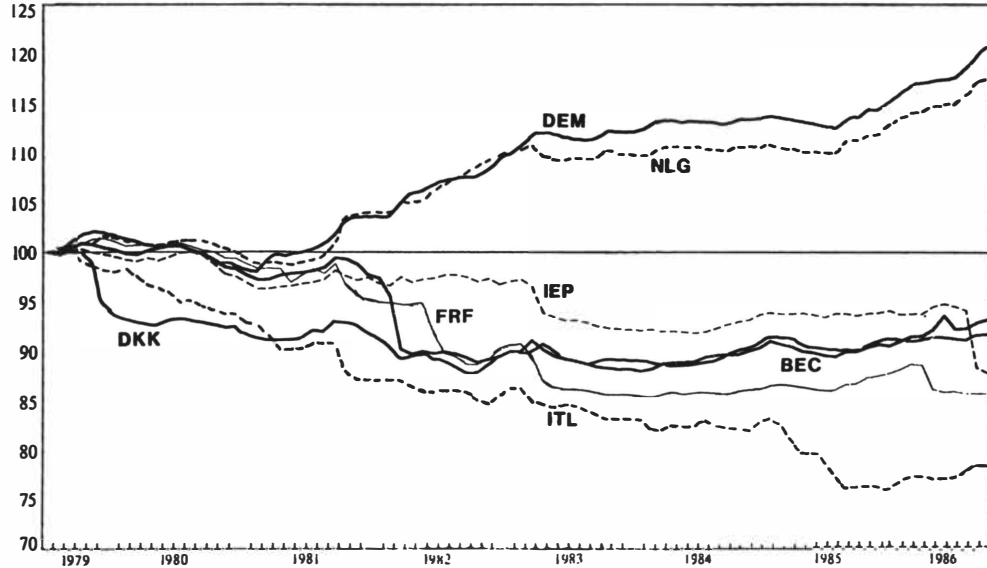
Denna utveckling gör EMS-konstruktionen svåranalyserad. Systemet innebär inte helt fasta växelkurser. Kurserna är å andra sidan långt ifrån flytande. Närmast kan kurserna inom EMS-området karaktäriseras som trögrörliga.

Medlemsländerna i växelkurssamarbetet inom EMS är för närvarande Belgien-Luxemburg, Danmark, Frankrike, Västtyskland, Irland, Italien och Holland. Alla medlemmarna i EMS är sålunda också medlemmar i EG. Detta är emellertid inte ett formellt krav.

Å andra sidan är inte alla EG-länder med i EMS. De som står utanför växelkurssamarbetet är de till EG nyligen anknutna medelhavsländerna samt Storbritannien. Skälet till att Spanien, Portugal och Grekland står utanför är den höga inhemska infla-

¹ Noga taget är beteckningen för växelkurssamarbetet ERM. Det är en del av EMS, som är ett vidare begrepp.

Diagram 1. UTVECKLINGEN AV EMS - VALUTORNA MOT ECU:n
(Månadsgenomsnitt, juli 1979 = 100)



Källa: IMF

tionstakten i dessa länder, vilket gör att de inte är mogna för en anknytning till ett system med fasta växelkurser. När det gäller Storbritannien har argumenten för att stå utanför varit att pundet är en internationell reservvaluta, vilket skulle innebära att oro kring pundet drar med sig större spekulationsvolymen än vad som skulle kunna härbärgeras inom EMS-systemet. Ett annat argument är att pundet är en oljevaluta. Detta medför att kraftiga oljeprisförändringar driver pundet i motsatt riktning mot övriga europeiska valutor, vilket skulle skapa spänningar inom EMS.

Inget av dessa argument kan ses som avgörande. Oljeargumentet överskattar oljans roll i den brittiska ekonomin. Oljeproduktionen utgör i dag 2,5 procent av Storbritanniens BNP. När det gäller reservvalutaargumentet, kan man konstatera att redan idag leder en kraftig spekulationsrörelse i pundet till en förändring i den brittiska räntenivån, vilket kan genomföras såväl utom som inom EMS. Man skulle till och med kunna argumentera för att ett medlemskap i EMS generellt sett skulle verka stabiliserande på pundet, vilket i sin tur skulle minska pressen på den inhemska penningpolitiken.

När tidigare argument förlorat i styrka har i stället motviljan mot att inordna sig i ett europeiskt penningpolitiskt samarbete framträtt som huvudskäl till att Storbritannien fortfarande står utanför EMS. Margaret Thatcher har personligen argumenterat starkt för denna självständighetslinje. Det förefaller som om Storbritannien nu får betala ett relativt högt pris för denna självständighetslinje i form av en betydande instabilitet i pundkursen. Några omedelbara tecken på omorientering från Englands sida föreligger dock inte, varför frågan om framtida engelskt medlemskap i EMS för närvarande ligger i vida fältet.

Har EMS lyckats?

”Bättre än vi trodde”, är det svar som de flesta bedömare ger på frågan om EMS har lyckats. Växelkursen har visserligen fått ändras ett flertal gånger, men det har varit möjligt att genomföra förändringarna i ordnade former. De har också anslutit sig till den fundamentala ekonomiska utvecklingen i den bemärkelsen att de reala växelkurserna hållit sig relativt stabila under hela tiden. Detta innebär att de direkta kostnadskriserna har va-

rit få. Inte heller har det varit möjligt för enskilda länder att göra konkurrensdevalveringar.

En mycket viktig fråga är om man kan påvisa en tydlig konvergens i ländernas ekonomiska utveckling. Denna fråga analyseras i en studie som nyligen genomförts av IMF.

Studien belyser frågan om växelkurserna har stabiliserats genom EMS-samarbetet liksom frågan om EMS har åstadkommit den önskade konvergensen i medlemsländernas ekonomier.

När det gäller växelkurserna kan man konstatera att det skett en mycket påtaglig stabilisering. Detta gäller både de nominella och de reala växelkurserna. Stabiliseringen av de reala växelkurserna indikerar att de kursjusteringar som gjorts legat hyggligt i linje med underliggande förhållanden i ekonomin.

Tabell 1. Variabilitet¹ i växelkurserna för EMS-länder och icke EMS-länder

	Nominell växelkurs Genomsnitt		Real växelkurs Genomsnitt	
	1974—78	1979—85	1974—78	1979—85
Belgien	7,5	5,6	7,9	6,6
Danmark	9,2	5,5	13,6	7,2
Frankrike	13,9	6,1	13,9	7,1
Tyskland	12,6	5,5	13,1	5,8
Irland	15,5	5,0	16,8	10,2
Italien	17,0	7,8	17,4	8,2
Nederländerna	7,3	4,4	9,0	5,4
Genomsnitt EMS	11,8	5,7	13,1	7,2
Österrike	6,5	3,9	8,0	5,6
Canada	20,0	23,9	20,5	24,2
Japan	18,7	21,1	20,2	22,2
Norge	9,7	11,9	9,8	12,3
Sverige	10,6	16,3	11,7	17,7
Schweiz	17,9	12,3	18,4	12,2
Storbritannien	14,1	20,4	14,1	22,8
USA	16,0	27,0	16,5	27,7
Genomsnitt icke EMS-länder	14,2	17,1	14,9	18,1

¹ Standardavvikelse

En närmare belysning av utvecklingen ges i *tabell 1*. Där framgår att stabiliseringen gällt såväl genomsnitten som vart och ett av medlemsländerna.

För länderna utanför EMS har utvecklingen gått i motsatt

riktning för genomsnittet liksom för de flesta av de enskilda länderna. Det är signifikativt att de två länder som avviker från mönstret är Schweiz och Österrike, vilka båda har en växelkurspolitik som är nära anknuten till D-marken.

Tabellen är slående. Samtidigt bör det påpekas att det måste betraktas som ett minimikrav på ett system för fasta växelkurser att det faktiskt skall åstadkomma en stabilisering av valutorna.

Därför är det intressant att gå vidare och studera hur den underliggande ekonomiska utvecklingen kan ha påverkats av EMS-samarbetet. Detta har man också försökt göra i IMF-studien. Man har studerat vissa centrala ekonomiska variabler som är nära anknutna till växelkursen. Resultaten av undersökningen sammanfattas i *tabell 2*, som visar genomsnittsutvecklingen av vissa variabler inom och utom EMS, före och efter 1979. För att få ett mått på konvergensen anges också standardavvikelser i respektive variabler mellan länderna före och efter 1979. Bilden av EMS framgångar ter sig där som något blandad.

Uppenbarligen har det skett en konvergens i inflation och penningpolitik. Inflationstakten har sjunkit i EMS och det har varit möjligt att hålla variabiliteten mellan länderna oförändrad medan den har ökat i länderna utanför EMS.

Penningmängdstillväxt och kreditexpansion har sjunkit till lägre nivåer än i omvärlden vid oförändrad spridning mellan länderna, medan spridningen har ökat bland länderna utanför EMS. Inom de två sista områdena har länderna utanför EMS haft en bättre och mera samlad utveckling. När det gäller budgetunderskotten är skillnaden inte så stor och kan i huvudsak förklaras av att Västtyskland skurit ned sitt underskott till 1,6 procent av BNP medan Italien har ökat sitt underskott till 16 procent av BNP.

Mer bekymmersamt ur EMS-systemets synpunkt är att kostnaden per producerad enhet utvecklats betydligt sämre i än utanför EMS och att även spridningen uppvisar sämre utveckling än i omvärlden.

Slutsatsen av IMF-undersökningen är ändå att det varit möjligt för EMS-länderna att åstadkomma en påtaglig stabilisering av växelkurserna samtidigt som inflationen sänkts rejält.

Det är emellertid lång väg att gå när det gäller konvergensen. De underliggande skillnaderna i budgetunderskott och kostnadsutveckling pekar mot nya spänningar och nya "realignments" inom EMS.

Tabell 2. Ekonomisk utveckling i och utanför EMS.

	Inflation		Penningmängds- tillväxt, % per år		Kreditexpansion % per år		Budget- underskott % av BNP		Kostnad per producerad enhet % per år	
	1974—78	1979—85	1974—78	1979—85	1974—78	1979—85	1974—78	1979—85	1974—78	1979—85
EMS-medlemmar										
Genomsnitt	10,7	8,9	13,1	8,8	15,9	12,7	5,0	7,8	9,8	5,0
Standardavvikelse	3,8	3,9	3,6	4,4	3,9	3,8	4,4	4,7	4,0	3,7
Icke EMS-medlemmar ¹										
Genomsnitt	14,1	12,8	13,1	12,5	18,3	14,1	3,4	4,1	10,1	3,9
Standardavvikelse	8,2	11,1	7,1	14,2	8,9	9,8	1,7	2,0	4,5	3,0

¹ Samma ländergrupp som återfinns i tabell 1.

Sveriges val

Trots att EMS i många avseenden lyckats bra är målet om fasta växelkurser fortfarande avlägset. Det gör att det inte är helt klart vad man ansluter sig till om man går in i EMS. Å andra sidan är det inte heller klart vad vi lämnar om vi överger korgmodellen.

Den svenska växelkurspolitiken är nämligen tvetydig. Vi har knutit den svenska kronan till värdet av ett vägt genomsnitt av övriga valutor ("korgen"). Vikterna motsvarar i princip den vikt valutorna har i vår handel sedan dollarn fått en dubbel vikt i förhållande till vår handel. Riksbanken och regeringen har deklarerat att de avser att växelkursen i stort sett, oberoende av inhemska påfrestningar, skall vara fast emot korgen.

Samtidigt som korgen sålunda är ankaret i en fast växelkurspolitik, kan det konstateras att korgpolitiken varit ett instrument för en mycket aggressiv devalveringspolitik. Under de elva år som korgen funnits har Sverige gjort tre stora devalveringar på sammanlagt 36 procent. Det är genom dessa devalveringar som Sverige tagit sig ur den mycket svåra kostnadskris som utvecklades under den period då svenska kronan var knuten till det tidigare europeiska valutasamarbetet ("ormen").

När Sverige lämnade ormen gjordes detta dels därför att det konstaterades att den svenska kronan inte klarade att följa D-marken, dels därför att vi ville förbehålla oss rätten att devalvera när vi ville. Bakgrunden till detta beslut var 70-talets kostnadskris. Det var därför naturligt att Sverige valde att inte ansluta sig till EMS när detta bildades. Denna möjlighet verkade annars stå öppen trots att vi inte är medlemmar i EG.

Vi kan nu också i efterhand konstatera att om Sverige gått in i EMS 1979 så hade devalveringspolitiken inte kunnat genomföras på det sätt som skedde. Ett av syftena med EMS är ju att sätta stopp för konkurrensdevalveringar, eller offensiva devalveringar, vilket 1982 års devalvering otvivelaktigt var.

De flesta anser nog ändå att en devalveringspolitik ur svensk synvinkel varit lyckad. Därmed har också korgmodellen varit lyckosam. Den har ju varit devalveringspolitikens instrument.

Av detta kan man emellertid inte dra slutsatsen att "korgmodellen" är bra också för framtiden. Vi står nu inför en i flera avseenden ny situation vad gäller växelkurspolitiken. Den mest

iögonenfallande skillnaden är att Sverige nu enligt regering och riksbank skall föra en fast växelkurspolitik. Ett instrument som gjort utmärkt tjänst under en period av aggressiva devalveringar gör inte nödvändigtvis lika bra tjänst vid en fast växelkurspolitik. Vi kan också konstatera att den nya fasta växelkurspolitiken hittills inte haft någon synbar disciplinerande effekt på Sveriges kostnadsutveckling.

En annan ny omständighet är liberaliseringen och vitaliseringen av de finansiella marknaderna. De har medfört att kapitalet rör sig mycket lättare och snabbare över gränserna än tidigare. Detta gäller även Sverige trots att stora delar av valutaregleringen fortfarande består. I praktiken innebär detta att om vi bestämmer oss för att föra en fast växelkurspolitik, har vi därmed avhånt oss möjligheten att låta penningpolitiken spela en självständig roll. Räntan blir också för Sveriges del bestämd av internationella faktorer och förtroendet för vår fasta växelkurs. Detta gäller också för korgpolitiken, även om vi ser den som en metod att stegvis justera ned växelkursen. Varje fixering av växelkursen även om den är temporär leder till att räntepolitiken måste underordnas målet att hålla denna fixering. Detta betyder att en officiell fixering av växelkursen nu har den omedelbara och fundamentala konsekvensen att vi avhänder oss möjligheten att använda penningpolitiken för något annat ändamål än att upprätthålla kronans fixering till korgen. Ändamålet med fixeringen måste alltså vara utomordentligt betydelsefullt. Att korgen är tekniskt bekväm kan inte vara ett tillräckligt skäl för att knyta upp vår penningpolitik kring denna konstruktion. Endast om fixeringen verkligen siktar till en långsiktigt fast växelkurspolitik kan det vara rimligt att låta penningpolitiken tjäna syftet att stödja denna.

Den tredje nya omständigheten är de nya steg mot ökad ekonomisk integration som nu tas inom EG. Detta aktualiserar att ett av de ursprungliga syftena med EMS-systemet var att det skulle bidra till den ekonomiska integrationen i Europa.

Att välja att stanna utanför EMS i den nya situationen innebär också att vi på ett centralt område ställer oss vid sidan av den europeiska integrationsprocessen.

Den nya fasen i EG:s utveckling kommer att leda till att en EMS-anknytning åter aktualiseras för Sveriges del. Valsituationen ser väsentligt annorlunda ut än när vi 1979 valde att ställa

oss utanför EMS. Valet kan diskuteras från två utgångspunkter. För det första kan vi se EMS som en viktig del av en europeisk integrationssträvan.

Inför den nya fasen i EG:s utveckling måste Sverige ta ställning till frågan om vi vill vara med i denna integrationsprocess eller ej. Vill vi satsa på delaktighet i denna europeiska utveckling är det naturligt att vi utöver övriga arrangemang deltar i EMS-samarbetet, eftersom detta är ett område där vår neutralitetspolitik knappast kan lägga hinder i vägen för ett svenskt samarbete med EG.

Viktiga skäl för en anknytning till EMS från dessa utgångspunkter är att växelkurssamarbetet minskar gränshindren för olika typer av ekonomisk aktivitet. Dessutom leder växelkurssamarbetet till att Sverige omfattas av den konvergens i den ekonomiska utvecklingen och den ekonomiska politiken som är en förutsättning för en långtgående ekonomisk integration. Här ligger kärnfrågan när det gäller EMS. Vi kanske inte vill avhända oss möjligheten att lösa våra arbetslöshetsproblem med kraftiga devalveringar. Detta skulle samtidigt betyda att vi egentligen inte vill binda oss för en fast växelkurspolitik.

Detta för oss till en annan tänkbar utgångspunkt när det gäller att diskutera en anknytning till EMS, nämligen valet av växelkurspolitik.

Låt oss anta att Sverige inte vill delta på ett aktivt sätt i den europeiska integrationsprocessen, utan att vi i huvudsak vill stå vid sidan av och genom förhandlingar i enskilda frågor med EG söka plocka russin ur kakan. Frågan är då om EMS är ett sådant russin.

Svaret beror enligt min mening på om Sverige verkligen vill eller kan föra en fast växelkurspolitik. EMS-anknytningen ger trots systemets svagheter en väsentligt högre trovärdighet åt en fast växelkurs än den nuvarande korgen. Korgen har varit ett instrument i en mycket aktiv och hittills framgångsrik devalveringspolitik. Just det förhållandet att devalveringspolitiken uppfattas som framgångsrik ökar förväntningarna om att denna åtgärd skall tillgripas igen när så erfordras. Om regeringen nu vill föra en fast växelkurspolitik krävs en mycket klar markering av att den tidigare politiken är slutförd. Ett inträde i EMS skulle vara en sådan markering.

Att inte gå in i EMS kan tolkas som att vi fortfarande vill för-

behålla oss rätten att devalvera när vi själva vill. Att vi vill behålla denna nödutgång medför givetvis att man allmänt räknar med att den kommer att användas när den nödsituation som kan tänkas påkalla en devalvering uppstår.

En EMS-anknytning ger trovärdighet åt en fast växelkurspolitik, dels genom att den innebär ett internationellt åtagande som inte utan vidare kan brytas, dels genom att EMS-samarbetet har ett vidare syfte än att hålla växelkursen stabil i ett enskilt land. När växelkurspolitiken sätts på prov kan man försvara en fast växelkurs med att den är en del av en vidare politik som syftar till ökad tillväxt i Europa.

Korgen är inte förankrad i någon sådan vidare målsättning utan är endast ett kritstreck som vi själva dragit upp och som vi själva förbundit oss att inte åter överträda. Alltför få personer tror i dag att detta kritstreck inte skall överträdas en gång till om kostnadsnivån hotar vinster och sysselsättning i industrin.

Risken med nuvarande system är att en växelkurspolitik som inte uppfattas som trovärdig leder till en för hög kostnads- och inflationsutveckling i Sverige. Valutakorgen kan inte dämpa de långsiktiga inflations- och växelkursförväntningarna på det sätt som krävs för att vi skall kunna få ned vår inhemska inflation i takt med omvärlden, vilket är nödvändigt om vi skall kunna undvika framtida kostnadskriser och/eller devalveringar.

Att inflationsförväntningarna i Sverige är höga märks bl a på de höga obligationsräntorna som ligger ett par tre procentenheter över vår omvärld. De märks också på de höga löneökningarna som långsamt men ändå säkert för oss mot en ny kostnadskris. De märks också på att varken börsen eller företagen verkar att bekymra sig för denna utveckling. Därmed finns det knappast några bromsar på vägen mot nästa devalveringspunkt.

Hur regeringen än gör i detta läge blir de ekonomiska kostnaderna stora. Antingen vidhåller man, rakt emot de förhärskande förväntningarna, den fasta växelkursen. Detta leder till minskade vinster och utslagning av kapital och sysselsättning i industrin. Dessa effekter förstärks av behovet att försvara växelkursen mot spekulationer genom ett mycket högt ränteläge.

Till sist driver denna utveckling fram en anpassning av kostnaderna till priset av ökad arbetslöshet. Alternativet är att Sverige tidigt eller sent trots alla försäkringar om motsatsen gör en ny devalvering. Detta skulle emellertid ytterligare undergräva

förtroendet och bana väg för ökad inflation, nya kostnadskriser och nya devalveringar.

Det måste givetvis understrykas att vi inte löser våra kostnads- och löneutvecklingsproblem enbart genom att gå med i EMS. En fast växelkurspolitik får emellertid en fastare och trovärdigare förankring där, vilket kan bidra till att bromsa upp pris- och kostnadsutvecklingen innan den kritiska devalveringspunkten nås. Växelkurspolitiken måste då få stöd av en stram finanspolitik. Förmodligen skulle vetskapen om att det inte finns någon möjlighet att lösa en svensk kostnadskris med en stor devalvering också tvinga fram en ökad disciplin i den ekonomiska politiken.

Ett argument mot en anknytning till EMS som berörts tidigare är det beroende som en sådan anknytning skulle ge av den tyska låginflationspolitiken.

Detta argument kan nästan lika gärna vara ett argument mot en fast växelkurspolitik över huvud taget. Om vi antar att USA och Japan också långsiktigt håller sin inflation på en låg nivå kräver även korgmodellen en anpassning av vår politik till en efter svenska förhållanden mycket låg inflationsnivå.

Genom dollarns fall och den höga vikt som dollarn har i valutakorgen, har vi under ett par år fått en slags automatisk effektiv devalvering samtidigt som kronans kurs har legat fast gentemot korgen. Detta har under ett par år skapat ett extra utrymme för högre kostnadsökningar gentemot omvärlden. Därtill kommer det extra utrymme som skapades av den mycket väl tilltagna devalveringen 1982. Det har av dessa skäl varit möjligt för oss att ha väsentligt mycket högre löneökningar än i omvärlden utan att vi hamnat i en akut kostnadskris. Detta har skapat felaktiga föreställningar om de framtida möjligheterna. Extrautrymmena har nu utnyttjats och ytterligare dollarfall kommer att bli väsentligt mycket mindre än de vi har bakom oss. Vänder därtill inom ett par år dollarn åter uppåt blir ramarna mycket snäva för Sveriges kostnads- och inflationsutveckling.

En fast växelkurspolitik tvingar alltså under alla omständigheter fram en anpassning till en låg inflationstakt. Med största sannolikhet ger en EMS-anknytning ett starkare stöd för en sådan anpassning än korgmodellen. Att säga att vi inte klarar en anknytning till EMS är närmast liktydigt med att säga att vi över huvud taget inte klarar att föra en fast växelkurspolitik.

En huvudfråga för den svenska ekonomiska politiken är sålunda om det under några omständigheter går att klara en fast växelkurspolitik utan en betydande ökning av arbetslösheten.

Det vore alltför optimistiskt att tro att målet uppnås automatiskt genom den norm för inflation som en trovärdig fast växelkurs utgör. Jag tror emellertid det är möjligt om politiken i väsentligt mycket högre grad än idag inriktas på att uppnå detta dubbla mål.

Att utveckla denna ståndpunkt skulle spränga ramarna för min artikel. Det finns naturligtvis många olika uppfattningar om hur den politik som klarar målsättningen skulle se ut. Vad som är viktigt att konstatera i detta sammanhang är emellertid att ett medlemskap i EMS knappast skulle lägga några hinder i vägen för en sådan inriktning av den ekonomiska politiken.

En annan invändning mot en anknytning till EMS är att så länge vi inte är medlemmar i EG, är vi utestängda från det samarbete och de diskussioner kring den ekonomiska politiken som är en integrerad del av EMS-samarbetet. Denna invändning har fog för sig även om den inte är så stark som det först kan synas.

Det löpande tekniska samarbetet kring EMS löper vid sidan av EG-maskineriet. Deltagande i detta är knutet till medlemskapet i EMS och inte till medlemskapet i EG. Detsamma gäller den EMS-relaterade penningpolitiska samordningen. De bredare gemensamma diskussionerna om den ekonomiska politiken förs emellertid i olika EG-fora. Det gäller exempelvis den diskussion kring samordning av finanspolitiken som jag berört tidigare. Vilken tillgång Sverige kan få till dessa diskussioner beror naturligtvis på vilken form av samarbetsavtal som Sverige kan få med EG. Vill Sverige i huvudsak stå utanför EG:s integrationssträvanden finns det knappast någon anledning att tro att vi i någon form deltar i dessa diskussioner.

Om en svensk anknytning till EMS blir en helt isolerad företeelse skulle vi därför få finna oss i att stå utanför en del av det mera övergripande ekonomiska samarbete som hänger ihop med EMS. I de diskussioner som har direkt operativ betydelse för EMS-samarbetet skulle vi dock delta även i detta fall.

En kärnpunkt i EMS-diskussionerna är som vi sett frågan om det är möjligt att över huvud taget förena en fast växelkurspolitik med full sysselsättning. De flesta svenska ekonomer verkar

vara av den uppfattningen att detta i princip är möjligt. Brookingssekonomerna kom i sin Sverige-studie till en annan slutsats.¹ Deras rekommendation var därför att Sverige borde släppa ambitionen att föra en fast växelkurspolitik. Denna rekommendation är knappast förenlig med en EMS-anknytning, men inte heller med korgmodellen.

Antag nämligen att vi gav upp ambitionen att föra en fast växelkurspolitik. I så fall vore det onödigt att låsa upp penningpolitiken kring en temporär fixering av kronan till korgen. Denna högst begränsade målsättning har som vi sett till följd att vi ger upp möjligheten att föra en självständig penningpolitik. Detta är en onödig låsning om vi ändå inte vill eller kan föra en fast växelkurspolitik. I detta fall vore det förmodligen bättre att vi arbetade med en styrd flytande växelkurs "managed float" på det sätt som Storbritannien gör. Till skillnad från Storbritannien skulle den svenska "floaten" vara långsiktigt inriktad på en fortgående depreciering av kronan. I ett lite längre perspektiv är det kanske denna modell som är alternativet till ett inträde i EMS.

¹ A Rivlin (red), *Brookingsrapporten — Den svenska ekonomins framtidsutsikter*, SNS Förlag 1987.

Arbetsmiljön — kompromissar vi om den?

En av de frågor som oroar många i debatten om samarbetet med EG är vårt deltagande i en europeisk samordning — harmonisering — av bestämmelserna om arbetsmiljön och andra föreskrifter om skydd för människors liv och hälsa. Betyder det att vi kompromissar bort vår erkänt höga standard i fråga om arbetsmiljö och säkerhet? Måste vi lägga oss platt på marken för EG, har man frågat.

Detta är ett viktigt problem som vi inte kommer runt med käcka utrop om angelägenheten av ett europeiskt samarbete. Låt oss därför försöka bena upp fakta i ärendet.

Under de senaste årtiondena har, framför allt i industriländerna, medborgarnas krav på skydd för människors liv och hälsa och för den yttre miljön vuxit kraftigt. Detta har lett till ett snabbt stigande antal föreskrifter från statsmakterna om produkters kvalitet, sammansättning, utformning, handhavande, märkning och förpackning för att så långt som möjligt göra dem ofarliga och miljövänliga. Det rör sig om en lång rad bestämmelser av olika slag: bestämmelser om arbetarskydd, trafiksäkerhet, skydd av yttre miljön, säkerhetsbestämmelser för elektrisk materiel, byggnormer, giftstadgor, livsmedelsstadgor, kontroll av läkemedel osv. Vissa delar av konsumentverkets verksamhet i Sverige kan också räknas hit. Bestämmelserna kan fastställas av riksdagen, regeringen eller — oftast — av olika myndigheter inom ramen för deras befogenheter.

Tekniska handelshinder

Behovet av föreskrifter av detta slag är ju allmänt erkänt. Om de emellertid skiljer sig så mycket från land till land att en produkt, tillverkad i ett land, måste underkastas en dyrbar anpassning innan den kan säljas i ett annat, uppstår vad man kallar tekniska handelshinder.

Härtill kommer att nästan alla industriländer kräver en kontroll av att föreskrifterna efterföljs. I Sverige skall kontrollen utföras vid statliga provningsanstalter, eller vad vi numera kallar riksprövningsplatser.

Det förekommer att sådana provnings- och kontrollförfaranden medvetet utnyttjas för att hindra importen av utländska varor. Provningsen är dessutom ofta förenad med höga kostnader, som tillverkaren får betala. Dessa kostnader kan bli särskilt betungande för utländska tillverkare, som kanske exporterar en liten mängd av varan till landet i fråga.

Naturligtvis kan också de tekniska föreskrifterna själva utformas så, att de blir svårare att uppfylla för utländska än för inhemska tillverkare.

När EG startade 1958 hade man ännu inte uppmärksammat de tekniska handelshindren i någon högre grad. Man inriktade sig på att bli av med tullar och kvantitativa importrestriktioner. Det var först när tullarna genom internationella och regionala förhandlingar bringats ned till en ganska låg nivå, som man började inse deras betydelse. Numera betraktas olikheterna i föreskrifterna som det svåraste gränshindret i varuhandeln vid sidan av kvantitativa restriktioner av olika slag.

För att undanröja tekniska handelshinder är det bästa sättet uppenbarligen inte att upphäva de tekniska föreskrifterna som sådana. De har ju tillkommit för att skydda människors liv och hälsa och den yttre miljön och anses alltså nödvändiga. I stället får man inrikta sig på att göra föreskrifterna i olika länder så lika, att någon dyrbar omarbetning av produkten vid export från ett land till ett annat inte behövs och att något handelshinder således inte uppkommer.

Standarder

Innan vi går vidare måste två definitioner göras. Med tekniska föreskrifter menar man i handelspolitiken tekniska specifikationer, vars uppfyllande är obligatoriskt. De utfärdas i regel av myndigheter.

Standarder, däremot, är tekniska specifikationer som utarbetats av ett standardiseringsorgan och vars uppfyllande inte behöver vara obligatoriskt. Standardiseringsorgan är i regel privata institutioner. I vårt land finns Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) med underordnade fackorgan. För de nationella organen i Västeuropa finns två samarbetsorgan, CEN (Comité Européen de Normalisation) och CENELEC. Det internationella standardiseringssamarbetet sker i International Organization for Standardization (ISO) och International Electrotechnical Commission (IEC). En hel del standardiseringsarbete utförs också i andra specialorgan och internationella myndigheter.

Standardiseringens ursprungliga syfte har ju varit att skapa enhetlighet i produkters utförande i avsikt att rationalisera och effektivisera och se till att komponenter blir utbytbara och passar ihop. Med den nuvarande snabba utvecklingen av teknologin, bl a informationsteknologin, är denna strävan viktigare än någonsin. Det gäller att undvika sådana misstag som t ex lett till att franska TV-apparater och videoband inte kan användas i Sverige och tvärtom. Det gäller med andra ord att enas om val av system och metoder, som är sinsemellan förenliga ("kompatibla").

Nationella standarder kan också vara olika i olika länder och därmed skapa handelshinder. Därför är det internationella standardiseringsarbetet viktigt. Det går emellertid förhållandevis långsamt framåt, eftersom så många länder från olika världsdelar skall samsas. Det har lett till att samarbetet i Västeuropa drivits på.

Standarder kan också användas för att fastställa de tekniska specifikationerna för de säkerhetskrav, som myndigheter vill uppställa i sina föreskrifter. Genom att hänvisa till befintlig standard kan myndigheternas föreskrifter göras enklare och kortare och bättre anpassas till den inhemska utvecklingen.

GATT

Inom ramen för GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Allmänna tull- och handelsavtalet) antogs 1979 en överenskommelse om tekniska handelshinder. Det var första gången denna typ av handelshinder reglerades i ett multilateralt sammanhang. GATT-överenskommelsen går i stort sett ut på ett förbud mot att införa föreskrifter och nationella standarder med avsikt att skapa hinder för den internationella handeln. Nationella tekniska föreskrifter bör så långt som möjligt stödja sig på internationell standard. Om man i ett land överväger att införa tekniska föreskrifter och nationella standarder som inte grundar sig på internationell standard och som kan ha en väsentlig inverkan på andra länders handel, skall detta offentliggöras och GATT-sekretariatet underrättas. Övriga länder skall få skäligen tid på sig att resa invändningar och begära förhandlingar.

Romfördraget

Vad EG beträffar, så innehöll Romfördraget, som trädde i kraft 1958, ingenting om tekniska handelshinder. Den enda möjligheten att ta itu med problemet öppnades genom artikel 100, som stadgade att Gemenskapen kunde utfärda "direktiv för harmonisering av bestämmelser i medlemsstaternas lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion". Beslut om sådana direktiv måste emellertid fattas enhälligt av EGs råd.

EG-kommissionen insåg ganska tidigt betydelsen av de tekniska handelshindren för handeln inom Gemenskapen. Man startade ett ambitiöst program för att sammanjämka olika föreskrifter i medlemsländerna. På grund av kravet på enhällighet gick arbetet dock mycket långsamt och resultatet blev skäligen magert. Längst kom man i fråga om säkerhetsbestämmelser för motorfordon. Till de länder som utnyttjade sin vetorätt hörde Danmark, som bl a motsatte sig förslag från kommissionen som utmynnade i en lägre säkerhetsnivå än den, som danskarna själva redan infört.

EGs strategi

I detta läge började EG-kommissionen utarbeta en ny strategi för att effektivisera kampen mot de tekniska handelshindren. Det första steget var att påskynda det europeiska standardiseringsarbetet. 1983 antog rådet kommissionens förslag om en notifikationsprocedur, enligt vilken medlemsländerna skall anmäla alla tekniska myndighetsföreskrifter och alla nationella standarder dels till kommissionen, dels även, vad beträffar standarder, direkt till CEN och CENELEC. Denna notifikationsplikt går i flera hänseenden längre än den, som införts av GATT.

EG kunde därefter sluta avtal med CEN och CENELEC med innebörd att kommissionen hos standardiseringsorganen kan beställa utarbetandet av sådana standarder, som betraktas som mest angelägna. Kommissionen betalar då också en viss del av kostnaden.

Ett liknande avtal har också slutits med de västeuropeiska telefonförvaltningarnas samarbetsorgan CEPT vad beträffar standardisering inom teleområdet.

”The New Approach”

Mot denna bakgrund kunde rådet 1985 godkänna kommissionens förslag till en ”ny metod” (new approach) vad avser harmoniseringen av nationella tekniska föreskrifter. Grundprincipen, vilken har stöd både i Romfördraget och i utslag av EG-domstolen (bla det bekanta ”Cassis de Dijon”-fallet), är att en produkt som tillverkas och saluförs i enlighet med lag och rätt i ursprungslandet skall kunna cirkulera fritt inom hela EG. Tanken bakom detta är att kraven på skydd för människors liv och hälsa är så pass lika i alla medlemsländer att de rättsregler och den kontroll som upprätthålls i ett land i normalfallet bör duga även för de övriga.

Om emellertid detta inte anses tillräckligt måste en harmonisering genomföras genom direktiv antagna av EGs råd. I vitboken om den gemensamma marknadens genomförande uppräknas drygt 110 harmoniseringsåtgärder, som måste beslutas före utgången av år 1992. Många av dessa åtgärder kan komma att

uppdelas på flera direktiv. Härtill kommer ett 70-tal åtgärder som faller inom veterinär- och växtskyddskontrollen. Allt detta skall läggas till de mer än 200 harmoniseringsdirektiv som finns sedan tidigare.

Hädanefter skall emellertid harmoniseringen av föreskrifter ske enligt ett förenklat förfarande. I stället för att fastställa mycket detaljerade produktspecifikationer och utförliga regler i själva föreskriften skall EGs råd endast fastslå de krav på skydd och säkerhet, som produkten *måste* uppfylla. Medlemsländerna är ansvariga för att människor, djur och egendom inte skadas av produkter, som berörs av de gemensamt uppställda säkerhetskraven. De tekniska specifikationer som motsvarar kraven får sedan tas fram av de europeiska standardiseringsorganen.

Tillverkare och importörer är skyldiga att förvissa sig om att de produkter som de saluför uppfyller kraven. I första hand kan detta visas genom intyg om överensstämmelse med internationell eller europeisk standard. Saknas sådan standard kan hänvisning också ske till nationell standard, som anmälts och registrerats hos kommissionen.

Det är säkerhetskraven i harmoniseringsdirektiven som är juridiskt bindande. Standarderna behåller sin karaktär av frivilliga regler, men om en produkt är tillverkad enligt vederbörlig standard skall myndigheterna utgå från att den uppfyller kraven. Intyg om överensstämmelse med standard kan utfärdas av "tredje part", s k tredjepartscertifiering. Detta kan vara en nationell provningsanstalt eller myndighet, som registrerats hos kommissionen, men det kan också vara något annat, privat organ.

I synnerhet om tillämplig standard saknas kan tillverkaren själv utfärda ett intyg om att EGs krav uppfyllts. Om myndigheterna har god grund att anta, att så inte är fallet, kan de dock infordra testprotokoll eller annat underlag för bedömningen.

De nationella myndigheterna har alltid rätt att begära att tillverkaren eller importören kan visa att kraven på skydd och säkerhet uppfyllts. De har däremot inte rätt att fordra, att produkten underkastas förhandsprovning eller kontroll för typgodkännande, innan den förs ut på marknaden. Däremot kan de genomföra kontroller av produkter som redan finns i bruk eller på marknaden. Och de kan alltid ingripa med kontroll om de misstänker att ställda krav inte uppfylls.

Vad som här skildrats är normalbestämmelserna i det ”möns-terdirektiv”, som rådet antagit. Avvikelser kan emellertid ske från fall till fall. I vissa direktiv och direktivutkast har redan vissa bestämmelser skärpts: exempelvis genom att intyg om att en produkt överensstämmer med europeisk standard blir obligatorisk och att certifikat utfärdat av tillverkaren själv inte godtas, och genom att testning och typgodkännande för särskilt farliga produkter krävs.

Majoritetsbeslut och demokratisk kontroll

Ett sista led i strävandena att påskynda och effektivisera avvecklingen av de tekniska handelshindren har varit att övergå från enhälliga beslut i rådet till majoritetsbeslut. Genom enhetsakten infördes ett tillägg till Romfördragets artikel 100 i form av en ny artikel 100 A. I denna stadgas att rådet på förslag av kommissionen skall fatta beslut med kvalificerad majoritet när det gäller sådana åtgärder för en samordning av lagbestämmelser, förordningar och administrativ praxis, som har som ändamål den gemensamma marknadens upprättande och funktion.

Beträffande beslut med kvalificerad majoritet hänvisas till not 3 på sidan 26 och slutavsnitten i Hamiltons uppsats. Det innebär exempelvis att två av de största länderna kan påtvingas ett beslut av de övriga medlemsländerna. Samtidigt kan exempelvis Västtyskland, Danmark, Holland och Irland tillsammans hindra ett otillfredsställande beslut av de övriga medlemsländerna.

Artikel 100 A gör emellertid det förbehållet, att rådet måste fatta sitt beslut efter att ha rådgjort med den ekonomiska och sociala kommittén (ett rådgivande organ sammansatt av representanter för näringslivets och arbetsmarknadens parter i medlemsländerna) och i ”samarbete” med det direktvalda EG-parlamentet. Det senare betyder att följande procedur måste genomgå:

Rådet fattar sitt beslut på grundval av ett förslag från kommissionen, som först underställts parlamentet för yttrande. Om parlamentet icke inom tre månader med absolut majoritet förkastat rådets beslut eller föreslagit ändringar, kan rådet i en andra läsning stadfästa beslutet, fortfarande med kvalificerad majoritet.

Om parlamentet däremot avvisar beslutet måste rådet vara enhälligt för att kunna stadfästa det. Föreslår parlamentet ändringar skall kommissionen inom en månad ompröva sitt förslag med hänsyn till parlamentets yttrande. Rådet kan därefter anta kommissionens förslag med kvalificerad majoritet, även om kommissionen inte godtagit alla parlamentets ändringar. Ändrar rådet i kommissionens sista förslag måste emellertid beslutet vara enhälligt.

Denna procedur, som följts även vid flera andra tillfällen, då rådet kan fatta majoritetsbeslut, innebär en väsentlig förstärkning av EG-parlamentets makt. Den säkerställer i varje fall en öppen demokratisk debatt om de frågor det gäller.

Sänkt nivå?

Sammanfattningsvis innebär det nya tillvägagångssättet

- att rådet fattar majoritetsbeslut om de säkerhetskrav en produkt skall uppfylla
- att man huvudsakligen hänvisar till standard när man skall bevisa att kraven uppfyllts
- att det i princip inte förekommer krav på provning och godkännande av myndighet före marknadsförandet.

Medför detta då inte en risk för att de länder, som hittills haft en mycket hög nivå på skyddet av miljön och människors liv och hälsa, tvingas sänka sina krav?

Det var detta som danskarna var så rädda för. Det blev en starkt bidragande orsak till att de i februari 1986 gick till folkomröstning om EGs nya enhetsakt. En omröstning som ledde till ett danskt ja till enhetsakten och fortsatt medlemskap med 56,2 procent mot 43,8 procent.

Danmarks roll vid utformningen av enhetsakten är ur svensk synpunkt mycket intressant. Det tycks ha varit danskarna som insisterade på att miljövård och frågor om arbetsmiljön genom tillägg till Romfördraget skulle läggas under EGs direkta kompetens. Och det var danskarna, som i det sammanhanget genomdrev vissa garantier för, att intet land skulle tvingas sänka sin skyddsnivå.

Vi har redan nämnt den nya artikel 100 A, som införde beslut med kvalificerad majoritet beträffande harmonisering av bestämmelser, som påverkar den gemensamma marknaden. Samma artikel säger sedan att, i frågor som avser hälsa, säkerhet, miljö- och konsumentskydd, skall kommissionen i sina förslag utgå från en hög nivå. Rådet får ju inte fatta beslut annat än på grundval av förslag från kommissionen. Det här stadgandet betyder, att kommissionen inte får nöja sig med att utgå från förhållandena i de länder, som håller den lägsta nivån, eller från något slags medeltal av nivån i samtliga länder. Kommissionen måste ständigt sträva efter en högre nivå.

Artikel 100 A stadgar vidare, att om en medlemsstat, sedan rådet fattat majoritetsbeslut om en harmoniseringsåtgärd, finner det nödvändigt att ändå tillämpa egna, nationella bestämmelser av hänsyn bl a till skydd för människors och djurs hälsa och liv och växters bevarande, skyddet av den yttre miljön och arbetsmiljön, skall den underrätta kommissionen om detta. Kommissionen skall då försäkra sig om att de nationella bestämmelserna inte utgör ett medel för en godtycklig diskriminering eller ett förtäckt hinder mot handeln mellan medlemsstaterna. Ger undersökningen positivt resultat, skall kommissionen bekräfta att bestämmelserna får tillämpas.

Dock kan en annan medlemsstat väcka talan direkt hos EG-domstolen, om den anser att det förstnämnda landet utnyttjat sina befogenheter på ett orättmätigt sätt.

I praktiken torde dessa stadganden betyda att ett medlemsland gärna får hålla en högre skyddsnivå än den gemensamt beslutade, men att det måste göra allt för att undvika, att detta leder till hinder för handeln. Exakt hur denna garanti kommer att tillämpas är det för tidigt att bedöma. Troligen kommer den frågan att avgöras genom rättsfall i EG-domstolen.

Arbetsmiljön

Romfördraget innehåller några bestämmelser om socialpolitiskt samarbete. Frånsett en skyldighet att genomföra likalönsprincipen för kvinnor och män är dessa bestämmelser föga förpliktande.

Genom enhetsakten har Romfördraget kompletterats med en

ny artikel 118 A, som avser arbetsmiljön. Den stadgar att medlemsstaterna skall ägna särskild uppmärksamhet åt att uppmuntra till förbättringar beträffande arbetarnas hälsa och säkerhet, i synnerhet i fråga om arbetsmiljön. De skall ha som målsättning att harmonisera villkoren på detta område, med bibehållande av hittills gjorda framsteg. I det syftet skall rådet i direktiv fastställa minimikrav om gradvis genomförande.

De åtgärder som vidtas enligt denna artikel skall emellertid icke hindra något medlemsland från att upprätthålla eller införa strängare åtgärder till skydd av arbetsförhållandena i den mån de är förenliga med Romfördraget.

Artikeln säger således klart ifrån, att de av EG fastställda kraven skall anses som minimikrav, och att inget medlemsland är förhindrat att hålla en högre nivå.

Återigen skall rådets beslut fattas med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, i samarbete med EG-parlamentet och efter samråd med ekonomiska och sociala kommittén.

Man har inom kommissionen diskuterat hur artiklarna 100 A om harmonisering av föreskrifter och 118 A om arbetsmiljön förhåller sig till varandra. Huvudregeln tycks bli att artikel 100 A tillämpas på produkter som är föremål för handel (exempelvis maskiner och annan utrustning) medan artikel 118 A avser regleringen av olika förhållanden/verksamheter på arbetsplatsen (exempelvis gränsvärden för exponering på arbetsplatsen för vissa ämnen, användning av skyddsutrustning på arbetsplatsen).

Ett medlemsland kan således fastställa strängare bestämmelser om exponering på arbetsplatsen för giftiga ämnen (lägre gränsvärden) än EGs minimikrav. Detta kan leda till att företagen i det landet måste införa åtgärder exempelvis i form av förbättrad ventilation, ändrade arbetsrutiner, bättre skyddsutrustning. Detta kan i sin tur öka produktionskostnaderna i jämförelse med företagen i de länder som nöjer sig med att följa EGs minimikrav. Eftersom de strängare bestämmelserna inte diskriminerar mot importen av produkter från de andra länderna uppstår inga tekniska handelshinder och EGs organ ser inga skäl att ingripa.

Om ett land däremot ställer krav på att en maskin skall vara försedd med viss skyddsutrustning tillämpas artikel 100 A. Då uppstår frågan om det nationella kravet går utöver de krav som

uppställts i EGs harmoniseringsdirektiv och om detta försvårar importen från andra medlemsländer. Det blir kommissionen och eventuellt domstolen som får avgöra om så är fallet och om landet i fråga trots detta får behålla det strängare kravet i enlighet med undantagsklausulen i artikel 100 A.

Konsekvenser för Sverige

Enligt Luxemburgdeklarationen skall EG och EFTA-länderna samarbeta för att undanröja tekniska handelshinder sinsemellan. I praktiken betyder detta, att EFTA-länderna i första hand avvecklar de hinder som EG nu tar bort inom ramen för vitboksprogrammet. EG och EFTA måste också gemensamt finna ett system för att förhindra uppkomsten av nya hinder.

Det bästa sättet är att EFTA dels ansluter sig till de nya säkerhetskrav, som EG beslutar om, dels använder samma teknik som EG vid utformningen av föreskrifter och kontrollen av deras efterlevnad.

Erbjuder detta några problem för svenskt vidkommande? Den frågan kan knappast besvaras generellt. EG kan ju komma att göra avsteg från "mönsterdirektivet" och metoderna för harmoniseringen kan variera från fall till fall. Sveriges möjligheter att ansluta sig bör därför avgöras för varje nytt harmoniseringsärende, som kommer upp.

Det är naturligtvis ett dilemma att EFTA-länderna inte kan delta i EG-ländernas beslutsprocess. När EG väl fattat sitt beslut är det givetvis svårt att få en ändring till stånd. Enda möjligheten att påverka beslutet är att EFTA-länderna på ett mycket tidigt stadium, då EGs tilltänkta harmoniseringsåtgärder ännu befinner sig på utredningsstadiet, framför sina synpunkter och önskemål. Om dessa inte går tvärs emot EGs intressen kan man väl räkna med att EG försöker ta hänsyn till dem.

EFTA och EG har också kommit överens om ökat informationsutbyte på ett tidigt stadium, liksom möjlighet till konsultationer, i samband med införandet av nya föreskrifter. I ett par fall har kommissionen under arbetet på nya direktiv berett EFTA tillfälle att yttra sig. Givetvis är det viktigt att EFTA-länderna självmant håller sig framme och bevakar sina intressen.

Vad händer då om de säkerhetskrav, som EG antar, hamnar

under den nivå som Sverige redan håller eller avser införa?

Vårt land kan naturligtvis hänvisa till möjligheten enligt artikel 100 A att hålla en högre nivå under förutsättning att avsikten inte är att hindra handeln. Men eftersom Sverige inte är medlem i EG finns i och för sig ingen juridisk rätt att åberopa den klausulen. Det blir en förhandlingsfråga mellan oss och EG. Detta är ett ytterligare argument för att vi måste informera och ta upp en diskussion med EG på ett tidigt stadium och akta oss för att smyga nya tekniska handelshinder på Gemenskapen.

Man borde dock kunna räkna med att Sverige skall få samma möjligheter som Danmark att göra undantag för att hålla en högre nivå.

Kan Sverige då acceptera EGs principer för kontrollen av att säkerhetskraven uppfylls? Hänvisning till standard har varit en omstridd fråga bland svenska myndigheter. Man har bl a inväntat att internationella standarder när som helst kan ändras och att därmed föreskrifter, som hänvisar till standard, då också skulle ändras utan myndigheternas medverkan. Emellertid är det en stor fördel för Sverige, att EG hänskjuter utarbetandet av tekniska specifikationer till CEN, CENELEC och CEPT. Vårt land är nämligen representerat som full medlem i dessa organ och företrädare för svenska myndigheter medverkar. Vi har alltså direkt inflytande på arbetet, och det minskar risken för att våra intressen diskrimineras. För övrigt måste det betraktas som ett plus att specifikationerna smidigt anpassas till den tekniska utvecklingen så som sker i standardiseringsorganen.

Från konsumenthåll har framhållits att de tekniska experter som deltar i standardiseringsarbetet ofta är nära knutna till industrin. Konsumenterna är däremot inte representerade och har ingen möjlighet att göra sina synpunkter gällande. Detta måste givetvis diskuteras. Å andra sidan bör det som intresserar konsumenterna vara säkerhetskraven som sådana. De fastställs av EGs råd och eventuellt i samråd med EFTA. Standardiseringsorganen fastställer bara de tekniska specifiktationer som skall motsvara säkerhetskraven. Konsumenterna förefaller därför ha större intresse av att influera regeringarna. Inom EG är detta sörjt för genom att rådet måste samarbeta med parlamentet och höra den ekonomiska och sociala kommittén.

Efter en informell överenskommelse med EG har EFTA ingått ramavtal med CEN och CENELEC, som innebär att

EFTA parallellt och i samråd med EG kan ge särskilda standardiseringsuppdrag för att få fram de standarder som behövs i strävandena att undanröja tekniska handelshinder.

Sverige har för närvarande mycket strikta regler för ett stort antal produkter om förhandsprovning och typgodkännande vid statlig riksprovplats. Enligt EGs system får krav på förkontroll endast förekomma i undantagsfall. Däremot kan kontroll ske i efterhand av produkter på marknaden. Det är ett system som hittills använts ganska sällan i Sverige. Samtidigt är, även enligt EGs regler, myndigheterna skyldiga att se till att ingen människa kan komma till skada genom att säkerhetskraven inte är uppfyllda. Det betyder att även myndigheterna i Sverige kommer att ha rätt att upprätthålla en löpande marknadskontroll.

EGs system bygger ju bl a på att varje EG-land måste godkänna provningar och certifikat som gjorts av vilken provningsanstalt som helst, som i särskild ordning registrerats hos kommissionen. Inom EFTA har det liknande möjligheter till ömsesidigt erkännande av testresultat, men i rätt begränsad omfattning. I juni 1988 undertecknade EFTA-länderna ett ramavtal om ömsesidigt erkännande av provningar, som skall göra det möjligt att få till stånd en överenskommelse och ett samarbete mellan EFTA och EG på detta område. Den 1 juli 1988 trädde vidare en ändring i EFTA-konventionen i kraft om en betydande utbyggnad av notifikationsproceduren rörande tekniska myndighetsföreskrifter. Den går ut på att medlemsstaterna blir skyldiga att anmäla alla förslag om nya tekniska föreskrifter, certifieringsförfaranden o dyl så tidigt, att de andra medlemmarna, som anser att åtgärderna skapar handelshinder, kan resa invändningar och ta upp förhandlingar. Syftet med denna ändring är också att bädla för ett motsvarande samarbete med EG.

Lågspänningsdirektivet

Sveriges möjligheter att tillämpa EGs system för harmonisering av tekniska föreskrifter har redan prövats vad avser säkerhetsbestämmelserna för lågspänd elektrisk materiel (hushållsapparater o dyl). EG riktade nämligen en förfrågan till EFTA-länderna om dessa skulle kunna ansluta sig till Gemenskapens sk

lågspänningsdirektiv. Detta antogs redan 1973 och det torde ha varit första gången som EG prövade någonting som liknar "the new approach". Gemenskapen betraktade själv sin förfrågan som en test på EFTA-ländernas samarbetsvilja.

Efter sedvanlig utredning i betänkandet "Effektivare kontroll och underlättad handel" (Ds I 1986:1) antog riksdagen i april 1988 ett regeringsförslag om en ny kontrollordning för elektrisk materiel. Lagen trädde i kraft den 1 juli samma år. Tidigare fick elektrisk materiel för hem och hushåll inte säljas eller användas i Sverige utan föregående typprovning och typgodkännande av Svenska Elektriska Materialkontrollanstalten AB (SEMKO), som är ett av staten majoritetsägt aktiebolag. Godkänd materiel skulle ha sk S-märkning.

Enligt den nya lagen innebär en anpassning till EGs direktiv att denna förhandsprovning och S-märkning inte längre kan vara obligatorisk.

EGs direktiv har ställt upp elva allmänt formulerade säkerhetskrav, som el-materiel måste uppfylla. De motsvarar de krav som redan ställs i Sverige och är således godtagbara.

I stor utsträckning har de svenska föreskrifterna också på ett eller annat sätt anknutit till internationell och europeisk standard. Någon svårighet för Sverige att hänvisa till dessa standarder som en presumtion om att säkerhetsmålen är uppfyllda finns därför inte heller.

En anpassning till EGs system innebär att obligatorisk förhandskontroll och typgodkännande inte får krävas. Undantag görs dock i de svenska bestämmelserna för en begränsad grupp högriskprodukter, som måste kontrolleras och S-märkas av SEMKO. Tillverkarna och importörer är skyldiga att före marknadsintroduktionen genom kontroll själva förvissa sig om att produkten uppfyller säkerhetsmålen. Detta innebär att alla produkter skall ha genomgått kvalificerad provning antingen hos från svensk sida godkända provningsorgan eller av tillverkaren själv, om SEMKO finner att denne har kompetens och resurser för sådan provning. Det är olagligt att marknadsföra en produkt utan att sådan provning företagits.

Den nya kontrollordningen lägger också stor vikt vid att en efterhandskontroll på marknaden alltid kan ske.

Vidare inför man en registreringsplikt det övervägande flertalet produkter, vare sig de har provats och S-märkts av SEMKO

eller företer intyg om provning hos godkända utländska anstalter. Registreringen, som skall ske hos energiverket, påstås endast syfta till att underlätta marknadskontrollen. Den skall ske automatiskt, så snart importören kan uppvisa vederbörliga intyg om provning.

Denna registreringsplikt går dock utöver EGs lågspänningsdirektiv och var den viktigaste av de punkter i det svenska förslaget, som EG-kommissionen i efterhand anmärkte på. Olyckligtvis fick inte den svenska regeringen del av EGs invändningar förrän efter det att riksdagen antagit förslaget. Det var naturligtvis en fadäs av regeringen att inte förvissa sig om att EG kan acceptera ett förslag, som syftar till ökat samarbete just med EG, innan förslaget föreläggs riksdagen.

Det inträffade är dock ett exempel bland flera på att regering- och myndigheterna i Sverige ännu inte insett, att ett försök att skapa en gemensam marknad mellan vårt land och EG kräver fortlöpande, mycket nära och förtroendefull kontakt mellan båda parter.

Slutsatser

Låt oss summera: Målet för EGs harmoniseringssträvanden är inte enbart att undanröja tekniska handelshinder. Man vill samtidigt åstadkomma en högre genomsnittsnivå på skyddet av människors liv och hälsa.

Ibland kommer Sveriges ambitioner att ligga högre. Då får vi ta upp en diskussion med EG om undantag. Vi måste göra vad vi kan för att undvika lösningar, som orsakar handelshinder.

De svåraste fallen kan bli de som gäller gränsvärden av olika slag. Sverige har exempelvis råkat i konflikt med EG rörande avgasreningen för bilar. Den kontroversen berodde delvis på att den svenska regeringen inte från början tog en förtroendefull förhandlingskontakt med EG. Frågan är ännu inte löst. Flera fall av samma slag kan komma.

Men i de flesta av dessa fall kommer det inte att vara frågan om särskilda krav på produkters utformning utan mera på hanteringen i produktionen, utsläpp i naturen o dyl. Det har ingenting med tekniska handelshinder att göra och ligger utanför strävandena att skapa en västeuropeisk stormarknad. Arbets-

miljön berörs endast om den ställer särskilda krav på utformningen av utrustning och produkter, som kan säljas från ett land till ett annat.

Av erfarenheterna hittills att döma tycks fastställandet av de allmänna säkerhetsmålen inte erbjuda några större problem. Det är den tekniska utformningen av tillämpningen och kontrollen, som skapar problem. Nationella myndigheter har ofta mycket svårt att erkänna, att andra länders tekniska lösningar kan vara lika bra som deras egna. Det visas inte minst av försöken att undanröja tekniska handelshinder i Norden, som lämnat mycket magra resultat. Inte ens myndigheterna i de nordiska länderna kan samsas.

Konsumenterna har all anledning att vaka över, att deras krav på skydd och säkerhet inte åsidosätts. Men de har lika starka skäl att se till att myndigheterna inte krånglar till tillämpning och kontroll på ett sätt som fördyrar varorna. Ty högre kostnader går också ut över konsumenterna.

Som ett led i skapandet av en västeuropeisk stormarknad vill Sverige delta i en europeisk harmonisering för att undanröja tekniska handelshinder. Det betyder inte att vi lägger oss platt på marken för EG. Vi förhandlar jämte övriga EFTA-länder fritt med EG om fall efter fall. Vi kan göra avsteg från EGs lösningar. Vi kan säga nej. Vi måste bara ha klart för oss att om vi säger nej för ofta förfelas målet — då får vi ingen fri marknad i Västeuropa.

Vi i Sverige inbillar oss ofta att inställningen i EG till skyddet av människors liv och hälsa och den yttre miljön är hopplöst reaktionär och bakåtsträvande. De som tror så kan dra lärdom av historien om de danska ölflaskorna.

Danmark hade infört en lag som, av miljöskäl, föreskrev att öl och läskedrycker endast fick säljas i returglas. Dessutom standardiserade man flaskornas form, och man satte upp maximigränser för hur mycket utländska drycker som fick säljas utan att ha fyllts på dessa standardflaskor.

Upprörda ölexportörer i de andra EG-länderna klagade hos kommissionen över detta flagranta handelshinder. Kommissionen drog fallet inför EGs domstol. I september 1988 kom utslaget.

Domstolen gav Danmark rätt. Så länge EG-länderna inte kommit överens om en gemensam miljöpolitik har varje land

rätt att införa egna bestämmelser till skydd mot miljöfarliga produkter. I detta fall måste miljöhänsynen gå före frihandelsprincipen.

Däremot måste Danmark upphäva de mängdmässiga begränsningarna på importen av drycker i icke standardiserade flaskor. Denna import kan vara obegränsad blott man ser till att flaskorna i enlighet med den danska lagen kan omhändertagas och returneras.

Det är ännu för tidigt att avgöra, hur prejudicerande EG-domstolens utslag kan bli för andra, liknande fall. Men det visar ändå i vilken riktning tänkandet inom EG går.

Sverige, Europa och världen

För en helt övervägande majoritet av svenskar är det en självklarhet att Sverige skall bestå som självständig nation. Det är därför viktigt att fastslå att den diskussion som nu pågår om Sverige och Europa, och som av någon egendomlig anledning i de flesta fall begränsas till att gälla Sveriges förhållande till EG, i botten har just frågan om den nationella självständigheten.

Vad är EG och vilken målsättning har "de europeiska gemenskaperna"? Redan i det år 1957 antagna Romfördraget — grundvalen för den europeiska ekonomiska gemenskapen — talas i det inledande avsnittet om att de deltagande staterna är "beslutna att lägga grunden till ett ständigt fastare förbund mellan de europeiska folken". Denna union har aldrig avsetts att vara begränsad till frågor som gäller handel och andra delar av ekonomin. Tvärtom har ekonomiskt samarbete setts som ett medel för att uppnå en politisk union — ett "Europas Förenade Stater". För EG gäller formuleringen av Walter Hallstein, den förste presidenten i den sk Romunionen som var EGs föregångare, om organisationen som en trestegsraket: först tullunion, sedan ekonomisk union och så politisk union. Och det tredje steget betyder gemensam både utrikespolitik och militärpolitik.

Det utrikespolitiska samarbetet mellan EG-länderna har under de senaste åren kommit att alltmera betonas. I en sk melding till stortinget har den norska arbeiderpartiregeringen nyligen sammanfattat sin tolkning av utvecklingen inom och målsättningen för EG på följande sätt:

"For å forstå hvorfor man på EF-hold legger slik vekt på dette forhold (dvs det utrikespolitiska samarbetet), er det nødvendig å ha klart for seg siktepunktet med Roma-traktaten og etable-

ringen av EF. Siktemålet var politisk, og virkemidlet skulle være den økonomiske integrasjon mellom medlemslandene. Ved utformningen av den strategi som lå bak etableringen av EF, tenkte man seg en utvikling bestående av tre faser. Den første fase i form av etablering av det felles marked skulle utløse den annen fase i form av den økonomiske union. Denne skulle igjen utløse det siste trinn, den politiske union.

Det gikk imidlertid ikke slik Roma-traktatens fedre hadde lagt opp til. Fortsatt er imidlertid det politiske innholdet et kjernepunkt i EF-systemet.”

Ett lands nationella självständighet påverkas alltid av de internationella avtal som landet ingått. Sveriges nationella självständighet påverkas sålunda av medlemskapet i Förenta nationerna och de förpliktelser som vi därmed påtagit oss. Sverige har också underskrivit andra internationella avtal. Men inget av dessa avtal går så långt att man kan tala om att Sveriges nationella självständighet är hotad.

Den nationella självständigheten skulle däremot inte blott vara hotad, utan i viktiga delar upphävd, om Sverige blev medlem i EG. Detta gäller redan vid nuvarande utveckling av EG-samarbetet och skulle naturligtvis gälla i ännu högre grad om och när målsättningen om en politisk union förverkligas.

Detta är det avgörande skälet till att regeringar och riksdag sagt ett bestämt nej till svenskt medlemskap i EG. Nejet har vanligen formulerats så, att ett svenskt medlemskap skulle bryta mot den alliansfria linjen, men det är ingen tvekan om att det är hänsynen till den nationella självständigheten som är den yttersta grunden. Sverige skall bestå som en självständig stat, inte uppgå i en ekonomisk och politisk union eller förbundsstat.

Nationell självständighet innebär att ett lands egna politiska organ har kraft och möjlighet att bestämma landets politik i olika avseenden. Ibland används också begreppet nationellt oberoende, men detta är mera vagt, eftersom alla länder i dagens värld är underkastade visst internationellt beroende. Detta kan vara institutionellt — sammanhängande med medlemskap i internationella organisationer — eller strukturellt — sammanhängande med landets utrikeshandel, finansiella ställning, transnationella företags inflytande osv.

Sverige är alltså beroende i olika avseenden också av EG och utvecklingen inom EG-området genom frihandelsavtalet, ge-

nom den omfattande handeln, genom svenska företags dotterbolag i EG-länder osv. Det brukar ibland hävdas att en svensk anpassning till den gemensamma Inre Marknaden inom EG därför inte skulle innebära någon kvalitativ ändring. Beroendet finns redan där och kommer hur som helst att öka. Det handlar emellertid här inte endast om en gradfråga, utan om en kvalitativ förändring. Beroendet ökar i en grad som innebär att Sveriges självständighet hotas. Därmed rycks också grundvalen undan för alliansfrihet och neutralitet.

De officiella deklARATIONERNA

Det finns idag knappast några betydande politiska eller ekonomiska grupper i Sverige som öppet förespråkar ett svenskt medlemskap i EG. På det politiska planet förefaller enda undantaget vara Moderata ungdomsförbundet. Läget kan emellertid snabbt förändras.

Annorlunda är det med den allmänna frågan om samarbete med EG och svenskt deltagande i skapandet av en gemensam Inre Marknad inom EG, den sk harmoniseringsprocessen. Tidigt gjordes en rad officiella uttalanden som kunde tolkas så att saken egentligen redan var klar. Regeringen hade i praktiken bundit Sverige vid ett aktivt deltagande för att skapa en gemensam Inre Marknad för hela Västeuropa. Detta var egendomligt ur demokratisk synpunkt, eftersom ett sådant definitivt ställningstagande icke hade föregåtts av någon utredning eller någon omfattande offentlig diskussion. Sådana brukar ju anses självklara innan beslut som innebär en avgörande förändring av landets ställning fattas av regeringen. Riksdagen hade heller inte förrän i början av 1988 tillfälle att delta i någon formell beslutsprocess.

Vilka officiella deklARATIONER har då gjorts?

I april 1984 antogs den sk LuxemburgdeklARATIONEN om samarbete mellan EG och EFTA. Sverige spelade en aktiv roll vid detta möte på ministernivå mellan de båda organisationerna och dåvarande utrikeshandelsministern Mats Hellström fungerade som den ene av de båda ordförandena. I den gemensamma deklARATIONEN, som Sverige alltså undertecknat, sägs bl a att de deltagande ministrarna "var övertygade om betydelsen av fortsatt

verksamhet för att konsolidera och stärka samarbetet med målsättningen att skapa en dynamisk europeisk ekonomisk sfär (a dynamic European economic space) till fördel för sina länder”.

I den av utrikesdepartementet utgivna skriften Sverige—EG 1986 heter det om det sk högnivåmöte mellan EG och Sverige som hölls i Bryssel i juni 1986 (svensk företrädare var även nu utrikeshandelsminister Mats Hellström): ”Från svensk sida betonades intresset av att så långt möjligt medverka i EGs planer på att fullborda den inre marknaden. En redogörelse gavs för de interna svenska åtgärder som vidtagits för att möjliggöra detta.”

Hellströms efterträdare som utrikeshandelsminister, Anita Grandin, föredrog den 1 april 1987 en handelspolitisk deklaration från regeringen inför riksdagen. Hon sade bl a: ”Inför EGs planer att genomföra den Inre Marknaden är det således uppenbart i vårt intresse att så långt som möjligt utveckla samarbetet med EG.” Och i sammanfattningen: ”Vi måste vara med och bygga upp en europeisk hemmamarknad.”

På liknande sätt låter det i Nordiska rådet. Ekonomiska utskottet, där från Sverige socialdemokraterna och de tre borgerliga partierna har representanter, skrev i ett betänkande till 1987 års session: ”Ekonomiska utskottet följer med stort intresse det handelspolitiska samarbetet mellan EFTA-länderna och EG där huvudmålsättningen är att lägga förhållandena till rätta för framväxten av en västeuropeisk hemmamarknad för 350 miljoner konsumenter ... Det nordiska samarbetet bör enligt utskottets uppfattning naturligt kunna anpassas till detta arbete.”

I den proposition om Sverige och den västeuropeiska integrationen, som i december 1987 förelades riksdagen, sägs att ”vi skall bredda och fördjupa samarbetet med EG så långt detta är förenligt med neutralitetspolitiken”. En sådan formulering kunde kanske sägas innebära en viss klarhet så länge relationerna mellan Sverige och EG i stort sett försiggick på det handelspolitiska planet. Men vilken innebörd har den i det nya läget när harmoniseringsprocessen inom EG sker på 313 olika punkter? Dessa gäller inte bara allt som har med ekonomi att göra, utan över huvud taget allt som kan påvisas ha vissa ekonomiska följder, dvs allt som uppfattas som hinder för en fullständigt fri och lika konkurrens på alla områden.

Vad innebär ”harmoniseringen”?

Även om innebörden i den sk harmoniseringsprocessen beskrivits i andra kapitel i denna skrift kan det för resonemangets skull vara lämpligt med en kort sammanfattning.

I den av EG-kommissionen till Det europeiska rådet år 1985 riktade Vitboken om genomförande av den Inre Marknaden¹ ställs målet att senast 1992 införa en fullständig inre gemensam marknad i EG. Detta står helt i samklang med EGs ursprungliga mål:

”Det framgår klart av traktaten, att det redan från början var avsikten att upprätta en integrerad inre marknad utan restriktioner i varurörelserna och utan hinder för den fria rörelsen av personer, tjänster och kapital, att införa en ordning för att säkra att konkurrensen inom den gemensamma marknaden inte förvanskas, att genomföra ett inbördes närmande av de nationella lagstiftningarna i den omfattning detta är nödvändigt för den gemensamma marknadens funktion samt att i den gemensamma marknadens intresse harmonisera indirekta avgifter.”

Sedan gemensamma tullsatser genomförts vill man nu gå vidare mot de ursprungliga målen:

”Målsättningen — ett genomförande av den inre marknaden — har tre aspekter:

- först en sammansmältning av tio — och snart av tolv — individuella marknader i medlemsstaterna till en stor marknad med 320 miljoner människor;

- därefter säkrande av att denna stora marknad också är en expanderande marknad — icke en statisk marknad, utan en marknad i tillväxt;

- för det tredje säkrande av att den expanderande marknaden blir en flexibel marknad, där resurserna — det må vara mänskliga eller materiella resurser eller kapital- och investeringsresurser — strömmar till områden, som erbjuder de största ekonomiska fördelarna.”

Vitboken talar om tre typer av hinder som måste avlägsnas: fysiska hinder, tekniska hinder och avgiftsmässiga hinder.

Till fysiska hinder räknas olika typer av kontroll vid gränser-

¹ Completing The Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28—29 June 1985).

na, både av personer och av varor. Veterinära och fytosanitära kontroller skall flyttas in i respektive land till avgångsställena. Gemensamma standarder och EG-märkning skall införas. Man talar också om en gemensam europeisk politik när det gäller viseringar.

Till tekniska hinder hänförs olika bestämmelser gällande såväl varor och tjänster som personer. Olikheter i nationella produktregler och standarder skall kraftigt minskas. Nya regler om tekniska standarder skall underställas EG-kommissionen innan de antas och denna regel skall utvidgas till att gälla livsmedel, mediciner och miljöfrågor. Alla offentliga inköp skall grundas på fri konkurrens inom EG. Detta gäller också hela det offentliga serviceområdet.

Det skall vara fri rörelse för arbetstagare och självständiga näringsidkare inom hela området. Likartade krav skall gälla för utbildning inom olika yrken, inbegripet universitetsområdet. En enhetlig marknad upprättas för alla tjänster, såväl nya som teleinformation och audiovision som traditionella som transport, bankväsen och försäkring.

Alla finansiella tjänster och kapitalrörelser skall liberaliseras. En gemensam västeuropeisk värdepappersmarknad upprättas med elektronisk sammankoppling av fondbörserna. All valuta-kontroll inom området avskaffas.

I Vitboken betonas att statsunderstöd inte får användas utan EG-kommissionens godkännande för att ge några företag fördelar framför andra.

Till de avgiftsmässiga hinder som måste slopas räknas slutligen olikheter i mervärdeskatt och punktskatter mellan länderna. Man säger att en gemensam skatteordning för moms troligen bör ha mer än en skattesats (EG-länderna har redan idag i de flesta fall lägre moms på livsmedel).

”Liksom tullunionen måste föregå den ekonomiska integrationen, så måste den ekonomiska integrationen föregå europeisk enhet. Vad denna Vitbok föreslår är, att Gemenskapen nu tar ett steg vidare på den väg, som så klart är utlinjerad i Traktaten.” Så inleds den sista och sammanfattande paragrafen i EG-kommissionens Vitbok.

Vad innebär ett svenskt deltagande?

Vilka följder innebär det ur olika synpunkter för Sverige om vi skall vara med och "skapa en dynamisk europeisk ekonomisk sfär" (Luxemburgdeklarationen), "så långt möjligt medverka i EGs planer på att fullborda den inre marknaden" (Mats Hellström), "vara med och bygga upp en europeisk hemmamarknad" (Anita Gradin)? Den enda gräns som satts av regeringen för samarbetet med EG är den som sammanhänger med Sveriges politik av alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig.

Denna gräns står som redan påpekats i bestämd relation till Sveriges nationella självständighet. Om vi förlorar viktiga delar av vår självständighet, av vår rätt att själva bestämma över våra ekonomiska, politiska, sociala och kulturella angelägenheter, kan den alliansfria linjen heller inte upprätthållas.

SVårigheten att exakt värdera innebörden av ett svenskt deltagande i EGs skapande av en Inre Marknad är att det i diskussionen i allmänhet inte förutsättes, att Sverige skall ingå något nytt allmänt avtal med EG. Det nuvarande frihandelsavtalet förutsättes stå kvar som bas, i varje fall i regeringens officiella uppläggning. Andra krafter i det svenska samhället kan ha en annan mening — i moderatledaren Carl Bildts föredrag inför Utrikespolitiska institutet 1987 nämns således både tullunion och associering som möjligheter.

Men tillsvidare gäller att diskussionerna och besluten om samordning med EG-länderna skall gå steg för steg och gälla en konkret punkt efter en annan. Och överläggningarna har som bla framgår av Braunerhielms inlägg i denna bok redan börjat.

Var går då den gräns för anpassning till EG som satts av vår neutralitetspolitik och målsättningen att bevara Sveriges självständighet? Går den, för att uttrycka det schematiskt, vid 10, vid 200, vid alla 313 av EG-kommissionens punkter? Självfallet beror svaret av vilka dessa punkter är, vilket som är deras kvalitativa innehåll.

Men trots att EGs plan för att skapa en gemensam Inre Marknad nu förelegat ett par år har den svenska regeringen inte på något sätt preciserat var den anser att gränsen går för en anpassning med bevarad svensk självständighet och neutralitet. Allmänna uttalanden av den typ utrikeshandelsministrarna strött omkring sig säger ingenting. Eller gör de kanske det trots allt?

Talesättet är ju nu att EG harmoniserar och "vi måste med på tåget". Men är man väl uppe på tåget tvingas man följa med tills det stannar.

Givetvis kan det finnas områden där det skulle vara klokt för vårt land att ha samma regler och normer som EG-länderna — eller för den delen andra länder. Vi är säkert inte bäst på allting. Men det är en sak för sig. En helt annan sak är en samordning på alla de viktiga områden som finns upptagna i EGs Vitbok.

Sverige kommer av allt att döma att få mycket svårt att få gehör för sina speciella synpunkter vid en "harmonisering med harmoniseringen". De tolv EG-staterna förefaller att ha svårt nog att själva enas på en rad viktiga punkter. När de väl nått en överenskommelse är det säkert svårt för dem att ta någon större hänsyn till vad de sju EFTA-länderna inbördes lyckats komma överens om. Det kommer i verkligheten att handla om att utanförstående stater får anpassa sig till EG-staternas beslut på olika områden.

De som realistiskt inser detta, men ändå är anhängare av en svensk harmonisering med EGs nya Inre Marknad, brukar säga att vårt land hur som helst kommer att av ekonomiska konkurrensskäl tvingas anpassa sig till de regler och förhållanden som kommer att gälla inom EG. Därför är det bättre att från början vara med i beslutsprocessen och försöka påverka regelutformningen så som vi skulle vilja ha den.

De som resonerar på detta sätt har då föregripit en avgörande förändring av Sveriges hela ställning, om än inte formellt så i realiteten, som självständig nation. Harmonisering med EG på så avgörande områden som de som anges i planen för en Inre Marknad inskränker kraftigt Sveriges både ekonomiska och utrikespolitiska självständighet.

Fortfarande gäller vad trion Ekström-Myrdal-Pålsson skrev i sin bok *Vi och Västeuropa* förra gången EG-frågan var aktuell:

"Föreställningen att vi skulle kunna dra långtgående fördelar av ett deltagande i den ekonomiska integrationsprocessen i Gemenskapen och samtidigt bevara utrikespolitisk självständighet och följa egna linjer i vår ekonomiska, sociala och kulturella politik är helt befängd."

Det räcker egentligen med att kasta en blick på alla de områden som tas upp i Vitboken för att detta skall framstå klart. Om Sverige ansluter sig till EGs regler vad gäller indirekta skatter,

valutapolitik, aktiebolagslagstiftning, förbud mot statliga stöd-åtgärder till vissa näringsgrenar, kapitalrörelser, radio-TV, offentliga inköp, standarder för livsmedel, arbetarskydd, miljö, gemensam arbetsmarknad och alla de övriga punkterna så är vi ju sedan bundna av dessa regler. Vi kan i realiteten inte ändra oss, i varje fall inte på väsentliga punkter och inte utan mycket besvärliga konsekvenser. Sveriges regering och riksdag bestämmer inte längre fritt vår politik och vår lagstiftning. Vi har förlorat väsentliga delar av den nationella självständigheten.

Det är heller inte så, vilket förefaller vara en illusion som fortfarande hålls levande, att Sverige nu eller i framtiden kan plocka russin ur harmoniseringskakan med 313 ingredienser, dvs det som skulle vara förmånligt ur någon svensk synpunkt, men slippa svälja hela kakan. EGs ståndpunkt är att fördelar och förpliktelser skall finnas på båda sidor. I tufft klarspråk är EGs ståndpunkt "take it or leave it", dvs allt eller intet. Skall det vara en gemensam marknad så skall det vara.

Det avgörande skälet mot harmonisering med EG är alltså att den skulle innebära avkall på vår självständighet. Men därtill kommer risken för direkta försämringar på olika områden. Det finns risk för att vi tvingas sänka allmänna miljökrav, regler för arbetsmiljön, regler om konsumentskydd, regler om de anställdas inflytande etc till en lägre nivå. Det är denna farhåga som ligger bakom fackliga organisationers varning för "social dumping", dvs en harmonisering nedåt som skulle drabba löntagare och konsumenter.

Debatten om dessa risker har skjutit fart efter EG-staternas antagande av den sk Enhetsakten, som i fortsättningen gör det möjligt att fatta beslut med kvalificerad majoritet just i frågor om harmonisering av lagstiftningen. Ett land som av hälso-, säkerhets- eller miljöskäl anser det nödvändigt att tillämpa strängare bestämmelser än de som beslutats med kvalificerad majoritet skall dock kunna göra det, om det inte innebär godtycklig diskriminering eller leder till dolda handelshinder. Frågan prövas i sista hand av EGs domstol. Tillämpningen av dessa regler på ett land som ej är medlem av EG, men vill anpassa sig till dess lagstiftning med vissa förbehåll, är ännu oklar. En del av de diskussioner som förts mellan EG-kommissionen och Sverige har dock gällt svenska miljö- och säkerhetskrav, vilka av EG uppfattas som tekniska handelshinder (tex avgasrening, vissa

arbetarskyddskrav, S-märkningen, förbud mot bestrålning av livsmedel).

Verkningarna av en harmonisering med EG kan emellertid bli ogynnsamma för Sverige också på andra vägar. Här kommer man in på politiska värderingar, där olika grupper kan ha olika synpunkter.

I EGs Vitbok betonas upprepade gånger möjligheten att utnyttja fördelarna med stordrift vid en enhetlig marknad. Åtgärderna avser att gynna de stora företagen, som i många fall är transnationella. En ökad företagskoncentration torde innebära fördelar främst för de stora kontinentala bolagen. De politiska krafter som vill motverka koncentration och centralisation inom näringslivet och i stället gynna de små företagen, får det säkert inte lättare efter en harmonisering med EG.

Den industriella utvecklingen i vårt land kommer att påverkas starkt. Redan i Vitbokens sammanfattning av målsättningen för genomförandet av den Inre Marknaden betonas, att resurserna — det må vara mänskliga eller materiella resurser eller kapital- och investeringsresurser — skall föras till de områden som erbjuder de största ekonomiska fördelarna. Om inte effektiva fördelningspolitiska åtgärder sätts in innebär detta sannolikt att den regionala obalansen i Västeuropa och i vårt land blir ännu starkare än för närvarande.

Avgörande frågor är också: Hur går det för det svenska jordbruket? Hur blir det på arbetsmarknaden, finns det risker för att Sverige får samma höga arbetslöshet som EG-länderna?

Det är ingen tvekan om att anhängare av en långtgående svensk harmonisering med EG ser detta som en möjlighet att genomföra politiska krav, som Svenska arbetsgivareföreningen och de borgerliga partierna driver. Det gäller t ex det nu av regeringen bifallna kravet på avskaffande av valutaregleringen och över huvud taget alla lagar och förordningar som anses inskränka kapitalets fria rörelser. Det gäller också kravet om en privatisering av den offentliga tjänstesektorn, där en harmonisering med EG kan komma att ge utländska tjänsteföretag ökat tillträde till Sverige.

Över huvud taget ses ett närmande till EG som en positiv utveckling för de krafter som är anhängare av att ännu mera öka kapitalets inflytande i vårt land. I detta sammanhang kan erinras om den karakteristik av EG och av Romfördraget som gjor-

des av den kände norske ekonomiprofessorn Ragnar Frisch. Han sade att Romfördraget var ett försök att stärka "det oupplysta penningväldet":

"Det oupplysta penningväldet är ordningen med fria marknader, fritt fram för storfinanserna både inom det enskilda landet och länderna emellan, fri etableringsrätt, det rena penningekonomiska profitmotivet som ledtråd för vad som är de 'bästa' investeringarna osv. Detta oupplysta penningvälde var det system som på sin tid avlöste kungarnas oupplysta envælde. Penningväldet skulle verka så automatiskt att det inte krävde någon upplysning."¹

Transnationaliseringen

En svensk anpassning till EGs beslut på de 313 punkterna i Vitboken — eller en stor del av dessa punkter — och naturligtvis ännu mera ett medlemskap i EG innebär att viktiga delar av svenskt samhällsliv hamnar utanför de svenska statsmakternas beslutsram. Svensk självständighet inskränks på ett omfattande sätt. En harmonisering med EGs Inre Marknad skulle innebära en förstärkning av kraftiga tendenser som redan verkar i denna riktning. Jag syftar på den fortgående transnationaliseringen av det svenska näringslivet, som bla kommer till uttryck i att de kapitalistiska storföretagen förlägger en allt större del av sin verksamhet utanför Sveriges gränser. De svenska företagens direktinvesteringar i utlandet har ökat utomordentligt kraftigt. En rad av de allra största företagen har fler anställda utomlands än i Sverige. Allt fler samarbetsavtal ingås med utländska företag. Direkta sammanslagningar sker med stora utländska transnationella företag som i fallet ASEA-Brown Boveri. Samtidigt ökar också utlandsägandet både av företag i Sverige och av aktier i svenska aktiebolag.

De svenska företagens direktinvesteringar i EG-länderna har ökat kraftigt. Omkring hälften av antalet anställda i svenska industrikoncerners utländska dotterbolag finns inom EG-området. Utflyttning till både EG och USA sker bla i syftet att tillgodogöra sig fördelar av att finnas på en stormarknad. I och med skapandet av en gemensam Inre Marknad inom EG kan man

¹ Ragnar Frisch: Fellesmarkedet.

förvänta sig en ökad attraktion på svenska företag att förlägga produktion, försäljning, forskning och även företagsledning till EG-området.

Ett viktigt inslag i transnationaliseringen är den pågående internationaliseringen av olika delar av tjänstesektorn och särskilt kreditväsendet. Här har redan skapats omfattande marknader oåtkomliga för nationell lagstiftning. En harmonisering med EGs Inre Marknad skulle innebära ett förstärkande av dessa tendenser.

Den internationella arbetsfördelningen och de små staterna

Grundvalen för det samhälleliga livet är produktionen av materiella nyttigheter och tjänster. I det moderna samhället produceras varor, dvs produkter avsedda för byte. Bytet av olika varor uttrycker delningen av arbetet mellan de ekonomiska enheter som producerar dessa varor. Denna arbetsdelning, i motsats till fördelningen av arbetet inom ramen för ett enskilt företag, kallas samhällelig arbetsfördelning. Den antar olika former — mellan företag, industrigrenar eller näringsgrenar inom ett land.

Det finns i dagens värld också en arbetsdelning som går utöver gränserna för den nationella ekonomin — en internationell arbetsfördelning som kommer till uttryck i det internationella utbytet.

Man kan se det samhälleliga arbetet, i världen som helhet, som delat mellan de olika länderna. Varje enskilt lands arbete blir en del av världens samhälleliga arbete genom det byte som äger rum på internationell nivå. Den internationella arbetsfördelningen har gjort de nationella ekonomierna till delar av en världsomfattande arbetsprocess.

En fortsatt utveckling av den internationella arbetsfördelningen ses ibland som en ekonomisk lagbundenhet. De nationella marknader, som uppstod med kapitalismens genombrott, ersätts av större marknadsenheter och av världsmarknaden. Det är ingen tvekan om att starka sådana tendenser gör sig gällande. Samtidigt handlar det ingalunda om någon jämnt fortskridande eller harmonisk process, utan om en sprängvis och motsättningsfylld utveckling.

Ibland dras slutsatsen att de små staterna, de små nationella ekonomierna, får allt svårare att hävda sig i denna utveckling. Man brukar peka på både ekonomiska faktorer och politiska maktförhållanden. Bland de ekonomiska nackdelarna för små länder anför man avsaknad av vissa råvaror, mindre hemmarknad, skalekonomiska nackdelar, begränsad kapitalmarknad, större beroende av världsmarknaden och en mera instabil exportstruktur. För att motverka dessa nackdelar skulle alltså de små staterna tvingas uppgå i större marknader, t ex uppgå i eller harmonisera sin utveckling med EG.

Ibland ställs frågan om de små staterna över huvud taget har någon framtid i en värld som alltmer domineras av ett fåtal ekonomiska och politiska stormakter, olika blockbildningar och stora transnationella företag. Uppgåendet i eller förankringen vid en större enhet ses som enda möjligheten.

Den refererade argumentationen förefaller emellertid knappast övertygande. De små ekonomierna kan importera nödvändiga råvaror och de behöver inte ha en instabil exportstruktur. Dessutom har de en rad fördelar som de stora tycks sakna. De har i många fall en större ekonomisk flexibilitet. De kan lättare anpassa sig till förändrade omständigheter. De kan lättare ta hänsyn till och tillfredsställa individuella behov. De har, såsom Sverige och andra nordiska länder, kunnat utveckla en modern produktionsstruktur och en socialpolitik som mycket väl kan tävla med förhållandena i större länder. De representerar en nationell kultur som det ur många synpunkter förefaller viktigt att slå vakt om.

Det går sålunda knappast att med allmänna ekonomiska resonemang hävda att Sverige är för litet för att kunna hävda sig som självständig nation i dagens värld och därför är tvunget att söka skydd hos EG. Däremot kan det finnas anledning för vårt land att utveckla olika former av internationellt samarbete, en fråga som jag återkommer till.

”Det europeiska valet”

Behovet att ha ett enat och självständigt Europa för att kunna lösa viktiga ekonomiska och politiska problem framhävs idag av olika kretsar. Stor uppmärksamhet tilldrar sig de italienska

kommunisternas ändrade hållning till EG och deras rekommendation av det "europeiska valet".

När det italienska parlamentet år 1957 ratificerade Romfördraget röstade det italienska kommunistpartiet (PCI) mot ett godkännande. Redan efter några år började man emellertid att tala om gemensamma aktioner av arbetarklassen i EG-länderna och om en gemensam kamp av den europeiska vänstern i syfte att demokratisera hela EG och åstadkomma en grundläggande förändring av maktförhållandena i Västeuropa.

Detta har markerats ännu mera under de senaste åren. Både den tidigare generalsekreteraren Berlinguer och hans efterföljare har starkt understrukt att strategin för en socialism numera måste föras inom en europeisk ram för att kunna möta vår tids problem och utmaningar. Det är två huvudskäl som anförs för denna strategi:

1. Nationalstaten är idag alltför svag för att kunna effektivt försvara den sociala välfärden och de politiska, ekonomiska och kulturella resultat som uppnåtts. Den kan inte heller leda en ekonomisk politik som går emot "reaganomics". Mittrrand-regeringens nederlag 1983 visar att det idag är omöjligt att genomföra "keynesianism" i ett land. Den traditionella reformistiska vägen har spelat ut sin roll. Kampen mot arbetslösheten, för ekonomisk demokrati, för bättre miljö, mot den teknologiska eftersläpningen i Europa jämfört med utvecklingen i Japan och USA tvingar den europeiska vänstern att finna en vidare ram för sin strategi.

2. Kapitalets internationalisering och koncentrationen av ekonomisk och politisk makt till USA och till de transnationella företagen är idag så omfattande, att varje försök till en nationell väg till socialism skulle möta enorma svårigheter och vara dömt att misslyckas. Inget kommunistiskt eller socialistiskt parti i Europa kan idag hoppas på att kunna ta väsentliga steg i riktning mot socialismen om de inte samordnar sin kamp med andra delar av den europeiska vänstern och går in i en ny internationalism. Faran är att arbetar- och vänsterpartier begränsar sig till enbart en defensiv strategi, vilket i synnerhet gäller vänsterpartierna i Västeuropas största länder.

Utgångspunkten för PCIs europeiska strategi är alltså betydligt allmännare än enbart EG. Man betonar också starkt behovet av en ny internationell ekonomisk ordning som bryter med det nuva-

rande nord-sydförhållandet och den existerande bipolära internationella ordningen. De nuvarande förhållandena inom EG kritiserar och man ställer kravet på demokratisering av EG och dess institutioner. Det intressanta med hänsyn till den aktuella svenska diskussionen är givetvis hur det största kommunistiska partiet i Västeuropa framhäver EG som utgångspunkten för kampen för ett självständigt och enat Europa, vilket i sin tur under de aktuella kraftförhållandena ses som en nödvändighet för genomförandet av progressiva och socialistiska målsättningar.

Sverige, Europa, världen

Vilka möjligheter har då Sverige? Är det sant att ekonomiska krafter oöverblickligt driver in vårt land, vare sig vi vill det eller inte, i den ekonomiska Inre Marknad som håller på att upprättas i Väst- och Sydeuropa? Står Sveriges val endast mellan att vara "oberoende, fattig och stolt" eller "beroende och rik"?

För den som i sin syn på samhällsutvecklingen sökt utgå från marxistisk analys — som ju brukar beskyllas för att vara mekanisk och deterministisk — är det närmast chockerande att höra hur starkt liberaler och andra anhängare av det fria initiativet betonar den ekonomiska utvecklingens obönhörliga gång mot fortsatt integration. Samt är att det finns starka krafter som verkar för en ännu mera utvecklad arbetsfördelning, men här handlar det ju framför allt om ökat utbyte av varor och tjänster mellan de olika länderna.

Ur många synpunkter framstår det som angeläget att avlägsna hindren i form av tullar och annat för ett sådant ökat varu- och tjänsteutbyte, men detta behöver ju inte ta formen av att alla små stater ansluter sig till de större i ekonomiska eller politiska unionsbildningar. Man kan alltså inte av tendensen till fortsatt internationell arbetsfördelning med någon logisk eller praktisk nödvändighet komma fram till slutsatsen, att Sverige måste bli medlem i EG eller tillsammans med EG-staterna bilda en europeisk stormarknad.

Det finns varken ekonomiska eller politiska argument som på ett entydigt och icke motbevisbart sätt skulle säga, att de små staternas roll i världsekonomi och världspolitik är slutspelad. Formerna för den internationella arbetsfördelningen och för

internationaliseringen av ekonomin är ingalunda deterministiskt givna. Olika möjligheter finns och de är beroende av mänsklig vilja och människors beslut.

Man får inte förväxla det allmänna bildandet och utvecklingen av en världsmarknad med de speciella former som denna process under olika tider tar beroende på ekonomiska och politiska kraftförhållanden. Även om nationerna uppstår vid en viss punkt i den samhälleliga utvecklingen har vi ingalunda nått det stadium där deras roll upphört. Försvaret av den nationella självständigheten gentemot supermakter och transnationella jättar måste alltjämt ses som en progressiv uppgift.

Skulle det då innebära stora ekonomiska förluster i form av minskad konkurrenskraft för den svenska kapitalismen att stå utanför en västeuropeisk stormarknad? Skulle vår självständighet behöva köpas med fattigdom?

Det finns redan flera stormarknader i världen. USA är en sådan stormarknad som ibland hålls upp som en spegel för EGs Inre Marknad. Sovjetunionen och ännu mera SEV är stormarknader. Det svenska näringslivet förutsätts dock kunna fortsätta sin framgångsrika verksamhet utan att vara anslutet till någon av dessa stormarknader. Varför skulle det vara omöjligt när det gäller stormarknaden EG?

Argumentet är givetvis den stora andel av den svenska exporten — i runt tal hälften — som går till EG-området. De nuvarande gränskontrollerna m m fördyrar varorna. Om företagen i EG slipper dessa kostnadsfördyringar minskar deras totala kostnader, varför deras produkter kan säljas billigare än motsvarande varor från länder utanför EG-marknaden. Detta skulle försvåra avsättningen av svenska företags produkter både inom EG och på andra marknader där EG-företagens varor konkurrerar.

Som nyss påpekats finns det redan andra stormarknader, där svenska varor anses konkurrenskraftiga trots de fördelar som stormarknaden erbjuder de "egna" företagen. Vissa övergångsproblem kan uppstå, men det är troligt att det svenska näringslivet på något längre sikt framgångsrikt kan bemästra även de problem som en västeuropeisk stormarknad skulle skapa. I varje fall måste — om man nu ser frågan enbart ur den begränsade synpunkten av de svenska företagens konkurrenskraft — även andra faktorer vägas in som påverkar denna om Sverige ansluter sig till EGs stormarknad. Även om det finns stora svenska före-

tag så är de kontinentala storkoncernerna ännu större. Deras inflytande även i Sverige kan väntas öka och här handlar det inte enbart om marknadsmässiga, utan också om maktpolitiska förhållanden. Konkurrensen om utbildad svensk arbetskraft kommer att öka, särskilt vid en öppen västeuropeisk arbetsmarknad. Kan de svenska företagens fördelar av den inhemska industri- och regionalpolitiken bevaras vid en anslutning till EGs stormarknad? Det rent företagsekonomiska perspektivet måste emellertid anses alltför snävt. Ur samhällsekonomisk synpunkt finns en rad negativa konsekvenser av ett accepterande av EGs regler för industripolitik, regionalpolitik, finanspolitik, skattepolitik osv. De sammanhänger i viss mån med den minskade flexibilitet i den ekonomiska politiken, som blir en följd av en anpassning till EGs regelsystem. Grundvalen för den sk svenska modellen rycks undan genom det ökade inflytandet från storföretag, storförfinans och profithänsyn.

Det finns ingen grund för påståendet att en oundgänglig betingelse för fortsatt ekonomisk tillväxt i Sverige skulle vara anslutning till EG. Ännu mindre stämmer detta om vid beräkningen av den ekonomiska tillväxten hänsyn också tas till miljön och till andra kvalitativa aspekter. Det beroendeförhållande som skapas genom en anslutning eller anpassning till EG kan tvärtom innebära risk för ett avstannande eller t o m en tillbakagång i kvantitativ och kvalitativ tillväxt.

Finns då inget behov av ett europeiskt samarbete? Utan tvivel är ett sådant nödvändigt för att lösa trängande både ekonomiska och politiska problem. Vissa självklarheter, som ofta försummas i den aktuella debatten, bör då påpekas.

Man kan älska Europa utan att knäfalla för EG. Europa består inte bara av EG-staterna, dvs Väst- och Sydeuropa. Det består också av Nordeuropa, inklusive Sverige, Centraleuropa och Östeuropa. Verkliga europeiska lösningar bör inbegripa alla dessa områden. Det gäller ökat handelsutbyte, utbyte av vetenskapliga och tekniska lösningar, ökad rörlighet över gränserna framför allt för människorna, militär nedrustning, gemensamma åtgärder för att underlätta u-ländernas utveckling osv.

Sverige har såsom nation ett starkt intresse av en ökad handel inom Europa liksom av en utvecklad europeisk samverkan på olika områden. Här finns ett stort utrymme för åtgärder såväl på de ekonomiska och politiska områdena som när det gäller

fackligt samarbete för att tillvarata lönarbetarnas gemensamma intressen gentemot de transnationella koncernerna.

En annan självklarhet, som jag menar måste vara en given och icke ifrågasatt utgångspunkt, är den nationella självständighetens värde. Det innebär inte isolering, inte självtillräcklighet. Det är helt enkelt ett erkännande av nationell identitet och nationella särdrag liksom av de större möjligheterna inom mindre enheter att lösa vissa problem.

Det gäller förvisso icke alla frågor. Sverige måste ses som en del icke endast av Europa utan av världen. Kärnvapnen, rustningen, skuldproblemen, exploateringen av u-ländernas folk, de stora miljöproblemen, världssvälten — alla dessa stora problem kräver lösningar på både nationell och internationell nivå. Men det är då viktigt att icke fastna för begränsade regionala arrangemang som blir ett hinder för en bredare och mera allmän lösning. Den risken syns föreligga när det gäller EGs Inre Marknad. Detta är ytterligare ett skäl för Sverige att söka andra och vidare europeiska lösningar.

Arbetarrörelsen och EG

Förra gången EG-frågan diskuterades intensivt i Sverige var i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. När Storbritannien, Norge, Irland och Danmark ansökte om medlemskap i EG formulerade Sverige en öppen ansökan som inte i förväg preciserade anslutningsformen. Det faktum att Gemenskapen inte hade kommit särskilt långt i sitt utrikespolitiska samarbete gjorde att den socialdemokratiska regeringen, trots Sveriges hävdvunna neutralitet, inte i förväg ville utesluta ett svenskt medlemskap. Detta ledde till en hel del intern diskussion inom den svenska arbetarrörelsen, allra helst som övriga neutrala EFTA-länder, dvs Österrike och Schweiz, i första hand syftade till ett frihandelsavtal med EG.

Vid sidan av neutralitetspolitiken gällde diskussionen i början av 70-talet vad det skulle innebära att successivt bindas upp av övernationella beslut på områden som var centrala för den svenska arbetarrörelsen. Inte minst var motståndet då starkt mot Romfördragets krav på fria kapitalrörelser, gemensam arbetsmarknad och fri etableringsrätt inom hela EG-området.

Den interna diskussionen inom arbetarrörelsen avblästs 1971 när regeringen konstaterade att ansökan om ett eventuellt medlemskap inte längre var aktuellt. Man hänvisade bl a till att sedan den öppna ansökan formulerades 1967 hade Davignon-rapportens förord för ett intensifierat utrikespolitiskt samarbete inom EG lagts fram. Man konstaterade vidare att ett svenskt deltagande i en ekonomisk och monetär union, som skulle innebära ett uppgivande av betydelsefulla områden av nationell bestämmanderätt, också innebar svårigheter för Sveriges del.

Beslutet 1971 att inte söka en närmare organisatorisk anknytning till EG samlade den svenska arbetarrörelsen, men den in-
nebar samtidigt ett smärtsamt uppgivande av möjligheterna att
på allvar gå vidare med det nordiska samarbetet eftersom de
nordiska länderna hamnat på olika linjer när det gäller relation-
erna till EG. På borgerligt håll kritiserades beslutet att ge upp
tanken på ett medlemskap av moderaterna och folkpartiet, me-
dan centern ställde sig bakom regeringens linje. Näringslivet,
som starkt engagerade sig för ett svenskt medlemskap, uttalade
stora farhågor för att ett frihandelsavtal skulle vara helt otill-
räckligt för att ge svensk industri tillträde till den utvidgade
EG-marknaden.

År 1973 gick Storbritannien, Irland och Danmark in som
medlemmar i Gemenskapen. De sex hade blivit nio. Sverige fick
ett frihandelsavtal med EG, liksom övriga kvarvarande EFTA-
länder inklusive Finland.

Ser man på utvecklingen sedan dess kan man konstatera bl
följande: EG har, trots återkommande kriser, vuxit sig starkare
och omfattar nu tolv stater sedan också Grekland, Portugal och
Spanien vunnit inträde. Vidare har frihandelsavtalet mellan
Sverige och EG fungerat utomordentligt väl. Svenskt näringsliv
har i allt väsentligt tillgång till EG-marknaden på samma vill-
kor som gäller för företag från stater som är medlemmar i den
gemensamma marknaden. Ett skäl till detta kan vara att takten
i EGs integrationsarbete varit långsammare än man räknat
med.

Hur ser då EG på den utveckling som har varit under den
femtonårsperiod fram till nu, under vilken man utvidgades från
de ursprungliga sex medlemsstaterna till att omfatta de nuva-
rande tolv? Politiskt är naturligtvis bildandet av en gemensam
marknad omfattande 320 miljoner invånare en mycket stor
framgång. Helt klart är emellertid att ska man få ut den fulla
ekonomiska och politiska kraften ur denna gemensamma
marknad, som mätt i antal invånare är större än USAs, så måste
integrationen drivas vidare. Det är också bakgrunden till beslu-
tet att fram till 1992 genomföra den sk Inre Marknaden inom
EG, radera gränserna mellan medlemsstaterna så att varor och
tjänster, kapital och människor fritt kan röra sig inom den ge-
mensamma marknaden.

Hur ska svensk arbetarrörelse se på den nya integration som

nu är på gång inom EG? Vilka är likheterna och olikheterna jämfört med den diskussion vi förde i början av 70-talet och de beslut vi då tog? Hur skall vi bedöma olika tänkbara samarbetsalternativ? Avsikten med denna artikel är främst att belysa detta och därmed lämna ett bidrag till den nu pågående EG-debatten.

Fackliga och sociala förhållanden — en jämförelse mellan Sverige och EG

Ser vi först till utvecklingen på områden som kanske är av speciellt intresse ur arbetarrörelsens synvinkel: sysselsättningen, det fackliga inflytandet, det sociala trygghetssystemet och arbetsmiljön blir en sådan jämförelse förkrossande negativ ur EG-ländernas synvinkel. I alla delar har utvecklingen i Sverige varit bättre än inom EG. Vi kan ta några exempel.

Vad gäller inflytandefrågorna har positionerna för de anställda och deras fackliga organisationer flyttats fram väsentligt i Sverige. Det räcker med att peka på lagen om facklig styrelserepresentation, MBL och utvecklingsavtalet. I Sverige ifrågasätter vi t ex om MBL ger facket verkligt inflytande. Men jämfört med förhållandet inom flertalet EG-länder är detta närmast en lyxdiskussion eftersom facken där än i dag helt saknar förhandlingsrätt om viktiga förändringar.

Ett exempel: I EG-samarbetet ingår bl a att underlätta fusioner mellan företag i olika medlemsländer. Kapital, maskiner och arbetskraft ska fritt kunna flyttas — och flytta — mellan länderna, dvs reglerna för användningen av dessa produktionsfaktorer ska vara ensartade. De fackliga organisationerna, representerade av Europafacket (EFS); har därför ställt krav på att dessa "friheter" ska motsvaras av rätt till fackligt samarbete och inflytande i företagen över nationsgränserna. Dessa krav låg bakom utformningen av de sk Vredelingsdirektiven om rätten till facklig insyn i och information om multinationella företags verksamhet. Direktiven avvisades emellertid av flera EG-länder och den samlade arbetsgivarorganisationen (UNICE). Någon kommitté tillsattes aldrig för att verkställa dessa tankar. De fackliga organisationernas insyn i EG-arbetet är formellt inskränkt till enbart en konsultativ status hos kommissionen.

Inte minst genom kommissionens eget agerande har emellertid den fackliga insynen och också inflytandet blivit större än på papperet. EG-kommissionens ordförande Jacques Delors har starkt engagerat sig för att få med facket synpunkter.

Sysselsättnings- och trygghetsfrågorna är ett annat dystert kapitel inom EG. Efter den första oljekrisen 1973–74 inriktades EG-ländernas ekonomiska politik på att förbättra bytesbalansen och få ner inflationstakten. Till den ändan begränsades den inhemska efterfrågan och därmed minskade importen och produktionen. Resultatet blev en kraftig ökning av arbetslösheten. Samtidigt försämrades i flera länder det sociala trygghetssystemet. Enligt den nyliberala teorin skulle nämligen arbetslösheten bero på att lönerna och de sociala avgifterna är för höga. Genom reducerad arbetslöshetsersättning och försämring av andra sociala skyddsfunktioner skulle också de fackliga organisationerna själva tvingas ta ansvar för vilken arbetslöshetsnivå man ville ha. Även om denna i grunden cyniska strategi nu i sin renodlade form har övergivits i de flesta EG-länder har arbetslösheten permanentats på en hög nivå. Trots en hygglig ekonomisk konjunktur ligger arbetslösheten i dag inom EG-området på 16 miljoner människor.

Jämfört med denna utveckling ter sig den svenska idyllisk. Det sociala skydds nätet här hemma har knappast försvagats; snarare har det stärkts för vissa utsatta kategorier, t ex äldre arbetskraft genom lagen om anställningsskydd (LAS) och ungdomen genom rätten till arbete i ungdomslag. Vidare har delpensionen och sjukförsäkringen förbättrats. Sysselsättningen har också — efter att ha sviktat något år in på 1980-talet — förbättrats i positiv riktning, mätt i såväl antal sysselsatta som i andel arbetslösa. Vår andel arbetslösa på under 2 procent (1988) ska jämföras med EGs över 10 procent. Den svenska ekonomin är inte längre i sämre balans än EG-ländernas. Inflationstakten har kommit ner; handelsbalansen är stark, det offentliga underskottet borta och reallönerna ökar igen efter ett antal "förlorade" år.¹

Inom arbetsmiljöområdet utfaller också en jämförelse till svenska löntagares förmån. Inte så att det i EG-länderna (eller

¹ Se exempelvis Gylfason, Thorvaldur, "Referat från Nationalekonomiska föreningens förhandlingar om finansplanen 1987-01-13" i *Ekonomisk Debatt* nr 3, 1987.

på andra håll) saknas enstaka exempel på bättre arbetsmiljöförhållanden än i Sverige. Kanske har man lägre gränsvärden på några områden, kanske ligger man före på vissa forskningsområden, kanske använder man ibland utrustning med bättre säkerhets- och/eller arbetsskyddsnormer. Men generellt sett har knappast i något annat land arbetet med arbetsmiljöfrågor byggts upp och systematiserats så grundligt som i Sverige. I knappast något annat land kan exempelvis ett skyddsombud på en arbetsplats stoppa arbetet av säkerhets- eller miljöskäl. Men inte bara detta; de fackliga organisationerna har i kraft av MBL, arbetsmiljölagar, forskningsanslag till Arbetarskyddsfonden och Arbetsmiljöfonden fått möjlighet att också arbeta med förebyggande och utvecklande verksamheter. Att på detta sätt kunna medverka till att farliga arbetsplatser elimineras är något för Sverige unikt.

Den slutsats vi drar av denna korta genomgång av viktiga politiska och fackliga områden för den svenska arbetarrörelsen är att utvecklingen inom EG varit betydligt sämre än i Sverige. Ett nära samarbete mellan Sverige och EG kan därför inte motiveras av att vi vill bli delaktiga i de reformer och den samhällsutveckling som ägt rum i Gemenskapens medlemsstater. Inte heller på det industripolitiska området har utvecklingen som helhet varit bättre inom EG än i Sverige (och EFTA-länderna). Den svenska industrin förefaller exempelvis att ha hävdat sig väl så bra som EGs. Vi har i Sverige varit effektivare vad gäller strukturomvandlingen av basindustrin och flertalet av våra stora företag har haft bättre vinstutveckling och bättre börsvärdering än konkurrenterna inom EG.

Betydelsen av EG-samarbetet

Mot denna bakgrund: varför vill regering, näringsliv och även fackliga organisationer ha ett nära samarbete med EG? För att svara på frågan måste man se närmare på vad EG-samarbetet syftar till på längre sikt, och vad EG betyder för oss redan nu.

Det första man inte får glömma är att Sveriges ekonomiska utveckling hittills har varit starkt beroende av EGs. Mycket i Sveriges positiva utveckling beror på vårt frihandelsavtal. Detta har gett Sverige ekonomiska fördelar med ömsesidigt avvecklade

tullar på industrivaror och vissa andra handelshinder.

Halva Sveriges industriproduktion exporteras i dag och mer än 50 procent av denna export går till EG-länder. EG är därmed vår helt dominerande exportmarknad och den ökar ständigt i betydelse. Mer behöver inte sägas om hur utslagsgivande det är för den svenska välfärden med en fortsatt tillgång till den gemensamma marknaden.

Vårt frihandelsavtal har gett oss tillträde till denna stora marknad för industriprodukter på i stort sett likvärdiga villkor med företag inom EG. Våra företag har kunnat specialisera sig och har därmed förblivit konkurrenskraftiga. Att bibehålla likvärdiga villkor gentemot EG-företagen också i framtiden är avgörande för många svenska företags förmåga att konkurrera framgångsrikt.

Som icke medlem har vi samtidigt besparats det interna EG-samarbetets våndor. Problemen med EG-ländernas samarbete under 1970- och 80-talen har nämligen varit många. Jordbrukspolitiken har blivit ett dyrt fiasko. Den ekonomiska aktiviteten stagnerade så drastiskt efter den första oljekrisen att uttryck som "Eurosclerosis" och "Eurogloom" myntades för att beskriva det ekonomiska läget. Samarbetet mellan medlemsländerna har från och till kärvat. Storbritannien — särskilt under Thatcher — accepterade tex inte att betala hela sitt stipulerade bidrag till EGs gemensamma budget både på grund av EGs jordbrukspolitik och Thatchers ovilja mot statliga utgifter över huvud taget.

Varför ska man nu — efter det att bekymren delvis ökat genom inträdet av Spanien, Portugal och inte minst Grekland — tro på att *samarbetet* plötsligt ska skjuta fart och bli mera framgångsrikt?

Jo, anledningen finns att hämta just i några av de omständigheter som nämnts ovan. Samarbetet har varit utsatt för många törnar men har trots allt överlevt och har på det vardagliga planet fortsatt att utvecklas. Det finns i dag to m vissa öppningar beträffande jordbrukspolitiken (se Rabinowicz bidrag i denna bok). Därmed har EG-budgeten räddats — åtminstone för tillfället och med den fortsättningen av de viktiga forskningsprogram som har initierats. Men det centrala är att EG nu står inför ett nytt stort steg i sin fortsatta integration. Uppslutningen kring arbetet med att bilda den Inre Marknaden är stor liksom beslutsamheten hos EG-kommissionen att genomföra den fullt

ut. Ett uttryck för denna bestämda politiska vilja är att beslutsordningen inom EG har ändrats. Harmoniseringssträvandena kan i dag inte blockeras av enstaka länders inlagda veto utan kan i praktiken röstas igenom när de större länderna (Västtyskland, Storbritannien och Frankrike) plus något ytterligare land är eniga. Undantaget gäller åtgärder som har starka miljö- och/eller säkerhetsmässiga konsekvenser. Ett land ska inte behöva acceptera beslut om produktstandarder, miljögränser (exempelvis gränsvärden) m m som man anser vara ett hot mot den egna miljön eller säkerheten. Detta "andningshål", som danskarna drev igenom, kan framöver visa sig få stor betydelse, men det är ännu osäkert vad det konkret innebär. Härtill kommer att kommissionen har avlämnat ett direktiv angående arbetsmiljökrav. Även om detta har karaktären av generella minimistandards innebär det, tillsammans med EG-stadgans § 118 att inget medlemsland ska behöva sänka sina nuvarande krav avseende arbetsmiljön. Det uttrycker också en direkt instruktion till kommissionen att verka för *högre* — inte lägre krav i fråga om arbetsmiljö. Ytterligare ett tecken på att EG avser att ta miljöfrågorna på allvar är EG-domstolens beslut att Danmark får behålla sitt förbud mot engångsförpackningar för öl och läsk trots vissa utländska invändningar ur konkurrenssynpunkt.

När EG går vidare i sitt integrationsarbete räcker inte längre nuvarande frihandelsavtal mellan de enskilda EFTA-länderna och EG till. Nya ojämlikheter uppstår mellan de företag som befinner sig innanför respektive utanför den Inre Marknaden. För de utanförstående kan det bli fråga om diskriminering i fråga om allt ifrån gränsformalityter, tekniska handelshinder på grund av olika standarder, problem vid offentlig upphandling och till orättvist tillämpade anti-dumping regler.

Vad detta innebär i kronor och ören, respektive vilka slutsatser svensk industri kommer att dra för sin fortsatta expansion, är ännu för tidigt att säga något om. Men att EG nu höjer ribban för Sveriges deltagande i deras Inre Marknad är helt klart.

EGs Inre Marknad står emellertid inte enbart för ökad marknadsekonomi och liberaliseringar utan också för politisk kontroll. EG har ett överstatligt maskineri. Det ingår i EG-kommissionens målsättning att sätta bestämda villkor för dessa ökade friheter, dvs fria handels- och kapitalrörelser, avskaffad gränskontroll och underlättade företagsfusioner.

Inre Marknaden ställer krav på både företag och länder och dessa krav innebär anpassning ifråga om varunormer, rapportering, samarbetsformer och innehåll, ekonomisk politik och annan politik, osv. Vidare har de europeiska fackliga organisationerna (EFS) betonat vikten av att den Inre Marknaden förenas med en "social dimension". Den innebär, och har också fått kommissionens stöd, att som motvikt till de friheter som genomförandet av den Inre Marknaden innebär, ska EG-ländernas ekonomiska och sociala politik läggas om. Målen för en sådan omläggning ska bl a vara att minska arbetslösheten genom en expansivare ekonomisk politik, öka de regional- och socialpolitiska satsningarna inom EG, och förbättra de anställdas och de fackliga organisationernas inflytande i (Europa-) företagen. Förslaget i Sverige om ett avskaffande av valutaregleringen bör naturligen matchas av åtgärder för ökat löntagarinflytande genom t ex lagstiftning för att underlätta och främja fackligt samarbete över gränserna. Grundtanken i Romfördraget är trots allt inte att öka företagets vinster utan att förbättra levnadsvillkoren för människorna i medlemsländerna på bl a de sociala och kulturella områdena. Detta bör sägas samtidigt som man har anledning att konstatera att Gemenskapen hittills inte har kommit särskilt långt på dessa områden. Det är i grunden en politisk fråga och ju starkare vänstern i vid mening blir inom EG, desto mer kan uppnås.

År 1984, när tullfriheten för industrivaror i Västeuropa var fullt genomförd tog Sverige, som då innehade ordförandeposten i EFTAs ministerråd, ett framsynt initiativ. Handelsminister Mats Hellström tog kontakt med sin socialdemokratiska kollega, den franske utrikesministern Claude Cheysson — ordförande i EGs ministerkommitté. Det hela ledde fram till ett gemensamt möte mellan samtliga EG- och EFTA-stater samt EG-kommissionen i Luxemburg. Resultatet blev den sk Luxemburgdeklarationen där EG och EFTA blev överens om att försöka utveckla och fördjupa samarbetet på olika områden när den rena tullfriheten för varor nu var genomförd. Man talade om att skapa ett genuint "European Economic Space", omfattande hela Västeuropa. Man konstaterade också att det existerade "en speciell relation" mellan EG- och EFTA-staterna. Samarbetsgrupper tillsattes och EGs kommissionsledamot för handelspolitik deltar regelbundet därefter i överläggningar i anslutning till EFTAs ministerråds årliga möten.

Men det var först när beslutet togs om skapandet av EGs Inre Marknad som samarbetet började komma igång på allvar.

Om Sverige och övriga EFTA-länder vill bli inkluderade i EGs Inre Marknad finns alltså samarbetsinstrumenten för detta delvis redan. EG, som i och för sig är fullt upptaget med det interna arbetet med den Inre Marknaden, är genom Luxemburgdeklarationen och erkännandet av den speciella relationen mellan länderna i hela Västeuropa också positivt bundet till att inte behandla EFTA-länderna som "tredje land". Porten för inträde i EGs Inre Marknad finns alltså redan. Frågan blir då — ska vi utnyttja den möjligheten eller inte?

Är "fortsatt oberoende" ett alternativ?

Det alternativ som innebär att vi *inte* söker närmare samarbete med EG beskrivs ibland så att det innebär att vi slår vakt om vårt oberoende (se t ex C-H Hermanssons bidrag i denna bok). Detta är ett felaktigt synsätt enligt vår mening. Det var länge sedan vi gav upp vårt oberoende i absolut mening på det ekonomiska planet. Vi har ett frihandelsavtal som redan i dag återspeglar vårt stora beroende av EG. Iakttar vi inte strikt frihandel gentemot EG-länderna eller vidtar andra åtgärder som enligt EG strider mot frihandelsavtalet, kan EG påkalla förhandlingar och förändringar i avtalet. Exempel på sådana åtgärder från svensk sida skulle kunna vara importrestriktioner, subventionering av företag och branscher, dumping, införande av tekniska handelshinder, osv.

Vad som i varje läge konstituerar ett brott mot frihandelsavtalet är också beroende av hur långt samarbetet har gått mellan EG-länderna inbördes. Har exempelvis EG antagit stränga regler mot statligt industristöd kommer man att vidta kraftfulla åtgärder om vi subventionerar svenska företag.

I en svensk "oberoendelinje" som verkligen syftar till oberoende måste därför frihandelsavtalet med EG omprövas och sägas upp. Man skulle vidare tvingas ompröva Sveriges åtaganden i GATT och OECD eftersom dessa också medför "överstatliga" bindningar på handels- och kapitalrörelseområdena. Vårt medlemskap i FN innebär för övrigt inte bara rättigheter utan också förpliktelser och restriktioner på vår handlingsfrihet.

Priset för denna typ av "oberoende" skulle, även om den formellt garanterade vår egen bestämmanderätt i tex miljö-, produkt- och säkerhetsfrågor, bli högt.

Anledningen är bla att Sveriges industriella struktur allt sedan 1800-talet är uppbyggd på frihandelns grund och är mycket känslig för inskränkningar i dess villkor. Ett alternativ utan fortsatta ömsesidiga internationella åtaganden på handelsområdet, inklusive fullföljandet av frihandelsavtalet med EG, är därför helt orealistiskt, inte minst ur den fackliga rörelsens synpunkt. Till dess främsta uppgifter hör ju att slå vakt om medlemmarnas reallöneutveckling bla genom sysselsättning i företag med god lönebetalningsförmåga.

Har vi således definierat våra möjligheter till oberoende som begränsade till de ramar frihandeln ger, kan man likväl tänka sig en framtid utan att Sverige deltar i något djupare EG-samarbete.

När det gäller sökande efter eventuella fördelar med en sådan "oberoendelinje" kan följande sägas: EG-samordningen kommer i flera avseenden att stå i strid med en perfekt internationell arbetsfördelning. Att stå helt utanför kan därför för Sverige betyda konkurrensfördelar på den internationella marknaden som väger upp eventuella nackdelar i handeln med EG. Tex skulle i vissa fall svenska företag kunna importera insatsvaror från bla USA och Japan till en något lägre tull än EG-företag kan. Vidare kan Sverige (EFTA) stå fritt att i internationella fora som GATT och OECD arbeta självständigt för de spelregler som man anser måste finnas för världshandeln, internationaliseringen av multinationella företag, bistånd till tredje världen, osv. Eventuellt skulle en sådan linje dessutom hälsas med tillfredsställelse av tex Japan och USA som ogärna torde se att EG blir *alltför* framgångsrikt på Japans och USAs bekostnad.

Att Sverige, ensamt eller tillsammans med någon eller några andra små EFTA-stater, skulle riskera välstånd och ekonomi på en sådan osäker strategi får betraktas som rena dagdrömmar. Den realistiska framtidsbilden är att den internationella handeln och arbetsfördelningen i högre grad än nu kommer att baseras på konkurrens mellan stora handelsblock. Hårdnar kampen mellan dessa block kommer Sveriges läge att bli än mer utsatt, eftersom vi då inte har någon "storebror" som kan stötta oss. Denna form av "oberoende" förefaller alltså att vara illuso-

risk. Den ger varken särskilt stort reellt oberoende eller är tilltalande vare sig ur facklig eller politisk synvinkel.

Det grundläggande handelspolitiska mönstret skapas numera av internationaliseringen av storföretagen och deras allt större oberoende av nationalstaten, speciellt av små stater som Sverige. Genom ASEA-Brown Boverifusionen kan vi redan se skriften på väggen. Nationalstaten kommer att ha allt mindre att sätta emot de multinationella företagen med verksamhet i många länder. Det är i det perspektivet som EG kan bli intressant.

Kan då inte nackdelarna av den sk oberoendestrategin mildras? Det beror i så fall på dels vilka internationella överenskommelser som kan uppnås angående företagens internationalisering, dels hur mycket Sverige ensidigt är berett att förbättra företagens villkor för att kompensera gränshindren i förhållandet till EG-marknaden. De internationella överenskommelserna måste då innehålla inte bara mer eller mindre intetsägande och vaga formuleringar — förhoppningar — om företagens uppförande. Överenskommelserna måste bl a ge de fackliga organisationerna garantier för genomförandet av fackligt internationellt samarbete och inflytande, generellt och på koncernbasis. De måste också innefatta övernationella regler angående företagsköp, marknadsdominans, finansiella transaktioner m m. I Sverige måste storföretagen dessutom — och under alla förhållanden — inordnas i ett system för överläggningar med bl a regering och fackliga organisationer med syfte att få fram en stabil industriell strategi som förenar internationell styrka och konkurrenskraft med en positiv utveckling i Sverige.

Oberoendevalternativet får alltså inte leda till ett ökat beroende av kapitalet — inklusive det internationella företagskapitalet. Detta alternativ måste i stället bedömas i ljuset av möjligheterna att etablera sådana internationella och nationella motvikt till kapitalet att nationellt oberoende och inflytande kan hävdas. Att inom förutsebar framtid åstadkomma detta utanför ramen för ett nära samarbete med EG bedömer vi som mycket osannolikt.

Kan EG-medlemskap bli aktuellt?

Från företagshåll har ett svenskt medlemskap i EG alltid stått högt upp på kravlistan samtidigt som man erkänner att frihan-

delsavtalet hittills har fungerat bra. Sannolikt beror denna inställning till ungefärligen lika delar av ekonomiska och politiska bedömningar. Man har sett, och ser, den stora EG-marknaden som något affärsmässigt lockande som man helst bör vara inne i till 100 procent för att ha ett likvärdigt utgångsläge med EG-konkurrenterna. Dessutom tror man att ett Sverige inom EG skulle tvingas ändra sin egensinniga politik med höga skatter och stor offentlig sektor. De fackliga organisationernas makt skulle minskas, lönepolitiken läggas om och löntagarfonder vara uteslutna för all framtid.

Det är sant att tongivande länder i EG i dag för en politik som är i företagarnas smak. Men det är fel att tro, som vi tidigare har påpekat, att EG saknar överstatliga — och därmed kontrollerande och insynsstärkande — ambitioner. De regler som den gemensamma marknaden för varor, tjänster, kapital och arbetskraft kommer att kringgärdas med kan bli både omfattande och noga tillämpade. Dessutom kommer företagen inte att bli av med det fackliga inflytandet. EG-samarbetet reglerar inte fackliga och sociala frågor varför företagen i Sverige, trots medlemskap i EG, inte skulle undgå svensk social och arbetsrättslig lagstiftning. Risken, ur företagarnas synvinkel, är i stället att Sverige genom ett medlemskap i EG skulle kunna driva dessa frågor hårdare och med hjälp av likasinnade och genom exemplens makt stimulera andra länder till liknande lagstiftning.

Svensk arbetarrörelse har länge haft en övervägande negativ syn på ett svenskt EG-medlemskap, även med bortseende från neutralitetsaspekterna. Man förstår visserligen de ekonomiska motiven men menar att frihandelsavtalet hittills i hög grad tillgodosett de behoven. I övrigt ser man, med rätta, EG-länderna som sämre garantier än Sverige för full sysselsättning, social rättvisa och fackligt inflytande och man är osäker på om inte dessa negativa effekter skulle sprida sig till Sverige vid ett eventuellt medlemskap. Hittills har man inte heller kunnat registrera att EG-länderna har haft några större ambitioner i dessa avseenden. En svensk anslutning till EG har därför kommit att förbindas med risken att "importera" västeuropeiska arbetslöshetstal, en sämre fördelningspolitik och ett tillbakapressat fack snarare än säkerställandet av en gynnsam ekonomisk och social utveckling.

Det grundläggande skälet mot medlemskap — och det man

främst sökt acceptans för utomlands — har emellertid alltid varit Sveriges neutralitetspolitik. Utan organisatoriska specialarrangemang för neutrala EFTA-stater inom EG torde svenskt medlemskap vara uteslutet under överblickbar framtid. Genom EGs enhetsakt från 1985 och den ökade betoningen som där skett av samarbetet på det utrikespolitiska området (EPS), har detta ytterligare understrukits. Visserligen är samarbetet inom ramen för EPS — det speciella organet för EG-staternas utrikespolitiska överläggningar (se Stålvants bidrag) — inte övernationellt och tvingande till sin karaktär, men som EG-medlem är man ändå enligt nuvarande regler skyldig att delta. Utan ett stort mått av avspänning mellan stormakterna skulle det innebära problem för trovärdigheten i Sveriges neutralitetspolitik om Sverige skulle sitta med i EPS och delta i överläggningar syftande till utformandet av gemensamma ståndpunkter. Å andra sidan skulle det också vara uteslutet för oss att som medlem i EG sitta med i EPS och för att markera neutralitetspolitik tvingas blockera EG-samverkan i många utrikespolitiska frågor.

Den utrikespolitiska utvecklingen går nu åt rätt håll. Spänningen mellan stormakterna minskar. EG och östblocket ökar sitt samarbete osv. Men än har vi långt kvar.

Det är också en fråga om vart EG självt är på väg. Lyckas Thatchers England och en del andra stater inom EG att sätta bestämda gränser för Gemenskapens överstatlighet på det mera renodlat politiska området så ökar också — paradoxalt nog — det socialdemokratiska Sveriges möjligheter och intresse att nära samarbeta med EG.

I Carl B Hamiltons och Erik Braunerhielms bidrag till denna bok ("En västeuropeisk ekonomisk sfär") redovisas klart vilken långtgående samordning — och de facto överlämnande av nationell beslutanderätt — som krävs om Sverige, även som icke-medlem, fullt ut skulle bli en del av EGs Inre Marknad och därmed, på samma sätt som EG-staterna inbördes, slopa gränskontrollen mot EG. Det blir då bl a fråga om fria kapitalrörelser, fri etableringsrätt i Sverige för EG-företag och en fri arbetsmarknad. Det blir vidare fråga om harmonisering av de indirekta skatterna och ytterligare press på Sverige att i sin inkomst- och kapitalbeskattning och i sin fördelningspolitik i övrigt närma sig politiken i EG-länderna. För att garantera det fria flödet av varor över gränserna måste alla sk tekniska handelshinder ren-

sas ut. Och där dessa bygger på att Sverige har högre miljö- eller säkerhetskrav på produkterna, måste Sverige försöka hitta alternativa och mot de utländska produkterna icke-diskriminerande sätt att klara detta om vi ska kunna bibehålla våra högre krav.

Om tillräckligt mycket står på spel när det gäller handeln med EG — och Gemenskapen är ju vår helt dominerande handelspartner — är Sverige säkert också berett till en långtgående samordning. Men om regeringen har så omfattande ambitioner när det gäller vår anslutning till EGs interna marknad som man bl a gett uttryck för i EG-propositionen (1987/88:66) kan man fråga sig om inte medlemskap är det naturliga alternativet för svensk del. Förutsatt alltså att neutralitetsproblematiken kan få en tillfredsställande lösning. Att stå utanför, men samtidigt ha en mycket långt gående ambition att samordna sig med EG kan framtvinga en ensidig anpassning på punkt efter punkt till vad Gemenskapen efter interna förhandlingar kommer fram till. Det kan bli helt förödande för den nationella självkänslan.

Om målet för Sveriges EG-politik är att i allt väsentligt vara med innanför EGs interna marknad och på sikt slopa gränskontrollerna oss emellan blir det i stället naturligt att nogra undersöka förutsättningarna för ett regelrätt medlemskap. Men då utformat på ett sådant sätt att neutralitetspolitiken kan upprätthållas. Det är genom att vara medlem som man kan påverka politiken innan den lagts fast av EG. Möjligheten att på detta sätt vara med och påverka blir viktigare ju närmare anpassning till EG som Sverige önskar.

Det är det svenska intresset att klara fortsatta reallönehöjningar och fortsatt social välfärd som kommer att diktera den ambitionsnivå vi ska ha när det gäller anpassning till — och därmed också tillgång till — EG-marknaden. Därvidlag spelar också det allmänna handelspolitiska samarbetsklimatet i världen in. Kan vi räkna med en hygglig ekonomisk utveckling med minskande obalanser mellan de tre tongivande ekonomiska blocken; USA, EG och Japan, kan priset bli lägre från EGs sida för att släppa in Sverige och övriga EFTA-stater på de ur vår synpunkt vitala områdena av den Inre Marknaden. Ökar protektionismen i världen, och de ekonomiska utsikterna mörknar, blir EG viktigare för oss, men då ökar också priset för tillträde till EG-marknaden utan att vara medlem.

Det är alltid svårt att diskutera vad en trovärdig neutralitets-

politik kräver av Sverige. Den svenska neutraliteten är ju inte fördragsbunden och på så sätt klart definierad. I denna mening är det alltså riktigt att säga att "innehållet i den svenska neutraliteten bestämmer vi själva". Det är också den formel som svenska regeringar använder sig av. Å andra sidan måste den också vara i någon mening objektivt trovärdig så att vår omvärld har helt klart för sig att Sverige i en krigssituation i Västeuropa inte går med på någons sida, och att Sverige också har förmågan att stå utanför.

Man kan då konstatera att, bortsett från de utrikespolitiska överläggningarna i EPS, finns det ingen egentlig koppling mellan EG och den säkerhetspolitik som EG-staterna bedriver. Det militära samarbetet är uttryckligen förvisat från EG. Det är också intressant att påminna sig att 1967 — innan de utrikespolitiska överläggningarna inom EPS hade kommit igång — lade Sverige in en öppen ansökan till EG, där medlemskap på förhand inte uteslöts.

En central fråga är därför om EG skulle vara berett att släppa in de neutrala EFTA-staterna som medlemmar i Gemenskapen utan att dessa deltar i EPS, och om EG även i övrigt vore berett till vissa neutralitetshänsyn, inklusive den juridiska rätten att kunna lämna organisationen.

Sådana undantag för en grupp av medlemsstater innebär naturligtvis en del politiska och psykologiska problem för EG. Särskilt gäller detta i ett så känsligt uppbyggnadsskede som det nuvarande med de nya medlemsstaternas inpassning i Gemenskapen och det samtidigt tagna beslutet om förverkligandet av den Inre Marknaden till 1992. EG har fn mer än nog med sina interna problem.

Frågan om neutralitetshänsyn ställer också på sitt sätt uttolkningen av Romfördragets mål om ett enat Europa på sin spets. Är det den totala integrationen av medlemsstaterna som är det viktiga eller är också den geografiska dimensionen (hela Västeuropa) betydelsefull?

Alternativet till en långtgående passiv svensk anpassningspolitik kan alltså under vissa förutsättningar vara en anslutning till EG med neutralitetsförbehåll och en aktiv politik för att inom EG driva våra politiska och fackliga värderingar och mål.

En sådan, aktiv, EG-politik kan då ingå i en strategi att stärka vänsterkrafterna inom EG. Skulle Sverige, Norge och Österrike

gå med i EG, innebär detta att tre länder med starka, i dag (januari 1989) regerande, arbetarrörelser tog säte i EG. Härmed skulle tvivelsutan möjligheterna att stärka EGs "sociala dimension" öka väsentligt. Det skulle innebära större utrymme för fackligt inflytande i företagen, större regional- och socialpolitiska hänsyn i strukturomvandlingen och en förstärkning av EGs roll och status som övernationellt organ. Möjligheterna att påverka harmoniseringen av produkt- och säkerhetsstandarder till att avse en rimligt hög nivå skulle öka. Den ekonomiska politiken borde kunna förändras mot att i mycket högre grad ta sikte på att komma till rätta med sysselsättningsproblemen inom EG osv.

EG-diskussionen i Sverige i dag, inte minst inom arbetarrörelsen, bygger emellertid på att inget inom EG kan förändras genom Sveriges (eller andras) inträde. I stället förutsätts medlemskap innebära att vi tvingas ge upp vår självständighet och anpassa vår politik till den (konservativa) inom EG. Därför är det kanske mest realistiskt att tro, att det snarare skulle bli snöda ekonomiska realiteter som skulle få oss till en omprövning av den inställningen än tron på möjligheten att inom EG förändra dess politik (om Sveriges potentiella inflytande som medlem; se slutavsnitten i Hamiltons uppsats).

Inför nya EG-förhandlingar

Regeringens EG-proposition avlämnades till riksdagen i december 1987. Där markerade regeringen att den svenska målsättningen var ett "ett nära, omfattande och varaktigt samarbete" mellan Sverige och EG. Alla områden utom säkerhets- och försvarspolitiken var förhandlingsbara. Hänsyn till neutraliteten uteslöt dock medlemskap. I riksdagen enade sig de borgerliga partierna och socialdemokratin om detta med formuleringen "att svenskt medlemskap inte är ett mål för de diskussioner med EG som nu förestår" (Utrikesutskottets betänkande, sid 19). Regeringen har alltså ett starkt mandat från riksdagen att söka ett mycket nära samarbete med EG.

Jämfört med början av 70-talet innebär detta att Sveriges förhållande till EG förändrats i flera avseenden. Man kan dels tala om reella förändringar, dels om politiskt-psykologiska.

Till de reella hör främst följande: Vårt beroende av EG har

blivit ännu större än det var 1970. En allt större andel av vår export går till EG samtidigt som exportens andel av vår totala varuproduktion också har ökat starkt. Därtill har Gemenskapen under mellantiden utvidgats från sex till tolv nationer i Västeuropa. Totalt omfattar nu EG med sina 320 miljoner cirka 90 procent av Västeuropas befolkning.

För de svenska storföretagen — och för ett ökande antal medelstora företag — har nyckeln till framgång varit specialisering och stordrift inom de produktområden man valt att verka. En sådan strategi kräver med nödvändighet tillgång till flera marknader. Den svenska marknaden är sedan lång tid tillbaka helt otillräcklig som ensam bas för en konkurrenskraftig industriproduktion.

Därför krävs mer än tidigare — som en grundförutsättning för fortsatt tillväxt och social välfärd i vårt land — att svenska företag har tillgång till den stora västeuropeiska marknaden på någorlunda likvärdiga villkor med EG-företagen själva. Här kommer storföretagen som sådana alltid att klara sig, även om det blir övergångssvårigheter, om vi inte skulle få tillgång till den gemensamma marknaden. De flesta storföretag finns redan representerade genom tillverkande dotterbolag inom EG och kan vid behov ytterligare omlokalisera sina produktions- och forskningsresurser m m till EG-länderna. Däremot skulle den negativa effekten bli mycket stor för Sverige, de svenska medborgarna, de anställda och de medelstora och små företagen.

Politiskt sett har Sverige nu en helt annan beredskap att diskutera EG-frågan än för 15—20 år sedan. De reella förhållanden som redovisats ovan har blivit uppenbara för allt fler. Vi har också så att säga "känt" på EG-samarbetet genom det frihandelsavtal som slöts 1972 och som successivt trappade ned tullsatserna fram till 1984, då full tullfrihet för industrivaror uppnåddes.

Ytterligare en aspekt är att det förefaller vara så att den politiska debattens tyngdpunkt i Sverige för närvarande ligger på andra frågor än de som är relaterade till näringspolitik, ekonomisk oavhängighet och fackligt inflytande. Antagligen hade också diskussionen kring ASEA-Brown Boveri-fusionen varit en helt annan 1970 än den blev nu.

Ett annat förhållande gäller ett eventuellt accepterande av Romfördragets krav på fria kapitalrörelser, fri arbetsmarknad och fri etablerings- och uppköpsrätt för företag. Inom den svenska arbetarrörelsen var kritiken hård på flera håll i början

av 70-talet mot regeringen för att man lämnade möjligheten öppen för dessa friheter genom den form för ansökan om samarbete med EG som man då valde. I dagens läge är dessa frågor knappast längre på samma sätt i centrum för diskussionen. Nu är det framför allt de sk livskvalitetsfrågorna som diskuteras i den allmänna EG-debatten. Hur Sverige ska möta kraven på avskaffande av de sk tekniska handelshindren som är inträdesbiljett till EG-marknaden utan att samtidigt behöva sänka de, som vi tycker, höga hälso-, miljö- och säkerhetskrav som vi i Sverige har på produkter för att dessa ska få säljas på den svenska marknaden.

Sammanfattningsvis står arbetarrörelsen alltså såväl reellt som politiskt inför ett ganska nytt debattläge i Sverige när det gäller EG-frågan. Det är en viktig utgångspunkt när EG nu tar ett nytt steg i sin integration och där EGs konkreta målsättning denna gång är mycket långtgående, nämligen skapandet av den sk Inre Marknaden och slopandet av gränshindren mellan EGs medlemsstater.

Bla på basis av det samarbete mellan EG och EFTA-staterna som särskilt har utvecklats efter den tidigare nämnda Luxemburgöverenskommelsen år 1984 har EG inbjudit Sverige att delta i denna Inre Marknad i Västeuropa. Det är också utsagt från EGs sida att inget samarbetsområde från början ska vara uteslutet. Ett villkor är dock att EFTA-staterna inte tillåts påverka beslutsprocessen inom EG.

Den inom EG-kommissionen framlagda vitboken för förverkligande av den Inre Marknaden ställer krav på genomförande av omkring 300 beslut och åtgärder. Med utgångspunkt från att det svenska intresset främst koncentrerar sig till att inga nya hinder av betydelse ska tillåtas uppstå i handeln mellan Sverige och EG — vilket i och för sig är en långtgående ambition — har de olika liberaliserings- och harmoniseringsåtgärder som föreslås i vitboken olika dignitet för arbetarrörelsen. Detta har, tycker vi, inte tillräckligt belysts i den hittillsvarande diskussionen. Sammanfattningsvis kan sägas följande:

1. Den Inre Marknadens huvudsyfte är att *gränskontrollerna* medlemsländerna emellan ska avskaffas. För fysiska personer och kapital är det redan så i hög grad. Däremot inte beträffande varu- och tjänstehandeln. Tvärtom föranleder gränskontrollerna i dag betydande administrativa och transportmässiga mer-

kostnader. Genom att ta bort tekniska handelshinder, harmonisera indirekta skatter, erkänna ömsesidiga produkt- och säkerhetskrav m m ska vägen öppnas för helt fri handel över gränserna. Här ligger stora kostnadsbesparingar — kanske upp till 10 % av försäljningspriset — för företagen och samhället.

För svenskt vidkommande måste det vara en klar ambition att uppnå samma villkor i handeln mellan Sverige och EG som gäller EG-länderna emellan, dvs att Sverige på ett icke-diskriminerat sätt ska ingå i ett stort, "gränslöst" Västeuropa bestående av de nuvarande EG- och EFTA-länderna.

Här uppkommer omedelbart stora problem som kan exemplifieras av

- jordbrukspolitiken — Sverige och EG har i dag inte frihandel på det området
- alkohol- och drogpolitiken — där Sveriges syn är annorlunda än i Europa
- skattepolitiken — Sverige är ett högmomsland.

Nu har olika EG-länder liknande problem. Tidpunkten för en helt genomförd gränslöshet ligger därför sannolikt långt fram. Vi får, liksom andra EG- och EFTA-länder, använda den tiden för att noga väga långsiktiga för- och nackdelar av att inkluderas i den gränslösa marknaden.

2. *Slopandet av de tekniska handelshindren* är en viktig förutsättning för gränslöshet, men också viktigt om man vill hindra störningar i den nuvarande frihandeln mellan EG-länderna och Sverige i framtiden. Antingen vi vill det eller inte så måste Sverige i allt väsentligt acceptera den harmonisering av säkerhets-, miljö- och hälsokrav som EG kommer att utarbeta på olika produktområden. Detta, om Sverige vill uppnå huvudmålsättningen om en icke-diskriminerande behandling av svensk export. Hur stort utrymmet blir för Sverige att säga nej på områden som är vitala för oss är svårt att veta, men handlingsfriheten blir säkerligen inte så stor som vi inbillar oss.

En central fråga är här vilken bestämmanderätt Sverige har. Det bör då klart sägas att något som kan betecknas som en förhandling när det gäller fastställandet av de regler som ska gälla knappast är möjligt. Däremot har vi möjligheter att i förberedande samtal med EG-kommissionen, och i förekommande fall i de gemensamma västeuropeiska standardiseringsorganen, påverka EG-besluten.

När EG väl har fattat beslut i en fråga efter förhandlingar mellan medlemsstaterna, då återstår det bara för Sveriges del att säga ja eller nej. Och säger vi nej för många gånger, minskar möjligheterna för oss att delta i den Inre Marknaden på andra områden.

3. *Offentlig upphandling.* Där förordar vitboken kraftigt utöka de möjligheter för medlemsstaterna att delta på lika villkor. För svensk industri med dess starka inriktning på investeringsvaror och tjänster som i stor utsträckning upphandlas inom den offentliga sektorn är det ett starkt intresse att på detta område vara med i en liberalisering inom EG. Vi har ju själva ensidigt infört en mycket liberal upphandlingspolitik. Här kan man emellertid vänta sig starkt motstånd från flera EG-stater att ge EFTA-staterna likabehandling.

4. *Fri arbetsmarknad* i Västeuropa. Frågan har ingen större betydelse ur handelssynpunkt, utom möjligen att en generellt fri arbetsmarknad skulle underlätta när det gäller bemanningen av svenska dotterbolag inom EG-området. För närvarande är skillnaden i arbetslöshet mellan EG och Sverige förfärande stor. Eftersom arbetskraften mellan länderna är trögrörig av sociala, kulturella och språkliga skäl även när en fri arbetsmarknad föreligger, är det kanske inte särskilt troligt att vi skulle importera arbetslöshet i någon större utsträckning. Så har exempelvis inte den fria nordiska arbetsmarknaden lett till någon massinvandring av danskar till södra Sverige, trots Danmarks höga arbetslöshet i förhållande till Sverige. Idag ligger riskerna med en fri arbetsmarknad snarare i att välutbildad och högefterfrågad arbetskraft skulle kunna lockas att flytta utomlands och därmed förvärpa den nuvarande bristsituationen på den svenska arbetsmarknaden.

5. *En gemensam marknad för tjänster.* Detta är ett mycket brett område där EG hittills inte kommit särskilt långt på grund av de många särbestämmelser som föreligger inom olika EG-stater men som EG nu avser att på allvar ta itu med. Här har Sverige olika intressen. Tjänstehandel som knyter an till exporten av varor har vi exempelvis ett starkt intresse av att liberalisera. När det gäller hinder och kontroll av tjänsteproduktion på det offentliga området, där det finns inskränkningar mot ökad liberalisering av sociala, regionalpolitiska och andra skäl, så är å andra

sidan intresset att medverka mindre från bla socialdemokratis sida. Också när det gäller tjänster som knyter an till makten över kapital och kapitalströmmar i Sverige, dvs banker, försäkringsbolag och andra finansiella institutioner, så kan det vara motiverat med en viss försiktighet, även om den svenskkontrollerande andelen inte behöver vara så hög som för närvarande.

6. *Fria kapitalrörelser* har av EG-kommissionen förts fram som ett område där såväl EG som EFTA-staterna snabbt borde kunna nå fram till en uppgörelse. Ur handelssynpunkt framstår detta område inte som det mest angelägna och vi anser att Sverige knappast har någon anledning att släppa kvarvarande valuta-kontroller. Som valutaregleringen nu är utformad, har de svenska företagen för sin produktionsverksamhet i realiteten fri kapitalrörlighet. Släpper vi valutaregleringen ökar svårigheterna att föra en aktiv fördelningspolitik när det gäller beskattningen av kapital.

7. *Gemensam bolagslagstiftning, fri etableringsrätt och rätt till företagsköp i andra länder.* Formella regler på dessa områden kommer sannolikt att aktualiseras för Sveriges del först vid en mycket nära samverkan med EG. Fri etableringsrätt för utländska företag på områden som ligger utanför offentliga monopol utgör inget problem för vår del. Det har vi i princip redan. Rätt att köpa upp svenska företag är som regel inget problem även om förvärven prövas enligt en särskild lagstiftning och vissa åtaganden kan göras av det utländska företaget. För att kunna säkra marknader på sina produktområden är svenska företag också beroende av att kunna köpa upp utländska företag. Däremot måste det alltid förbli en svensk rättighet att kunna förhindra att svenska ägare förlorar kontrollen över Sveriges största företag som har så stor betydelse för tillväxt och sysselsättning i Sverige. Samgåendet mellan Sveriges näst största företag, ASEA, och Brown-Boveri har aktualiserat denna viktiga problematik på allvar.

En övernationell bolagslagstiftning i Västeuropa som reglerar de stora multinationella företagens rättigheter och skyldigheter är ett svenskt intresse. Därigenom kan man få till stånd en facklig och politisk kontroll av dessa företag. Eftersom det blir fråga om EG-lagar/regler och EG-institutioner som är inblandade i

direktivgivning och lagtolkning är det dock troligt att sådan lagstiftning inledningsvis bara kan gälla för medlemmar i Gemenskapen. Detta senare konstaterande aktualiserar en fråga av betydande principiell vikt, nämligen om det är möjligt att vara med i EGs Inre Marknad utan att samtidigt underordna sig det rättsmaskineri som ska övervaka att EGs spelregler följs. Det är mycket troligt att EG kommer att begära att Sverige ska förbinda sig att följa EG-domstolens utslag som berör konkurrensregler, tekniska handelshinder, dumpning, statligt företagsstöd osv. Vad mera är, EG kommer sannolikt också att begära att EG-domstolen ska få befogenhet att ta upp svenska myndigheters agerande mot EG-företag på den svenska marknaden.

På det ena eller andra sättet måste denna fråga lösas, annars kommer Sverige aldrig att få de "nära, omfattande och varaktiga förbindelser" med EG som riksdagen eftersträvar.

Ett EG-samarbete kommer även på andra områden att ha fördelar och nackdelar. Det kan gälla att vi tvingas till finansiella bidrag till EGs regionala fond och till det gemensamma forskningsarbetet som vi då — å andra sidan — kan kräva att få delta i fullt ut.

Vi har ovan något diskuterat vad som förefaller mer respektive mindre angeläget ur svensk synpunkt i det som förs fram i EGs vitbok. Det centrala för oss är naturligtvis i det korta perspektivet att en likabehandling av svenska företag när det gäller EG-marknaden i allt väsentligt kan bibehållas på varuhandelns område.

Än mer gäller det att ha en realistisk uppfattning om vad som är viktigt ur EGs synpunkt och vad EG rimligen kan kräva av EFTA-staterna med hänsyn till den grad av anslutning till den Inre Marknaden som EFTA-staterna kan bli eniga om.

Utöver vad som tidigare sagts är det helt klart att när Gemenskapen nu fördjupar sin integration så kommer de interna EG-reglerna mot konkurrenssnedvridande åtgärder från enskilda medlemsstater att preciseras och bli strängare. Det betyder att också Sverige kommer att påverkas av detta. Ramarna för statligt företags- och branschstöd, för vissa regionalpolitiska satsningar, för sk dumping på EG-marknaden kan bli snävare och EGs motåtgärder kan komma snabbare och hårdare om svenska överträdelser enligt EGs förmenande sker. Här liksom på många andra områden kommer en gemensam EG-lagstiftning

att utformas, som blir styrande också för Sverige, på grund av EG-marknadens helt dominerande betydelse för oss.

Den centrala frågan i det korta perspektivet är emellertid elimineringen av de tekniska handelshindren för att handeln mellan EG och EFTA-staterna ska kunna fortgå ostört efter genomförandet av den Inre Marknaden. När EG på olika områden beslutat om den standard som ska gälla är frågan inte längre förhandlingsbar. På detta område måste därför EFTA-staterna gemensamt försöka ta initiativet till att hitta former för diskussioner med EG för att påverka innan EG slutgiltigt binder sig för en lösning.

Över huvud taget bör EFTAs medlemsländer nu aktivt utnyttja sin organisation som ett förhandlingsorgan i förhållande till EG. Vi vinner både tid och förhandlingsstyrka om så sker. Var för sig är EFTA-staterna små i förhållande till EG, tillsammans är vi inte heller särskilt stora, men utgör trots allt 10 procent av EGs befolkning.

Det är under 1989 som EFTA-länderna på allvar måste komma igång och bevisa att de har förmågan att samordna sina diskussioner med EG för att uppnå gemensamma förhandlingsfördelar. Hittills har den förmågan inte imponerat. Vad som talar för att EFTA-staterna ska lyckas är att de har en gemensam grund att stå på genom Luxemburgdeklarationen 1984 mellan EFTA och EG-staterna i vilken EG har bundit sig för en positiv särbehandling av EFTA-staterna. Detta åtagande bör inte utan vidare spelas bort. Det finns ett klart uttalat intresse från EG denna gång att så mycket som möjligt förhandla gemensamt med EFTA-sidan av rent praktiska skäl.

Vad som innebär risker — förutom skilda intressen i olika förhandlingsfrågor — kan vara den splittring i den långsiktiga målsättningen, som trots allt finns mellan EFTA-länderna. Schweiz och Finland har klart markerat att de av flera skäl — förutom neutralitetspolitiken — inte kan tänka sig medlemskap. Det officiella Norge är starkt intresserat, men har i varje fall i det korta perspektivet problem med det gamla nej i folkomröstningen 1972.

Österrike har sagt att man avser att lämna in en medlemsansökan 1989. Man säger sig vara övertygad om att en trovärdig neutralitetspolitik kan bevaras ändå. Hur ryssar och EG ser på detta lär vi i sinom tid få svar på. I Sverige slutligen finns det ett brett stöd i riksdagen för att en medlemsansökan av neutrali-

tetsskäl ”inte är ett mål för de diskussioner med EG som nu förestår”.

Fram till helt nyligen har det sett ut som om federalisterna hade tagit överhanden inom EG om hur Gemenskapens framtid skulle formas. Det betyder såväl ekonomisk som politisk integration och därmed ökade svårigheter för Sverige och övriga neutrala EFTA-stater att få gehör för eventuell fastare organisatorisk anknytning i någon form till EG. För federalisterna utgör en sådan uttunning av Europa-tankens, som detta skulle innebära, en styggelse. EFTA-staterna har emellertid fått oväntad assistans genom den aversion mot ett övernationellt EG som numera — i de Gaulles anda — den engelska premiärministern Margret Thatcher starkt markerar. Om Storbritannien och en del andra stater står fast vid denna hållning, kommer det sannolikt att öka Sveriges och andra neutrala EFTA-staters möjligheter att komma innanför staketet hos EG.

Slutsatsen blir att Sverige självt måste vara pådrivande i nuvarande förhandlingsskede. EG är i princip intresserat att få med EFTA-staterna i den fortsatta ekonomiska integrationen men är samtidigt fullt sysselsatt med sin Interna Marknad under de närmaste åren. Samtidigt pågår en spontan utveckling som innebär att Sverige steg för steg binds ekonomiskt (och därmed politiskt) till Västeuropa och EG genom den fortgående internationaliseringen av företagsamhet och kapital. Människornas och speciellt ungdomens rörlighet över gränserna ökar också.

På allt fler områden måste nationalstaten, som ett instrument för medborgarna, kompletteras med ökat samarbete i organisatoriska former mellan närliggande stater. Det gäller miljöpolitiken, medborgarkontrollen över de multinationella företagen och deras marknader samt utvecklingen av de fackliga rättigheterna och mycket annat. För Sveriges del gäller av ekonomiska, kulturella och geografiska skäl att EG är det samarbetsalternativ som måste utvecklas allteftersom nationalstaten förlorar i betydelse.

Även om Sveriges neutralitetspolitik ligger fast, är det nog ganska klart att Sverige aktivt måste delta i den här processen. Tiden får utvisa i vilken organisatorisk knytning till EG detta deltagande bör ske.

Går vägen till EG över EFTA?

Sveriges ekonomiska beroende av Europa-marknaden har ökat successivt under de senaste 30 åren. Det gäller främst vårt utbyte av varor men även av tjänster, kapital och arbetskraft. EG är sålunda idag Sveriges i särklass största handelspartner. Under de senaste 15 åren då frihandel rått för de flesta industrivaror har EGs andel av Sveriges varuexport vuxit från 26 % 1972 till drygt 50 % 1987. Handelsandelen för EFTA har under samma period mer än halverats från 45 % till 20 %. Även på importsidan har EG-ländernas betydelse ökat medan EFTA-gruppens andel minskat. Tjänstehandeln utgör ca 1/4 av varuhandeln. Ungefär hälften av tjänstehandeln beräknas ske med Europa.

Integrationens drivkrafter och vinster

Som drivkrafter till vår ökade sammanflätning med omvärlden kan man först och främst tala om en *autonom (självstyrd) integration*. Ett ökat ekonomiskt utbyte har fortgått trots olika hinder. Det är sådana faktorer som sänkta transportkostnader, förbättrade kommunikationer, växande stordriftsfördelar som bidragit till den autonoma integrationen.

Men vi har även haft en *inducerad (framkallad) integration* genom sänkta handelshinder och färre regleringar i det internationella utbytet. Integrationen har tagit sig olika former beroende på vilka hinder som finns — om t ex varor inte får handlas rör sig istället kapital och arbetskraft över gränserna. Vilket som betytt mest för Europas ekonomiska integration, den tekniska utvecklingen i vid bemärkelse eller handelspolitiken, är svårt att säga.

Det är idag allmänt erkänt att ökad internationell handel och ökad rörlighet för arbetskraft och kapital ökar produktionstillväxten, effektiviteten och välståndet i våra ekonomier. Ett land som helhet tjänar på friare internationellt utbyte, även om vissa sektorer, eller intressegrupper, kan drabbas negativt genom en framtvingad anpassning. Men de *bestående* vinster som uppstår genom internationaliseringen är dock så stora att de drabbade kan kompenseras frikostigt och det blir ändå över att dela på. Det är också helt klart att internationaliseringsprocessen lett till ett ökat beroende av omvärlden och gjort Sverige mer utsatt för yttre störningar. Det nationella ekonomiska oberoendet kan minska och behovet av internationell samordning av den ekonomiska politiken öka.

Såväl Europas autonoma som inducerade integration kommer under alla förhållanden att fortsätta. Idag står valet mellan att å ena sidan vara med att påverka denna och dra nytta av de fördelar den erbjuder. Eller att å andra sidan vara passiv och streta emot på olika områden. Detta kan bli mycket kostsamt. Vårt välstånd har under mer än hundra år haft sin grund i en ökad integration med omvärlden. Hotbilden är att Sverige hamnar utanför EGs nya tillväxtsfär. Om vi skulle uteslutas kommer detta få allvarliga konsekvenser för såväl levnadsstandard som sysselsättning i Sverige. Möjligheten är att få vara med i den tillväxt som skapas av integrationen med EG och njuta dess frukter.

Frågan är hur förhandlingar för att nå detta mål skall ske på bästa sätt. Riksdagens mål fram till 31.12.1992 är att — utan att bli full medlem i EG — uppnå ett så nära samarbete som möjligt. Förhandlingarna skall ske via EFTA och målet är att EG- och EFTA-länderna senast 1992 tillsammans skall skapa en "dynamisk ekonomisk sfär", dvs en hemmamarknad i Europa fri från alla hinder. Förebilder har varit USA och Japan där varor, tjänster, kapital samt arbetskraft rör sig fritt inom länderna. Konkurrensregler och skatter är i hög grad harmoniserade eller likadana i hela landet.

Samarbetet mellan EFTA och EG sker på grundval av en överenskommelse som träffades i Luxemburg 1984 mellan EFTA- och EG-länderna (se E. Braunerhielms bidrag s 19 i denna bok). I denna artikel diskuteras vilka möjligheter Sverige har att gå EFTA-vägen för att nå största möjliga ekonomiska integration med EG.

Förhandlingsstrategin

Sverige vill delta i EGs strävan att skapa en "dynamisk ekonomisk sfär" fri från länderspecifika regleringar. Hamnar vi utanför den förhandling som leder till denna sfär kommer vår konkurrenskraft att allvarligt skadas. Problemet är hur förhandlingarna rent praktiskt skall kunna drivas. I princip finns två vägar:

- 1 EG beslutar om liberaliserande åtgärder av olika slag som Sverige och andra EFTA-länder helt enkelt antar och tillämpar inbördes och mot EG. Sverige och övriga EFTA-länder deltar då inte i EGs interna förberedelsearbete utan vi anpassar oss på egen hand, parallellt till de förändringar EG beslutar om.
- 2 EFTA-länderna försöker påverka EGs beslut i enlighet med sina intressen och uppnår därigenom en avreglering och liberalisering som man ömsesidigt diskuterat sig fram till. Det är denna väg som Sverige slagit in på i EFTA-samarbetet.

Bär denna strategi? Hittills är gapet betydande mellan den politiska retoriken och de praktiska resultaten. Det beror på flera faktorer:

- a För det första är EG som organisation svår att påverka. Dess egen interna integration, som går trögt, kommer i första hand för de egna medlemmarna. Samarbetet med EFTA tillåts inte påverka EGs interna beslutsprocess.
- b För det andra har EFTA-länderna som grupp svårt att uppträda beslutsdugligt genom att man ofta har olika intressen. T ex på tjänsteområdet vill flera av EFTA-länderna förhandla separat med EG, medan andra vill att EFTA skall uppträda som en förhandlingskartell.
- c För det tredje har Sverige och andra EFTA-länder svårigheter på hemmaplan. Olika intressegrupper kämpar emot förändringar. Ett exempel i vårt land är miljö- och skyddsfrågor där de fackliga organisationerna är tveksamma till en harmonisering med EG.

Låt mig diskutera var och en av dessa punkter något mer ingående.

EGs interna beslutsprocess

Om EG-beslut skall kunna påverkas måste i ett tidigt skede EFTA-ländernas synpunkter föras in i EG-ländernas interna överläggningar. Kommer man in för sent i denna process är EGs inställning redan låst genom en intern kompromiss. EG har helt tydligt uttalat att ett villkor för ett samarbete med EFTA-länderna är att detta på intet sätt får störa EGs interna beslutsprocess.

Det är troligen så att Sverige rent allmänt inte kan bryta sig ur EFTA-gruppen för att uppnå en bilateral lösning i olika frågor. Sverige är långt mer beroende av EG än vad EG är av Sverige. Som visats tidigare i boken sörjer Sverige för mindre än en procent av EGs hemmamarknadsefterfrågan på varusidan, medan EG står för 25 % av Sveriges. Detta utesluter naturligtvis inte att Sveriges regering och svenskt näringsliv med största kraft bör framföra sina länderspecifika intressen och synpunkter till kommissionen i Bryssel. Så gör de övriga EFTA-länderna. Men Sverige kan inte räkna med att uppnå särlösningar på områden, där vitsen med den "Interna Marknaden" är att samtliga västeuropeiska länder skall tillämpa samma regler för handeln.

EG betonar nu mer än tidigare kravet på *reciprocitet* — dvs man kräver något i utbyte för egna eftergifter, vilket ett litet enskilt EFTA-land knappast kan erbjuda. Å andra sidan kan EFTA-länderna tillsammans komma med mera lockande erbjudanden i förhandlingsprocessen. EFTA-gruppen utgör idag EGs största externa handelspartner.

EFTA-länderna har många gånger beskyllts för att vara "fripassagerare" i den europeiska integrationen. Flera inom EG-kommissionen menar tex att EFTA-länderna "plockar russinen ur Gemenskapens kaka" utan att själva åta sig medlemskapets kostsamma förpliktelser. På senare tid har de nya medlemmarna, Portugal och Spanien, hävdat att de fått betala dyrt för att komma med i EG. Därför bör inte samma förmåner som dessa länder "betalat" för, delas ut gratis till länder som inte är fullvärdiga medlemmar.

För att driva på förhandlingsprocessen får EFTA-länderna försöka arbeta fram paketlösningar som inte riskerar att blockeras av olika intressegrupper. Problemet är att vitbokens ca 300 beslut skall vart och ett tas efter en utstakad tidsplan. Samtliga

frågor är inte föremål för förhandlingar vid samma tidpunkt. Detta gör det svårt att byta fördelar på ett område mot erbjudanden på andra och därigenom att finna kompromisser. När väl något är beslutat av EG, är det *omöjligt* att återigen ta upp det på förhandlingsbordet i syfte att balansera för- och nackdelar.¹

En ytterligare fråga i sammanhanget är om EG kan bevilja EFTA-länderna förmåner, som inte samtidigt ges till USA och Japan. Det är förmodligen möjligt att göra det beträffande varuhandeln. Men GATTs regler kan hindra att Sverige får likabehandling med EG-företag beträffande bla offentlig upphandling, tjänstehandel, kapitalrörelser etc. Denna GATT-rättsliga fråga är ännu så länge oklar.

Problem i EFTA-kretsen

På flera områden råder intresse motsättningar mellan EFTA-länderna. Man kan i vissa fall inte enas om vilka frågor som skall prioriteras, och vilken förhandlingsstrategi som bör väljas.

Ett sådant område är *ursprungsreglerna*. Idag kontrollerar EG att varor som handlas inom frihandelsområdet verkligen också har producerats där. EG vill försäkra sig om att inte främmande varor snitter in "bakvägen" genom ett EFTA-land med lägre tull än EG. Denna kontroll är kostsam och hindrar företagen att producera på det effektivaste sättet. Kostnaden kan i många fall motsvara en tull på 3—5 %.

EFTA har krångligare ursprungsregler än EG. Skälet är att EG har *en och samma* tull och andra gemensamma handelshinder mot omvärlden, medan varje EFTA-land har sin individuella tullmur och handelspolitik. Upphävandet av gränskontrollerna inom EG kan medföra att kontrollen vid EGs yttre gränser skärps. EFTA-handeln kommer därmed att diskrimineras. Ett sätt att komma bort från problemet med ursprungsregler är att hela den Västeuropeiska marknaden (EG + EFTA) skaffar sig en gemensam tullmur samt handelspolitik mot omvärlden.

¹ Ett exempel på EGs inställning till gjorda avtal utgör ursprungsreglerna, som kom att utformas på ett för EFTA-länderna mycket oförmånligt sätt. När detta påpekas för kommissionen får man endast till svar att ursprungsreglernas utformning var en del av frihandelsavtalet som utformades till ömsesidig nytta för såväl EFTA som EG.

Då behövs i princip inga ursprungsregler för varor som handlas inom Europa.

Än så länge har få framsteg nåtts beträffande ursprungsreglerna. Inom EFTA-kretsen är det främst Österrike — med en i jämförelse med andra EFTA- och EG-länder relativt hög yttre tullmur — som visat sig ovilligt att diskutera en harmonisering. Därför förlamas EFTA i denna fråga och inga förslag till radikala förändringar kommer fram.

Även inom reglerna för *offentlig upphandling* har EFTA påfallande svårt att åstadkomma något. Offentlig upphandling, som idag utgör minst 10 % av BNP i flera av de europeiska länderna, är mycket protektionistisk i samtliga länder. Endast en liten andel upphandlas från utländska leverantörer och denna andel är klart lägre än inom privata tjänstesektorn. GATT "övervakar" endast en tiondel av de offentliga uppköpen. Om den offentliga upphandlingen kunde liberaliseras har det uppskattats att effektivitetsvinsterna skulle bli av samma storleksordning som vinsterna av hela Tokyorundans tullsänkningar.

Inom EG-området står man nu i begrepp att gradvis liberalisera upphandlingen. Insynen ökas och allt fler sektorer och myndigheter inkluderas i EG-direktiven. Viljan att bereda utomstående tillträde till EG-marknaden är begränsad och utfallet för EFTA-länderna mycket oklart. EFTA har föreslagit en ömsesidig liberalisering av telekommunikationupphandlingen. EG vill dock i första hand förhandla inte bara om statens (centralregeringens) upphandling utan även om lokala och regionala myndigheters köp. Detta har Schweiz och Österrike mycket svårt att acceptera, då mycket av uppköpen sker inom kantoner och delstater i dessa båda EFTA-länder.

På *dumpningsområdet* är EFTA-länderna inte klara över vilken väg man bör gå. Inom EG kan skydd införas mot import från länder utanför EG som anses dumpad eller subventionerad. Enbart hot om sådana åtgärder har en protektionistisk effekt. Flera företag inom EFTA-länderna utsätts idag för antidumpningstullar. EFTA behandlas som vilket annat tredje land som helst. Små länder står sig slätt i en sådan förhandlingsprocess. I Sverige har vi inte samma tradition eller förhandlingsstyrka att utnyttja antidumpningstullar eller kompenserade subventioner, även om de teoretiska möjligheterna finns.

Det är troligt att utjämnings- och antidumpningstullar kom-

mer att utnyttjas alltmer framöver inom EG. För att undvika att EFTA-länder drabbas måste konkurrensreglerna inom EFTA och EG anpassas till varandra, dvs EFTA får anpassa sig till EG-lagstiftning. Därmed skulle Sverige och andra EFTA-länder kunna behandlas som andra EG-länder, vilka definitionsmässigt inte kan utsättas för dumpning på den interna marknaden. De sydliga EFTA-länderna (Schweiz och Österrike) tycks vara mer positiva till en sådan anpassning till EGs regler än de nordiska länderna.

När det gäller *arbetskraften* får EG-medborgare röra sig tämligen fritt över medlemsländernas gränser, på samma sätt som inom Norden. Om Sverige skulle ansluta sig till EGs ordning skulle arbetskraft gradvis få röra sig friare över gränserna mellan EFTA och EG. Diplom och examina skulle ömsesidigt kunna erkännas som giltiga i länderna. Ungdomar skulle kunna praktisera inom hela Västeuropa oavsett nationalitet. Nu hindras olika typer av yrkesutövning av arbetstillstånd, uppehållstillstånd samt att examina inte ömsesidigt erkännes. Flera av EFTA-länderna — speciellt Schweiz — är tveksamma till en liberalisering av arbetsmarknaden. Man är bl a rädd för att ta över den högre arbetslöshet som råder inom EG.

Hamnar Sverige utanför EGs integration av arbetsmarknaden kan de negativa konsekvenserna bli påtagliga. Idag ser man tendenser till mer restriktiv behandling av arbetstillstånd för svenska medborgare i vissa EG-länder vilket gör att svenska företag utomlands kommer till korta i konkurrensen med EG-företag, speciellt när produktion och försäljning kräver särskilt utbildad arbetskraft som måste tas hemifrån.

Det är inte överraskande att en ländergrupp som EFTA — med en nord- och en sydgrupp — har inbördes olika intressen som gör att länderna i vissa frågor inte kommer till beslut. Liknande problem har tidigare varit gällande i EG-kretsen. Romfördraget syftade till att skapa en gemensam intern marknad. Under de första 30 åren lyckades man inte att genomdriva detta mål då varje medlemsland hade rätt att lägga in sitt veto mot beslut man inte gillade. Mot denna bakgrund har beslutsordningen nu ändrats i EG. Den Interna Marknaden kan nu på de flesta punkter genomdrivas med enkel majoritet.

Min slutsats och erfarenhet är klar och entydig: *EFTA-länderna som grupp måste bli mer beslutsför*. Hittills har krävts enhälli-

ga beslut. Det går inte längre att använda denna "konsensusprincip" om man vill vara med och påverka utvecklingen inom EG. Nu krävs att man de facto för in ett drag av överstatlighet och tillämpar bindande majoritetsbeslut inom EFTA. För detta ändamål krävs en ändring av EFTA-konventionen. Annars kommer EFTA bort i beslutsprocessen i Bryssel och ett kraftfullt agerande blockeras av särintressen bland medlemsländerna. Problemet är naturligtvis att flera av länderna i EFTA-kretsen valt denna organisation just för att slippa något "övernationellt" beslutsorgan av den typ som EG har.

Om inte EFTA-gruppen blir beslutsför kan då Norden, med Danmark som brobyggare, agera för ett närmande till EG? Det är uppenbart, att det nordiska samarbetet också går trögt. Man har inte, trots stora resursinsatser och höga ambitioner, lyckats skapa en helt "nordisk hemmamarknad" fri från handelshinder. Det är möjligt att de nordiska organen kan ta sig samman och snabba på Nordens anpassning till EG. De nordiska länderna bör ha lättare att samarbeta än länderna inom EFTA-kretsen.

Problem på hemmaplan

Det kanske viktigaste hindret för framgång i förhandlingarna med EG ligger inom vårt eget land och hos de intressegrupper som styr här. Som anfördes inledningsvis är de allra flesta liberaliseringar gynnsamma för vårt land som helhet. Men en rase-ring av handelshinder och anpassning till förhållanden utomlands kan innebära att specifika intressegrupper kommer i kläm. Förloraren kan finnas inom en bransch, facket eller en myndighet, som önskar att en reglering skall fortleva, därför att den gynnar särintresset. Alla är principiellt för frihandel med undantag för tillämpning på det egna intresseområdet. Ett exempel på detta förhållande är *standardisering* och *harmonisering* av tekniska handelshinder (se E. Braunerhielms bidrag s 164 i denna bok).

Ekonomiskt är de tekniska handelshindren viktiga. Idag tillverkar t ex Philips 10 olika säkerhetsproppar för den europeiska marknaden, 15 varianter av kakmixers, 12 olika stickkontakter etc. En harmonisering av regler och standardisering av produkter skall göra det möjligt att endast en variant av en vara behö-

ver produceras för hela europamarknaden och skalfördelar samt lägre konsumentpriser kan på så sätt uppnås.

Om Sverige fortsättningsvis inte deltar fullt ut i denna harmonisering — av egen vilja eller till följd av att EG diskriminerar oss — utan behåller vårt eget regelverk kommer svenska företag få en konkurrensnackdel. Hittills har dock EG inte antagit standarder eller föreskrifter som strider mot EFTAs intressen. Det positiva ur näringslivets synpunkt är att de direktiv om standarder och tekniska föreskrifter som utformats av EG endast fastställer grundläggande säkerhetskrav och inte är detaljreglerande. Man delegerar till företagen själva att under säljaransvar tillse att föreskrifterna efterlevs. Mycket av dyrbara provningsförfaranden och godkännanden av offentliga organ försvinner. Ett dylikt förfaringssätt är emellertid främmande för flera kontrollerande myndigheter i vårt land, tex Arbetarskyddsstyrelsen eller Konsumentverket, och det kan bli svårt för dem att acceptera EGs ordning. Dessa myndigheters rätt att helt på egen hand och utan förhandlingar med EG utforma bestämmelser kommer att kringskäras. Men om de står starka i sakfrågorna bör deras möjligheter att övertyga sina europeiska motsvarigheter inte underskattas.

Ett annat exempel är *arbetsmiljöområdet* där LO visat oväntat motstånd mot ett närmande till EG. Man misstänker att svensk nivå för säkerhet och hälsa skulle äventyras av ett närmande till EG. Men de flesta av EG-länderna har också höga krav vad gäller arbetsmiljö, konsumentpolitik och miljövård. Vidare förhåller det sig så att inget land behöver, om man så skulle önska, sänka sin skyddsnivå vid en EG-harmonisering. Danmark drev igitom att frågor om människors hälsa och miljö undantas från regeln om majoritetsbeslut.

Ett annat område där ett närmande till EG troligen kommer att möta motstånd på hemmaplan gäller tjänste- och kapitalområdet. Vad gäller de *finansiella tjänsterna* har EGs vitbok som slutmål att återstående regleringar av kapitalrörelserna inom EG skall avskaffas. Flera länder, men inte alla, har redan mer eller mindre avvecklat valutaregleringarna både för näringsliv och privatpersoner. Det råder idag en fri etableringsrätt för banker inom EG. Sverige har i internationell jämförelse traditionellt haft en återhållsam valutalagstiftning som reglerat flera typer av kapitalrörelser. Även på bankområdet är Sverige fortfa-

rande mer restriktivt (se Olof Sjöströms bidrag i denna bok). Om Sverige skall få tillträde till EGs kapitalmarknad är det högst troligt att krav på reciprocitet förs fram och att valutaregleringen avskaffas på det sätt som aviserats i budgetpropositionen i januari 1989.

Detta innebär bl a att svenska medborgare ges rätt att köpa utländska aktier och obligationer samt att hålla bankdepositioner utomlands. Valutautlåningar får rätt att köpa svenska kronobligationer samt att hålla bankkonton i Sverige. EG kommer att kräva att utländska banker tillåts öppna filialer och inte enbart, som idag, dotterbanker i Sverige. Slutligen måste troligen också omsättningsskatten på aktier och räntebärande papper samordnas med motsvarande lagstiftning inom EG.

Det är viktigt att understryka att när Sverige skapar full frihet för kapitalrörelser ökar vårt beroende av omvärldens penningpolitik och Sverige måste parallellt åstadkomma en ökad samordning med Västeuropas länder.

Även vad gäller *övriga tjänster* kan Sverige få problem. EG-kommissionen skall förverkliga en gemensam marknad för tjänster genom att dels avskaffa hinder för det fria tjänsteutbytet inom EG, dels se till att EG-länderna likabehandlar tredje land. Möjligheter skall ges för försäkringsbolag, transportföretag, entreprenadföretag, konsultföretag etc i ett EG-land att utöva verksamhet i alla medlemsländer antingen genom etablering eller genom tjänsteexport.

En speciell omständighet som gör det svårt för Sverige att ställa upp på en liberalisering inom tjänsteområdet är att ca hälften av vår tjänstesektor ligger i offentlig regi. Offentliga tjänstemonopol samt olika bidrags- och avgiftssystem utestänger konkurrens från utländska exportörer och svenska entreprenörer. Det gäller områden som sjukvård, utbildning, arbetsförmedling eller annanservice. Detta förhållande kan göra det mer komplicerat att införa en friare handel med tjänster i vårt land än i många andra länder. Inte nog med att det kan komma att ställas krav på viss privatisering — det är dessutom utländska privata intressen som kan komma att vilja släppas in på tjänstemarknaden.

Om rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetskraft mellan Sverige och EG blir hög kan svenska skattetrycket och skattesystemet inte avvika i någon större utsträckning från grannländerna inom EG. Om så skulle bli fallet kommer vi få

svårt att konkurrera om de internationellt rörliga produktionsfaktorerna.

Detta innebär att *skattesystemen* kan komma att behöva harmoniseras ifall integrationen blir långtgående. Alternativet är att bevara ett högre skattetryck i Sverige men devalvera kronan i sådan grad att svensk ekonomi klarar konkurrensen om de internationellt rörliga resurserna. I det fall Sverige valt en fast växelkurs, eller gått med i EMS, kan en sådan växelkursanpassning bli svår att genomföra (se Ulf Jakobssons bidrag i denna bok). Det är främst den indirekta beskattningen, dvs moms, punkt-skatte, energiskatte samt kapitalbeskattningen som kommer att behöva harmoniseras. Även bolagsbeskattningen kommer att harmoniseras för att underlätta företagssamarbete över gränserna. På detta område har det redan uppstått en spontan process i flera länder som inneburit att bolagsskatten sänkts och skattebaserna breddats.

Arbetskraftens begränsade rörlighet gör att inkomstbeskattningen även fortsättningsvis kan variera mer mellan länderna.

På flera områden är en samordning av beskattningen nödvändig för att skapa en verkligt gemensam marknad. Deltar vi inte i denna samordning är det stor risk att vårt näringslivs internationella konkurrenskraft försämras, om vi inte skall behöva devalvera kontinuerligt. Det är emellertid uppenbart att olika inhemska prioriteringar gällande skattesystemets utformning kan komma i konflikt med den internationella integrationen, t ex fördelningsfrågorna.

Vägen till EG

Det finns en risk att våra strävanden att närma oss EG via EFTA misslyckas. Sverige kan behålla handelsfriheten och kan avvisa förslag som gäller EGs interna marknad. Men samtidigt är det klart att när Sverige nu ställt upp på att försöka skapa en "dynamisk ekonomisk sfär" i Europa, så kan Sverige inte vägra att samarbeta inom de viktigaste områdena. Då tröttnar EG på att förhandla med oss och då misslyckas Sverige med uppgiften att delta i en europeisk stormarknad. I ett sådant läge uppstår frågan om vi har råd att bära de kostnader vår ekonomi åsamkas när vi hamnar utanför den europeiska integrationen.

Medlemskap kommer ånyo att föras fram som en utväg.

Jag tror att frågan om fullt medlemskap kommer att bli aktuell, även om Sverige lyckas i sina nuvarande ambitioner att fram till år 1992 närma sig EG genom EFTA-samarbetet. Det är helt klart att integrationen med EG ger stora välfärdsvinster, vilket ökar vår suveränitet, eftersom denna också är beroende av vår ekonomiska styrka förutom säkerhetspolitisk alliansfrihet. För att vinsten från den ekonomiska integrationen skall bli så stor som möjligt måste Sverige deltaga i den samordning av den ekonomiska politiken som växer fram inom EG. Det är svårt att stå utanför en beslutsprocess som man gjort sig helt beroende av, och då väcks helt klart frågan om medlemskap, vilket flera andra länder naturligt nog redan insett. I Norge och Österrike har man sålunda börjat att analysera konsekvenserna av ett fullt medlemskap. Den norska regeringen har i en lång och detaljerad skrivelse till Stortinget belyst för- och nackdelar av ett fullt medlemskap. I Österrike har en juristkommission funnit att medlemskap är förenligt med den neutralitet som ålades landet i 1955 års statsfördrag. I Schweiz har en undersökning visat att en allt större grupp av medborgare, idag 50 %, kan tänka sig medlemskap.

För alla som värnar om ett fritt näringsliv och en dynamisk ekonomi är ett svenskt närmande till EG positivt. Det är inte ett hot utan snarare en möjlighet att kunna expandera på, och importera från, en stor och enhetlig marknad. Frågorna om vår framtid vilar inte främst hos EG eller hos EFTA utan hos oss själva. Risken finns att Sverige hamnar utanför på vissa områden, vilket skulle inskränka företagens möjligheter att ge sitt bidrag till Sveriges välfärd i form av hög sysselsättning och god lönebetalningsförmåga.

Sverige och europeisk politisk integration

Inledning

De offentliga kontakterna med EG har kommit att omfatta allt fler frågor och involvera ett ökat antal svenska myndigheter och departement.

Antalet överläggningar med EGs kommission, råd eller arbetsgrupper ökar kraftigt om också forskning och industriellt utvecklingsarbete inräknas. Härutöver äger förberedande diskussioner rum i EFTA och tillsammans med de nordiska grannarna. 1973 hölls enligt UHD 75 formella möten, 1977 93 och 1981 126. De är ännu fler idag. Delegationen i Bryssel har fått förstärkning och blivit en av de större utlandsmyndigheterna.¹ Under 1987/88 har delegationens resurser i stigande utsträckning ianspråktagits av nedresande svenska besöks- och studiegrupper, något som påvisar behovet av EG-kunskap i svenskt samhällsliv. På politisk nivå överlade 1986 flera statssekreterare samt tre ministrar med EG och tre ledamöter av kommissionen förde diskussioner i Sverige. Det kan förefalla som om Sveriges närvaro i EG-politiken skulle vara betydande. En sådan slutsats är emellertid förhastad. Inget av Sveriges medlemskap i 97 internationella organisationer kan i fråga om bredd och intensitet jämföras med en anslutning till EG.

Under Danmarks period som ordförandeland 1982 presiderade danska ämbetsmän över 232 olika kommittéer och arbetsgrupper. Förutom ordförande utsågs också nationella danska

¹ UHD och Handelsdepartementet. Departementsprotokollen jämte reseräkningar, anförda år.

representanter till dessa kommittéer. Det beräknas att 4 000-5 000 EG-uppdrag utföres under ett år. Mer än 10% av den danska centraladministrationens 5 000 anställda har EG-ärenden som huvudsyssla.¹

De ständigt pågående överläggningarna mellan EGs tolv medlemsländer och de gemensamma institutionerna har således en kvantitativ sida. Ett utanförstående land som Sverige trängs undan inte bara därför att det inte är medlem i "klubben" utan även därför att de Tolv rent administrativt har fullt nog med sig själva. Det torde icke desto mindre vara sant att den pragmatiska utvecklingen av förbindelserna med EG varit i överensstämmelse med såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringars intentioner. Gösta Bohman avvisade som ekonomiminister en framstöt om medlemskap från några partivänner 1976. Den ambitiösa listan över olika samarbetsområden som inte kunde realiseras i frihandelsförhandlingarna, har dugt som en reservoar av uppslag till nya överenskommelser.

EG-relationerna har underhand redovisats för riksdagen men har till helt nyligen varit föremål för svagt intresse. Under tiden 1973-83 inlämnades femton motioner, en interpellation och två enkla frågor. En motion från VPK ifrågasatte om inte några delegerade beslut i den bilaterala kommittén innebar att Sverige kom in i EG smygvägen. Framställan avvisades av en socialdemokratisk riksdagsman, som fann "anklagelserna propagandistiska och förolämpande", eftersom de antydde att riksdagens beslutsrättigheter inte upprätthölls.² Dock, bara en handfull av de drygt 70 överenskommelser och avtal som Sverige slutit med EG sedan 1973 har fordrat riksdagens godkännande. I stort sett är det endast fisketullen och skriftväxlingen om stålexporten som givit upphov till bestämda krav från de folkvalda.

I det nya läget med förslaget om "Inre Marknad" och "Enhetsakt" finns skäl att fundera över sammanhang och strategi i svensk integrations- och EG-politik. Frihandelsavtalet är för smalt för att duga som grund för ett brett samarbete av den varaktighet och närhet som regeringen säger sig eftersträva.

¹ Grønnegaard Christensen, J. 1985. The Presidency of the Council of Ministers of the European Communities; the case of Denmark, i Colm & Nuallain, ed: *The Presidency of the European Council of Ministers*, London: Croom Helms Ltd.

² RD prot 1974 05 12.

Valsituationer

Ungefärligen en gång per decennium har Sverige haft anledning överväga sin Europa- och integrationspolitik. Det har varit ändringar i de större västeuropeiska ländernas relationer som påkallat en reaktion från svensk sida. Neutralitetspolitiken har förr eller senare alltid berörts. Neutralitetshänsynen har ansetts som avgörande för ställningstagandena.

Sverige ingav en "öppen" ansökan år 1967, dvs den uteslöt inte någon av de i Romfördraget nämnda formerna för anslutning. Detta var både ett sätt att bilägga inre svensk oenighet och att framhäva neutralitetspolitikens krav. Den öppna ansökan föranledde inget ställningstagande från någon part förrän fyra år senare. Statsminister Olof Palme satte 1971 efter sonderingar och en intensiv resediplomati punkt för spekulationerna om svensk anslutning. Regeringen konstaterade att "...En svensk medverkan i det utrikespolitiska samarbete som [inom EG] utformats på grund av den s k Davignonrapporten [om utrikespolitiskt samarbete] är inte förenlig med en fast svensk neutralitetspolitik. Ett svenskt deltagande i en ekonomisk och monetär union [som föreslagits i en rapport till kommissionen] som innebär ett uppgivande av betydelsefulla områden av svensk nationell beslutanderätt kan inte förenas med en svensk neutralitetspolitik."

Denna svenska ståndpunkt har sedan upprepats i deklarationer och i politiska samtal och har heller inte ifrågasatts. Utvecklingen av EGs utrikespolitiska samarbete har snarare tagits till intäkt för att bedömningen år 1971 var korrekt. Olof Palme konstaterade i 1982 års utrikesdebatt att EG under ekonomiska kristider varit mer framgångsrik med sitt utrikespolitiska enande än med sin ekonomiska integration.

I den nya EG-debatten har regeringen valt att på ett tidigt stadium markera neutralitetens oförenlighet med medlemskap. "Argumenten för neutraliteten har stärkts" menade Sten Andersson i TV-aktuellt (10/9 1987). Yttrandet är intressant eftersom den ekonomiska betydelsen av EG för Sverige också har stärkts. Dagens EG är inte sex länder med en minoritet av Västeuropas befolkning utan tolv länder omfattande 90 procent av Väst- och Sydeuropas befolkning och världens största handelsmakt.

Men har EG ändrat sig även i sin utrikespolitik? Hur kommer säkerhetspolitiken in i EGs integration? Vilka är Sveriges

erfarenheter av samtal med EG om svensk neutralitetspolitik och integration? Finns nya omständigheter som kan rucka på gamla ställningstaganden?

Europeisk integration och säkerhet

Man kan i grova drag urskilja tre starka motiv bakom europeiska samlingssträvanden. Ett är säkerhetspolitiskt, ett andra ekonomiskt och ett tredje består i en önskan att hävda Europas allmänpolitiska inflytande i världen. Inget av dem gav emellertid upphov till en enhetlig handlingsstrategi efter kriget. Säkerhetsmotivet kom att skilja européer från "atlantister". Ekonomin ställde marknadsanhängare mot socialistiska planhushållare och fransk dirigisme. Ovanpå denna motsättning fanns så frågan om Europa skulle vara öppet eller slutet. En tredje dispyt gällde hur inflytandet bäst främjades: genom en federation och överstatliga institutioner eller genom konfederation och samordnat agerande. Resultatet av dessa olika utgångspunkter har blivit ett stort antal europeiska organisationer med olika kompetens och inbördes relationer.

Första regionala försvarsavtalet, Dunkerquefördraget 1947, band samman England och Frankrike. Det var riktat mot tysk återupprustning. Kort efteråt bröt förhandlingarna om ett tyskt fredsfördrag samman, och Västs relationer till Sovjetunionen förvärrades. 1948 utvidgades fördraget till Beneluxländerna och Italien (Brysselpakten) och det förklarades riktat mot all aggression. Pakten hade också ekonomiska, sociala och kulturella syften som skulle främjas på traditionellt mellanstatligt vis. Försämringen av den allmänpolitiska situationen i Europa — Pragkuppen 1948, sammanbrottet för den allierade kontrollkommissionen, sammanslagningen av de västallierade zonerna i dagens Västtyskland och Berlinblockaden — inskräppte behovet av kollektivt försvar. Den brittiska politiken att invitera USA gav resultat. NATO bildades.

NATO kunde dock inte ersätta europeisk enighet. Därtill var USA alltför dominerande och européerna alltför beroende. Inte heller kunde NATO helt ut försona forna fiendenationer. Den atlantiska ramen underlättade emellertid Tysklands inlemmande i västsamarbetet samtidigt som den möjliggjorde kontroll av

tysk återupprustning. Så småningom uppnåddes enighet om att västtyska styrkor skulle integreras i NATO; Brysselpakten gjordes om till den Väst europeiska Unionen (WEU). Västtyskland upptogs som medlem. WEUs syfte ändrades till att främja för-svarssamarbete, enighet och integration i Europa. Den ansågs inte behöva någon egen militärapparat. Därmed var institutio-nerna resta.

För Europarörelsen var dessa traditionella allianser mellan stater en otillräcklig metod som bara leder till kalkylerat sam-förstånd mellan regeringar, ej försoning mellan folk. 1950 till-kom Schumandeklarationen som anvisade en annan väg för att i slutändan nå ett federalt Europa. "...Ett förenat Europa kan inte byggas på en gång genom en allomfattande plan, det skall byggas på konkreta resultat som i första omgången ger upphov till en faktisk solidaritet... Genom att samla produktionen av kol och stål skapar man ett gemensamt underlag för ekonomisk utveckling som ett första led mot en europeisk federation... Den produktionsgemenskap som således skapas, kommer att innebära att varje krig mellan Frankrike och Tyskland inte blott blir otänk-bart, men också omöjligt." Den tanke som så småningom utkris-talliserade sig var att harmonisering av välfärdsintressen skulle leda till harmonisering också av politiska intressen.

Oenigheten mellan EGs medlemsländer under 60-talet visade dock att något sådant samband inte utan vidare kunde antas växa fram. Svenska regeringen kommenterade 1967 att "...Strä-vandena till en överstatlig bindning av EEC-staternas handlan-de har mattats och olika uppfattningar om EECs politiska mål-sättningar har framkommit".¹

När de sex ursprungliga EG-länderna 1969 bestämde sig för att börja förhandla om medlemskap med Storbritannien grep de åter tag i det utrikespolitiska samarbetet. Resultatet blev den sk Davignonrapporten som gav upphov till ett arrangemang av löpande konferenser mellan medlemsländernas utrikesmi-nistrar.

Militärt våld förefaller obrukbart som instrument för att lösa tvister mellan västmakterna. De senaste fyrtio åren i europeisk historia är i denna mening en unik period, inte minst tack vare integrationen. Denna positiva fred och gemensamma säkerhet

¹ *Utrikesfrågor 1967* s 49. Stockholm: Norstedts.

kan kontrasteras mot den negativa fred och gemensamma osäkerhet som kännetecknar relationen mellan Öst och Väst.

Ikke desto mindre föreligger det en bristande överensstämmelse mellan Västeuropas militära beroendeförhållande till USA och de mer jämbördiga ekonomiska relationerna mellan USA och EG. Den tar sig uttryck i upprepade kriser inom NATO. När USA utövar ledarskap och demonstrerar sin närvaro i Väst-europa leder det till europeiska krav på tillbakadragande. När USA antyder att trupper och vapen skall tas hem från Europa hävdas det från europeiskt håll att den amerikanska garantin för Europas säkerhet inte längre är trovärdig. Reser USA krav på ökade europeiska försvarsansträngningar blir invändningen att det inte bara är dyrt utan att det också skulle skapa instabilitet vis-à-vis Sovjetblocket. Beställer europeiska länder nya vapen till alliansen riktar fredsrörelsen sin kritik framför allt mot USA. Väst-europeiska strävanden har också kommit till korta när supermakterna sköter sina inbördes relationer.

Den sammanlagda effekten av alla dessa tendenser är något som vagt kallas för "europeiseringen" av västeuropeisk utrikespolitik. Den består av stämningar, debatt och samarbetspropåer snarare än någon dramatisk formell ändring av befintliga fördrag. Den riktar sig mot tre håll: reducerat beroende av USA; förbättrade förutsättningar för samordnad hållning i inom-västpolitiken, inte minst inom NATO; och en uppbyggnad av europeisk identitet i internationella frågor. Propåerna är delvis motsägelsefulla och skapar en spänning mellan övergripande utrikespolitiska mål och försvarspolitik.

Det finns inget västeuropeiskt politiskt samarbetsorgan som fungerar som talesman för utrikes- och säkerhetspolitiska spörsmål och samlar EGs alla medlemsländer. Frankrike står utanför NATO och dess Eurogrupp. Irland är inte med i NATO. Danmark och Grekland kan tills vidare inte vara med i WEUs överläggningar. Portugal och Spanien beviljades inträde 1988. Samtidigt markerade de äldre medlemmarna sitt historiska ansvar för Europas frontavsnitt. Spanien anvisades en mer lokal försvarsroll. Norge och Turkiet, slutligen, är medlemmar av NATO och dess Eurogrupp men saknar stämmorätt i EPS och WEU. I detta politiska och institutionella sammanhang formas EG-ländernas utrikespolitiska samarbete, EPS. Hur passar EPS in i EGs nya utveckling?

Europeiskt Politiskt Samarbete (EPS)

Genom att så mycket av EGs verksamhet handlat om ekonomiska frågor har ofta en gemensam utrikespolitik setts som ett mer svåruppnåeligt mål. Det har fått en symbolisk betydelse som kulmen i ett politiskt enande.

EPSs syften har angetts så här:

Luxemburgrapporten 1970:

”att främja en bättre ömsesidig förståelse av de stora internationella problemen genom regelbundet informationsutbyte och konsultationer”

”att stärka ländernas solidaritet genom att främja en avstämning av deras inställningar, en samordning av deras hållningar och gemensamma åtgärder när detta uppfattas som möjligt och önskvärt”

”syftet med konsultationen är att eftersträva gemensam politik i praktiska frågor”

Köpenhamnsrapporten 1973:

”det ämne som behandlas måste beröra europeiska intressen antingen i själva Europa eller i andra sammanhang där det är nödvändigt eller önskvärt att intaga en gemensam ståndpunkt”

Londonrapporten 1981:

”[de tio utrikesministrarna] betonar sitt åtagande att konsultera sina partners innan slutliga ståndpunkter intas eller innan nationella initiativ tas i alla de betydande utrikesfrågor som berör de Tio i sin helhet... sådana konsultationer är i synnerhet relevanta för betydande internationella konferenser där en eller flera av de Tio skall medverka”

Europeiska Rådets deklaration i Stuttgart 1983:

”samordning av medlemsstaternas position till de politiska och ekonomiska aspekterna av säkerhet”

Den europeiska enhetsakten:

”...som är medvetna om det ansvar som åvilar Europa att i ständigt högre grad tala med en stämma och att uppvisa sammanhållning och solidaritet för att mer effektivt försvara de gemensamma europeiska intressena och Europas oberoende”

Med dessa citat anges EPS natur och begränsningar. Det är ett instrument för att formulera gemensamma mål och intressen, försvara dem inför omvärlden och påverka denna omvärld till

egen fördel. Men EPS har få av de medel som en suverän stat brukar ha för att driva utrikespolitik. Av utrikespolitikens resurser kontrollerar EPS i viss mån de diplomatiska medlen: förmågan att påverka, föreslå politiska lösningar och att hävda politiska normer och principer. De övriga — militära resurser, ekonomiska medel och utåtriktad handels- och samarbetspolitik — blir i varje enskilt fall beroende av överväganden i andra politiska sammanhang. För att erhålla ekonomiskt och handelspolitiskt stöd för sina politiska syften måste EPS avstämmas med EG, och EG är mer än något annat en civil stormakt. Ställningen som världens största handelsmakt ger EG förutsättningar att utöva ekonomiskt-politiskt inflytande. Utrikespolitiska intentioner och diplomatiska initiativ blir besvärligare när man kommer in på säkerhetspolitiken. Militära resurser är nationella eller integrerade i NATO. En fransk-tysk brigad utgör ett undantag.

Jag skall försöka skildra några fall av utrikespolitiskt agerande och därigenom belysa EPS begränsningar och möjligheter.

EPS begränsningar och möjligheter

Om man så vill kan man se EPS som en bekräftelse på att västeuropeiskt samarbete om utrikespolitik bedrivs utanför NATO. Däremot avvisade regeringscheferna inom EG 1983 bestämt idén att låta försvarsministrarna sammanträffa inom EGs ram. Europaparlamentet har inte heller ansett det lämpligt att tillsätta ett utskott för militära och säkerhetspolitiska frågor utan nöjer sig med utskott för politiska frågor och för externa ekonomiska förbindelser.

EPS stöter gång på gång på gränssättande faktorer. Att den europeiska identiteten gradvis skall växa fram som en distinkt profil i förhållande till omvärlden är inte alltid en framkomlig metod för att lösa frågor av större betydelse. Tidigare var fransk Europapolitik — ”ett oberoende Europa” — en hämmande faktor. Idag är det Irlands oberoende ställning utanför NATO som bromsar, liksom grekisk och dansk ovilja att inom EPS diskutera säkerhet. ”Högpolitiska frågor” som kostnadsfördelningen mellan europeiska och amerikanska bidrag till Atlantalliansen och omsorgen om balansen mellan Öst och Väst har inte gått att behandla inom EG. Ett förslag från kommissionspresident Delors i mars 1987 att det Europeiska Rådet skulle inkallas till ett särskilt möte för att diskutera västeuropeisk säkerhet mot bak-

grund av supermakternas förhandlingar i Reykjavik och Gorbatsjovs nedrustningsförslag väckte ingen genklang. Frågorna ansågs som alltför militära och briterna hänvisade till den Väst-europeiska Unionen (WEU) som rätt forum.

Det finns en tyst överenskommelse om att vissa ämnen inte tas upp inom EPS. Tysklands- och Berlinfrågorna hör dit. I samband med att relationerna mellan Västtyskland och DDR blev varmare 1985 blottades en annan konflikt när den italienske utrikesministern Andreotti tog klart avstånd från alla "pangermanska" strävanden. Han konstaterade att i denna fråga kunde mer sprängkraft ligga fördold, än i alla kärnladdningar på europeisk jord. Nordirland-konflikten diskuteras direkt mellan de två berörda länderna. Försök att ge det en EPS-kåpa har inte tagits upp väl.

Å andra sidan är medlemsländerna deltagare i internationella förhandlingar som berör säkerhetsfrågor. I det sammanhanget håller de om möjligt samman som grupp. I ESK-förhandlingarna i Helsingfors kom EG-9 underfund med att ESK berörde ekonomiska frågor som länderna gemensamt delegerat till Bryssel. För att klara såväl samordningen mellan EG-länderna som att få EG-intresset försvarat ordnades så att kommissionstjänstemän vid ESK-förhandlingarna räknades in bland ordförandelandets representanter.

Hur slår avgränsningen av EPS verksamhetsområde på de ärenden som fortlöpande behandlas på den internationella dagordningen? Inom EG har man tyckt att nedrustningsfrågor kan höra till EPS i den utsträckning de ej är föremål för förhandlingar mellan Öst och Väst. I ESK-processen har EG haft en betydande roll som talesman för västsidans intressen. I samarbetet om politiska säkerhetsfrågor och om nedrustning har Irlands närvaro inte utgjort något hinder för ett EG-agerande. På Stockholmskonferensen med dess betoning av militära frågor sköttes den mesta samordningen via NATO. Kommissionen hade i detta sammanhang ingen uppgift. Det är framför allt de globala nedrustningssträvandena inom FNs ram som utan större intressekonflikter kan samla EPS medlemsländer.

Deklarationer som politiskt medel

I likhet med de flesta andra länder bedriver EG-länderna utrikespolitik genom återkommande uttalanden och bedömningar av skeenden i olika delar av världen. Deklarationerna har främst av-

sett läget i Mellanöstern, öst-västrelationerna (i synnerhet Polen) och brott mot mänskliga rättigheter. Hur pass självständiga ställningstagandena är framgår kanske bäst om de ställs i relation till den amerikanska politiken. I fråga om Sydafrika, Mellanöstern och Mellanamerika har man följt en egen linje. Samarbete har etablerats med ASEAN-länderna (Thailand, Malaysia, Singapore, Brunei, Indonesien och Filippinerna). 1983 uttalade sig utrikesminister Genscher för att de båda sammanslutningarna skulle samordna sin politik i FN och andra sammanhang. ASEAN har för sin del komplimenterat EG för dess oberoende roll och betydelse för "jämvikten" i de internationella relationerna. Under 70-talet inleddes också genom EPS en dialog med Arabförbundets medlemmar. EG har velat prioritera ekonomiska samsarbetsfrågor medan Arabförbundet också betonat politiska frågor. Motsättningar inom Arabförbundet har dock lett till att dialogen dämpats. Ett försök till aktivering under Greklands ordförandeperiod 1983 ledde ingenstans. Kontakter har också etablerats med Andinska Pakten. EG har under de senaste åren bedrivit en aktiv mellanamerikapolitik och därvid givit stöd till regionala fredsanssträngningar.

Diplomati och krisagerande

Men politik är inte mycket om den bara består av deklarationer och dialoger. Att hävda principer är en sak, att få dem tillämpade och accepterade av andra en annan.

Som två kriterier på framgångsrik utrikespolitik brukar man ange dels förmågan att ta initiativ, dels förmågan att hantera kriser. Kan man hävda att EPS varit framgångsrikt i dessa avseenden?

EPS hitintills mest ambitiösa försök att ta initiativ gäller Mel-larsta Östern. Gradvis har medlemsländernas hållningar kommit att sammanfalla. Samarbetet om en mellanösternpolitik kulminerade i EGs deklaration i Venedig 1980, där palestiniernas legitima rättigheter och PLOs medverkan i förhandlingar erkändes. Inställningen till PLO innebar länge att EG kom på kant med USA. Kapardramat "Achille Lauro" och motsättningarna mellan Italien och USA om situationen kring Medelhavet 1985—86 bekräftade väsentliga skillnader mellan amerikansk och västeuropeisk syn. Det amerikanska ingripandet mot Libyen 1986 skärpte motsättningarna mellan Storbritannien och öv-

riga EG-länder, men framtvingade också en hårdare EG-hållning till terrorism. Ny amerikansk styrkepolitik i Medelhavet oroar framför allt Italien och Grekland.

I två andra storpolitiska frågor har EPS tagit initiativ. I Afghanistan-frågan lanserades ett förslag att avhålla en internationell konferens i syfte att neutralisera landet och att få bort de ryska trupperna. Även beträffande Kampuchea har EG utvecklat mycken aktivitet, dels i FN, dels som stöd för ASEAN-ländernas strävan att etablera en "zon" för fred, frihet och neutralitet i sydostasien. I dessa båda fall kan man möjligen tala om att EPS haft en skenbar framgång, men förslagen har kommit till korta i avgörande ögonblick.

I Sydafrika-frågan har ett gemensamt EG-uppträdande stegvis kommit till stånd. Det första steget bestod i avståndstaganden från apartheid i deklarationer och uttalanden, och i utarbetandet av en uppförandekod för EG-företag i Sydafrika. Senare infördes förbud mot import till EG av Krugerrand och vissa stålämnen. Nyinvesteringar i Sydafrika har också förbjudits. Frankrike har föreslagit att man skall frysa förbindelser men Storbritannien och i viss mån Portugal bromsar. Danmark har beslutat införa heltäckande sanktioner, med undantag för vissa läkemedel, vilket illustrerar EPS ganska lösliga karaktär. EG har också enats om så kallade "positiva" åtgärder, som att odla kontakterna med oppositionen i Sydafrika och att kanalisera ekonomiskt stöd till frontstaterna.

Krisagerandet då? Utrikesministrarna inom EG har kommit överens om att skapa ett krishanteringssystem. På begäran av minst tre medlemsländer skall ministrarna eller den politiska kommittén kunna kallas samman inom en 48-timmarsperiod. Erfarenheterna av EG-ländernas krishantering måste sägas vara blandade. EG har varit mer framgångsrikt då medlemsländerna ställts inför ett yttre tryck som inte har med Öst-Väst-motsättningen att göra. Anti-terroristsamarbetet är ett sådant exempel. Ett annat är det tysta samförstånd som råder kring EG-ländernas intressen i Persiska viken. Inte mindre än fem EG-länder hade egna flottenheter på plats under det långvariga kriget. Samordningen förlades emellertid inom WEU.

Mest bekymmersamt för samarbetet blir det när det finns en majoritet för en hållning men ett land kraftfullt motsätter sig denna. Tex kunde Grekland som mest gå med på att uttrycka

”sin stora medkänsla” i ett gemensamt uttalande om den av Sovjet 1983 nerskjutna koreanska Boeing — ”denna tragiska händelse”. ”Andra aspekter” överlämnades till medlemsländerna att var och en för sig ge uttryck åt. Efter det att undantagstillståndet infördes i Polen 1981 vägrade Grekland att gå med på sanktioner gentemot Sovjetunionen. Greklands neutralistiska orientering i Öst-Väst-frågor har frustrerat övriga länder.

Internationella förhandlingar

FN-politiken spelar en tung roll i EPS årsrytm. Sedan mitten av 70-talet uppträder EGs ordförande med en gemensam EG-deklaration i Generalförsamlingen. I omröstningar strävar man efter att rösta identiskt, eller åtminstone att undgå att något land direkt motsätter sig ett förslag som framförs av andra medlemsländer. I betydande utsträckning har EG lyckats hålla samman i FN, dock inte i nivå med den nordiska röstsammanhållningen. Frankrike och England är dock obenägna att låta sina ställningstaganden i säkerhetsrådet föregås av mer omfattande rådslag. Rent allmänt kan man notera att den internationella konferensdiplomatin ger EG möjligheter att samordna ländernas ställningstaganden.

Fördragssamarbetet ger EPS utrikesekonomiskt inflytande. Finaansiella bidrag och lån har använts som utrikespolitiska instrument, exempelvis för att påverka utvecklingen i Portugal 1975—76. Den gemensamma jordbrukspolitiken har bidragit med subventionerade försäljningar av livsmedel och katastrofhjälp för att påverka utvecklingen på så skilda platser som Polen, Sudan och Latinamerika. EG avstod från att bevilja krediter och godkänna vissa handelsöverenskommelser under en period efter Israels invasion i Libanon, liksom i samband med upproret på Västbanken. EG har till och med upprättat ett eget importarrangemang med de ockuperade områdena på Västbanken. Förmånerna och den ekonomiska hjälpen till Polen lades på is efter maktskiftet och införandet av undantagstillstånd 1981. EG var också lyhörd för de amerikanska propåerna om handelssanktioner gentemot Sovjetunionen efter invasionen av Afghanistan och mot Iran under gisslandramat 1979. I bägge fallen utformades EGs politik så att amerikansk handel inte skulle ersättas med EG-leveranser.

Det kanske bästa exemplet på ekonomisk och politisk samordning är den uppslutning som övriga medlemmar gjorde kring Storbritannien under Falklandskrisen. Medlemsländer inställde

sina militära leveranser till Argentina och satte under en begränsad tid Argentina i ekonomisk blockad. Det är värt att lägga märke till att Irland i huvudfrågan — ett krig mellan ett utanförstående land och en medlem av EG — utfärdade en neutralitetsförklaring.

EPS — några slutsatser

Genomgången av frågor och fall har inte varit uttömmande men räcker för att dra tre försiktiga slutsatser om villkoren för det utrikespolitiska samarbetet. EG-länderna sluter sig samman under tryck av yttre internationella händelser som ej har sitt upphov i Öst-Väst-relationerna. För dessa senare frågor är avspänningstider gynnsammast. EPS erhåller större tyngd när civila och ekonomiska frågor dominerar. Det blir då, alla inre stridigheter till trots, lättare att formulera ett gemensamt intresse. För det tredje kan EPS utnyttjas av medlemmarna inom ett brett variationsområde. Enstämmighetsregeln medför att den minst villige kan bestämma takten; samordningens golv. Emellanåt — som i fallet med det koreanska planet — tvingas man upprätthålla en formell fasad och delegera till de enskilda länderna att klargöra sina nationella ståndpunkter. Vid andra tillfällen kommer inte ens frågan upp; vissa problem är inte diskussionsfähiga. Samordningens "tak" tar sikte på samordningen på en mera ambitiös nivå, och till vilket några länder anpassar sig. Västtysklands anpassning till övriga länders syn på Mellanöstern och Israel är ett exempel. Inte sällan är denna gemensamma europeiska syn mer i överensstämmelse med svenska värderingar än vad de enskilda, nationella hållningarna är.

EG, Enhetsakten och neutraliteten

Svenska regeringen har åtskilliga gånger förklarat att det är EG-ländernas utrikespolitiska samarbete som omöjliggör svenskt medlemskap. Det har skett en intressant förskjutning i argumenteringen när det gäller vad det är i EGs aktivitet som anses oförenligt med neutralitetspolitiken. Frukten för överstatlighet och Romfördragets förhållande till neutralitetsrätten nämns mindre ofta. EPS väcker dock betänkligheter ur svensk synpunkt på minst tre sätt. Ett är syftet att utforma gemensamma ståndpunkter "med en viss grupp av länder". Ett andra är förpliktelsen att delta i kon-

sultationer oavsett om man kommer överens eller ej, och att EPS ger varje land vetorätt. Ett tredje tar fasta på kamratskapet — 11 av 12 länder är medlemmar av samma militärallians.

Två frågor förtjänar att belysas: (1) På vad sätt har svensk neutralitet presenterats inför och vilka besked har EG givit till Sverige? (2) Innebär Enhetsakten någon förändring ur neutralitets-synpunkt?

Två gånger har den svenska synen på relationerna till EG utvecklats i formella förhandlingssammanhang. Något grovt kan man från dessa tillfällen 1962 och 1970 urskilja två svenska förhandlingslinjer.

Den första linjen kan kallas för *legalistisk*. Situationer anges där neutralitet kan komma i konflikt med svensk anslutning. Tre områden utpekades 1962 som speciellt vanskliga: rätten till nationell försörjning i krigstid, handlingsfrihet som medgav rätt att sluta separata handelsavtal med tredje land om handelspolitiken under krig, samt möjlighet att säga upp eller suspendera avtalet. Argumenteringen tog fasta på de bestämmelser i Romfördraget som möjligen kan medge sådana undantag eller garantier och efterlyste preciseringar.

Den andra linjen kan kallas *politisk*. Den går ut på att få erkänt att svensk neutralitetspolitik bidrar till europeisk stabilitet. EG-länderna skulle övertygas om att de har ett egenintresse i att Sveriges politik ligger fast och detta skulle öppna för ett mer allmänt avfattat neutralitetsförbehåll. Förhoppningen var att EG-länderna själva vid en analys skulle bedöma konsekvenserna av neutralitetspolitiken för deras egna mål och finna att det skulle ligga i både EG och Sveriges intresse att väjningsrätten uttryckligen erkändes. En sådan förhandlingslinje kräver att de ledande EG-länderna kan enas om vilken roll Sveriges öde spelar för deras egna ambitioner.

Sonderingarna våren 1970 ledde till slutsatsen att EG-länderna inte kunde enas om detta och att de inte kunde finna något alternativ till medlemskap för att skapa balans mellan skyldigheter och förpliktelser för ett land som söker intimare relationer än frihandel. Om väl en svensk medlemsansökan sändes in för "testning" skulle dock, enligt många bedömningar, problemet kunna komma i ett annat ljus.

I ett sådant dödläge uppstod problemet vem som skulle göra första draget. Att ansöka om medlemskap är onekligen en politisk

handling som kräver auktoritet och bred uppslutning. På denna punkt möttes inre och yttre problem i svensk EG-politik. Olof Palme och de yngre medlemmarna av regeringen hade inte denna auktoritet efter valet 1970. Opinionsutvecklingen i Sverige hotade att polariseras efter samma mönster som i England och i de skandinaviska grannländerna. Resultatet blev, med den belgiske utrikesministerns ord, "att det svenska brevet blev utan syfte".¹

Carl Bildt har påpekat att Sverige aldrig i förhandlingar med EG prövat medlemskapsfrågan och dess förenlighet med neutraliteten. Det är sant. Å andra sidan har EG-länderna varit eniga om att använda bekännelsen till Romfördragets politiska mål som ett instrument gentemot de neutrala. Därför krävs en rimlig grad av klarhet om målöverensstämmelsen Sverige — EG. Så länge som den frågan är öppen kvarstår dilemmat: Vågar Sverige? Vill EG?

Enhetsakten har knappast underlättat en svensk anslutning. Den bekräftar att man inte kan tillhöra EG utan att också vara med i EPS. I svensk debatt finns en tendens att förbise EPS roll inom EG. Det är förmodligen en allvarlig undervärdering. "Europeisk identitet" har ett centralt symbolvärde. Om man granskar de så kallade slutsatstexterna från EPS och Europeiska Rådet under 80-talet finner man att mer än hälften av uttalandena behandlar EGs yttre förbindelser. Nära en fjärdedel ägnas just åt sådant som upptar svenska regeringsdeklarationer — kritik av andra länders agerande, lägesbedömningar, normbildning, försvar för principer som bör respekteras i konfliktlösningar m m.

På Irlands uttryckliga begäran har militär säkerhetspolitik och militära frågor definierats bort från de frågor som kan diskuteras inom EPS. Gränserna för "politiska och ekonomiska aspekter av säkerhet" är emellertid flytande.

En nyhet i enhetsakten är den artikel som utsäger att bestämmelserna om samarbete m m "skall icke vara ett hinder för ett närmare samarbete på det säkerhetspolitiska området mellan vissa höga kontraherande parter innanför ramen av Den Väst-europeiska Unionen och Atlantpakten". Artikeln är givetvis värdefull för Irland. På sikt kan den dock ge upphov till komplikation eftersom den innebär att EG-medlemmarna principiellt

¹ Stålvant, C.-E., Sverige i utvidgningen av EG. *Internationella Studier*, nr 3, 1978.

upprätthåller ”den europeiska optionen” som ett överordnat alternativ.

Med tanke på tidigare svenskt agerande för att EG skulle göra undantag för neutralitetspolitik (och således inte för majoritetens alliansmedverkan) så kan man spekulera i hur stadgandet skulle kunna värderas vid en ny framstöt om anslutning. Kan det utnyttjas för att begära någon form av reservation med innebörden att ”bestämmelserna inte hindrar säkerhetspolitiskt motiverad neutralitetspolitik för vissa länder”. Det är föga troligt att EG skulle kunna ge ett svar. En sådan sondering kommer rimligen att mötas med det klassiska svaret att det är Sverige som måste bestämma sig om Sverige tror att svenska intressen främjas inifrån den ram och de rättigheter som medlemskap i EG bjuder.

Å andra sidan är inte EG en statisk företeelse. Dess karaktär ändras med nya medlemmar. Ur svensk synpunkt är det minst två utvecklingsmöjligheter som bör observeras.

Det ena är utvecklingen i Norge. Gro Harlem Brundtland har sagt att frågan om medlemskap inte är aktuell i norsk politik. Det har också sagts att man inte vet hur läget är några år in på 90-talet. Det är att märka att Norge attraheras till EG främst av politiska skäl. Utvecklingen i norr och det ensidiga beroendet av USAs krigsmakt har medfört ett behov av ryggtäckning i Europa. Till detta kommer att de ekonomiska invändningar som spelade stor roll vid folkröstningen 1972 nu inte har samma tyngd. Olje- och gasexporten har också knutit den norska ekonomin närmre till Västeuropa.

I andra neutrala stater pågår en intensiv debatt. Regeringen i Österrike har anbefallt en ”dynamisering” av relationerna, ungefärligen på samma sätt som svenska regeringen. Under 1989 avser regeringen slutgiltigt ta ställning till om medlemskap skall begäras. Ena koalitionspartiet — ÖVP — har bundit sig för en inträdesansökan. Argumenten är att EG numera inte kan beskrivas som en överstatlig organisation. Medlemmarna behåller sin höghetsrätt att delegera kompetens till organisationen. Vidare har det sagts att statsfördragets artikel om förbud mot anslutning till Tyskland kommer i ett annat ljus om Österrike erhåller ett neutralitetsförbehåll. Frihandelsavtalet har visat att ett nära EG-samarbete inte behöver stå i strid med statsfördraget. Ett annat argument är att Sovjetunionens och COMECONs nyupprättade förbindelser till EG bekräftar att Sovjet

ser EG som en organisation skild från dess medlemmar. EGs Luxemburg-kompromiss från 1960-talet om "vitala intressen" skulle slutligen kunna duga som grund för en tolkning av de omständigheter när ett neutralitetsförbehåll måste göras.¹

Slutsatser

Vilka slutsatser kan man dra på grundval av denna genomgång?

Man kan för det första spekulera över de inre och yttre förutsättningarna för svensk Europa- och EG-politik. Argumenten för neutraliteten har stärkts, säger utrikesministern. Notabelt är det instämmande som moderaterna under Carl Bildt gjort i bedömningen att neutralitet och EPS är oförenliga storheter. Man kan spekulera i skälen till den moderata omsvängningen. Det är möjligt att ubåtskränkningarna och känslan av strategisk utsatthet bidragit till uppslutningen kring neutralitetspolitiken. Bildt sade den 13 maj 1987 att Sveriges geo-strategiska läge är en bestämmande faktor. Även ett annat moment kan spela roll för inrikespolitisk enighet kring utrikespolitiken: Den rysk-amerikanska uppgörelsen om medeldistansrobotar kan mycket väl visa sig relativt sett mer fördelaktig för Centraleuropa än flankerna, och Norden kan bli mer utsatt genom att avrustningen delvis resulterar i omrustning till flankerna i Europa. Desto viktigare är det att undvika handlingar som kan leda till att stabiliteten i Norden rubbas. En annan nytillkommen faktor är att i den utsträckning som den dynamiska utvecklingen i de sovjetiska delrepublikerna i Baltikum leder till bakslag och ny "destabilisering" av öst-västrelationerna så torde värdet av "Sveriges traditionella neutralitetspolitik" öka. Det av statsminister Erlander 1961 framförda, och sedan ofta upprepade, trovärdighetsargumentet riskerar i det sammanhanget att försätta Sverige i en svår argumentationssits. Om bedömningarna av Sveriges handlingsutrymme går isär, kan omvärlden ta det till förevändning för att ålägga oss mindre rörelsefrihet än vi själva anser förenligt med svenska intressen.

¹ Hummer, W. & Schweitzer, M., "Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften. Ausweitung der Freihandelsabkommen, Assocziierung oder Beitritt?" *Europa-Archiv* no 12 1987.

Om vägen till medlemskap är stängd förefaller det rimligt att söka vidga samarbetet med EGs aktiviteter utanför ekonomins område. Utrikesminister Sten Andersson anslog sålunda en ny ton i sitt Europatal 10 september 1987: "Det finns alla skäl att framhålla att vår inställning i många utrikespolitiska frågor ligger nära eller t o m sammanfaller med EG-ländernas. Det speglar en historiskt framvuxen värdegemenskap mellan de västeuropeiska demokratierna." EPS är nämligen inte helt problemfritt för Sverige även om vi står utanför EPS och med orubbad utrikespolitik. Ett första skäl är att Sveriges och EPS bedömningar ofta ligger nära varandra. Eftersom båda parter är medvetna om detta kan det leda till viss deklarationstävlan — det blir väsentligt att vara först med klander eller beröm. För det andra finns en viss utträngningseffekt. Små länder i tredje världen som söker stöd i Europa kan med tanke på egna begränsade resurser föredra det land som företräder den tunga EG-hållningen, särskilt om EGs betydelse skulle öka som ett resultat av 1980-talets nya integrationssträvanden. Sannolikheten för att ordförandelandet ska vara en annan europeisk småstat är ju högre än att det är ett av EGs tunga medlemsländer (7 av 12).

En aktiv svensk Europapolitik måste sålunda även ha andra inslag än ekonomisk integration. Om inte kan EGs strävan efter ett "medborgarnas Europa" innebära nya barriärer och att Sverige blir ensidigt utlämnat åt supermakternas korsande intressen i Norden. Sverige måste fundera över syftet med sin EG- och Europapolitik. Man kan undra om inte medlemskapstanken under nuvarande omständigheter försvårar det nära, varaktiga och omfattande samarbete med Västeuropa som flera regeringar sagt sig syfta till. Den kan nämligen tas till intäkt av vissa EG-medlemmar för att underlåta att pröva och vidga gränserna för de relationer som kan etableras med ett vänskapligt sinnat tredje land i Europa. Mycket tyder på att en sådan möjlig "stillstående period" kan bli långvarig — EG behöver konsolidera de sista utvidgningarna innan det är dags för nya. Hur läget ser ut då, vet vi knappast idag.

*Neutraliteten som svenskt EG-hinder**

Neutralitetens mål är att hålla Sverige utanför krig. Medlen är: inga militärallianser, ett starkt försvar (den svenska avskräckningen) och en neutralitetspolitik, som utåt skall trovärdigt bevisa Sveriges vilja och förmåga att hålla fast vid neutraliteten och allmänt befrämja freden. Skälen för neutraliteten, motiven, uppfattas i huvudsak som självklara, men måste antas mer eller mindre ingående återfinnas i delvis sekretessbelagda utredningar, den sista (utåt kända) från år 1971.

Objektivt sett har de två supermakterna, och deras förbund i öst-väst-blocken, samma *mål* för sin utrikes- och säkerhetspolitik som Sverige: att undvika krig. Deras *medel* är andra: militärallianser, försvarsberedskap med kärnvapenavskräckning och en samordnad avspänningspolitik. Huvudfrågan i ett krigsfall, om Sverige av stormakterna skall tillåtas att stå utanför ett krig i Europa, undandrar sig förhandsbedömning.

Neutraliteten i EG-relationen

Ända sedan EG bildades har samröre med EG antagits innebära en neutralitetsrisk för Sverige. Endast utvecklingens huvudinslag skall beröras här.

Sveriges ansökan till EG (om associering) år 1962 hade neutralitetsförbehåll, vilket hade samordnats med Schweiz och

* Artikeln bygger på ett anförande hållet vid "Norrköpings möte", 25 mars 1988. Författaren kommer under 1989 att publicera boken, *Neutralitetsdebatten*, Norstedts Förlag.

Österrikes ansökningar. De gällde rätt till egna handelsavtal med östländerna, försörjning (livsmedelslagring) för att motverka konsekvenserna av krigsavspärrning och uppsägningsrätt.

När Sverige under sextiotalet "inte uteslöt medlemskap" var förutsättningen en neutralitetsreservation. När medlemstanken formellt avskrevs år 1971 angavs som skäl det utrikespolitiska EG-samarbetet ("Davignonplanen") och planen på en ekonomisk och monetär union ("Wernerplanen"), vilka tillsammans antogs äventyra svensk neutralitet genom "uppgivande av viktiga områden av nationell beslutanderätt".

År 1981, då frihandelsavtalets begränsningar hade börjat framträda, fastlade Olof Palme (i det sk TETRAPAK-talet) huvudtesen att "neutralitetspolitiken utesluter samarbete som siktar till integration och harmonisering på det utrikespolitiska fältet. Den sätter också en gräns för hur långt [Sverige] kan gå i att underkasta [sig] ekonomiska beslut av överstatliga organ och institutioner" — dvs EGs.

Dessa teser, gång på gång upprepade av den socialdemokratiska regeringen, förblir den neutralitetspolitiska huvudlinjen i svensk EG-politik. Den står också kvar i svenska förhandlingar med EG.

De svenska slutsatserna

Den första avgörande slutsatsen blir att Sverige inte kan bli medlem av EG. Inte heller en ansökan med neutralitetsreservation är aktuell. *Förenklat betyder detta att Sverige genom att säga nej till EGs utrikespolitik avstår sig från EGs inrikespolitik, där alla EG-beslut som berör Sverige fattas.*

Den andra slutsatsen vilar på Palmes uttalande att det finns "ett i princip nästan obegränsat utrymme för samarbete med EG när det gäller handel och ekonomi, industri och teknik" (också i TETRAPAK-talet). Tesen går igen i regeringens EG-proposition i december 1987 (Proposition 1987/88:66), där det sägs att neutraliteten enligt svensk mening "inte bör hindra oss från att delta i ekonomiskt och annat samarbete i Väst-europa".

Återigen i förenkling innebär detta att Sverige vill bli medlem

av den gränslösa inre marknaden, men inte i den europeiska gemenskapen dvs i EG sådant detta förstås och praktiseras av medlemsländerna. Uppgiften är inte lätt. Bäst har den kanske beskrivits av den franske presidenten Pompidou sedan han i början av sjuttioalet hade lyssnat till herrarna HC Hansens och Olof Palmes bekymmer inför EG. "Danskarna vill vara inne och ute, svenskarna ute och inne." Där står Sverige fortfarande).

Regeringens hållning

Sådan den svenska ansvariga hållningen är definierad — allmänt avvaktande därför att man inte vet säkert hur EG skall ställa sig — gäller de största bekymren exportnäringens och industrins behov, avskaffande av handelshinder genom harmonisering av bla regler och approximation av skatter, och anslutning så långt möjligt till EGs olika samarbetsprojekt. Härtill läggs reservationer: man skall "så långt det är möjligt" knyta an till EGs arbete på att utveckla den gränslösa Inre Marknaden. Men intressegraden varierar: på några områden beskrivs den som "stark", på andra är den "mindre", i en del fall "ser man inga direkta fördelar". Anpassning anses bli "normalfallet", där EG redan fattat sina beslut. Där beslut ännu inte är klara skall man göra sitt bästa för att "påverka" utformningen av EGs beslut — utifrån. (Citaten från Proposition 1987/88:66.)

Här hopar sig de obesvarade frågorna. På vilka, eller inför hur många, av dessa områden är det nödvändigt att till sist bestämma sig utan att neutralitetspolitikens trovärdighet råkar i farozonen? Vad bedöms som otillbörligt intrång på den svenska självständigheten? Detta måste till sist avgöras, med invägning av alla faktorer. Den formella ställningen är här förstås klar: "vad neutraliteten är bestämmer vi själva". Men vad skall man bestämma? Om det vet man hittills ingenting.

Frågorna står kvar inför de tänkbara eventuella lösningar (i sista hand med sikte på något slags medinflytande): associering, inträde i EG:s tullunion, eller "någon annan anslutningsform", som sägs eventuellt kunna prövas. Alla kräver förstås någon form av neutralitetsmarkeringar. När Sverige under frihandels-

förhandlingarna vädrade tanken på inträde i tullunionen presenterade dåvarande förhandlaren Sverker Åström i själva verket utkastet till en slags neutralitetsreservation, som motparten (EG-kommissionen) bara lade på hyllan med den inofficiella kommentaren att man egentligen inte begrep vad den gick ut på.

Dagens helhetsbild kunde lätt beskrivas med vad pojken sjunger om flickan i den gamla viktorsianska visan: "She didn't say yes, and she didn't say no, she didn't say stop and she didn't say go." Som framförhållning — något som ofta lyst med sin frånvaro i svensk EG-politik — är det inte mycket att hålla på.

Svårigheterna

Dagslägets verkliga nyhet är att inrikespolitiken ryckt in i EG-politiken. Medlemsländerna är vana vid sådant, Sverige är det inte. Från den utgångspunkten varierar svenska synpunkter på samarbete med EG mellan marginalerna största möjliga och minsta möjliga anslutning. Här kommer också en rad för Sverige speciella — och naturligt förklarliga — hållningar in i bilden.

Till detta hör en närmast religiös tro — innerst bestämd av krigsrädsla, inför vilken det ibland är lätt att tro, att Sverige egentligen tror mera på ett krig i Europa än EG — på neutralitetens nödvändighet och på övertygelsen om den svenska välfärdsmodellens överlägsenhet. Detta kombineras med okunnighet om EG, som stärks av den svenska mediabevakningens uselhet. Sverige är nästan det enda land i Europa som både klarat sig undan krigsårens materiella förstörelse, och saknar all erfarenhet av kontinentens politiska tankevärld, dvs saknar erfarenhet av två huvudfaktorer i den europeiska gemenskapens egentliga grundvalar. Dessa brister finns, självfallet i varierande grad, inom alla partier, organisationer och "rörelser". Tillsammans skapar de en viss tendens att ta avstånd från EG, som dessutom för arbetarrörelsen framstår som borgerligt och konservativt och som ett hot mot trygghet, välfärd och miljö.

Delvis, åtminstone, bildar detta argument för neutralitet i begreppets vidaste bemärkelse. Det är väl också naturligt att fråga sig om neutraliteten därmed i sig kunde vara en bekväm före-

vändning att ha till hands — om och när det behövs — för att i det nationella oberoendets namn slå vakt kring svenska fackliga och politiska, ekonomiska, sociala och trygghetsmässiga värderingar.

Neutraliteten och EG

Neutralitetens och neutralitetspolitikens roll som gräns för samarbetet med EG har lett till att i Sverige både ansvariga politiker och svensk debatt mest rör sig kring sådant Sverige föreställer sig om EG och är direkt intresserat av, inte om EG sådant det uppfattas i och av medlemsländerna. Detta leder direkt till ambitionen om, och tron på, någon slags svensk särlösning, medan det i själva verket är helt klart att EG inte är berett att (bortsett från speciellt svenska detaljer) ge Sverige andra förmåner än de som kan ges till alla de neutrala småstaterna eller andra utomstående i Västeuropa.

Naturligtvis värderar och respekterar EG-länderna den svenska neutraliteten. Något särskilt ekonomiskt pris anses den däremot knappast motivera. Vill Sverige vara neutralt är detta Sveriges sak att bestämma. Men neutraliteten handlar om krig och EG sysslar inte med krig och försvar. Sveriges och de andra EFTA-ländernas problem får tas upp när EG är färdigt med sitt, och det skall naturligtvis ordnas till så småningom.

En följd av detta är att Sveriges och EFTA-ländernas problem mycket litet debatteras inom EG. För varje EG-land rör sig huvudfrågan om totalt fri handel med resten av EG. Västtyskland — gärna sedd som Sveriges vän och allierade i hela frågan — sänder 60 procent av sin export till resten av EG, mot omkring 5 procent till Sverige. Den stora EG-marknaden är mycket mer expansionsfäähig än den lilla svenska marknaden. Hur mycket än tesen om "smörgåsbordet" — dvs avsikten att konsumera valda rätter utan att betala hela notan — kan motbevisas av svenskarna och andra EFTA-bröder, finns den som ett faktum på EG-sidan.

”Europadebatten”

Svensk sk Europadebatt idag handlar naturligt nog mest om det av Sverige åtrådade samarbetets fördelar och nackdelar. Neutraliteten och neutralitetspolitiken diskuteras föga eller inte alls, med motiveringen att en debatt skulle skada trovärdigheten. Här skall endast göras ett par antydningar om vad debatten innehåller och inte innehåller, vad som mer ingående tas upp, vad som lyser med sin frånvaro, och vad som borde debatteras.

Försöken att markera den kulturella samhörigheten med ”Europa” är i och för sig välkomna — å andra sidan framhålls här egentligen självklarheter. Det kunde tas som ett slående bevis på det låga svenska intresset för ”Europa” att det över huvud taget framstår som en nödvändighet att gå in på dessa sidor av ämnet. Debattens grundsvaghet är att den praktiskt taget aldrig går in på EG:s politiskt gestaltade samarbetsmodell och dess betydelse som ett underlag för en framtida europeisk gemensam regeringsmodell. Innebörden av EG:s ”delade suveränitet” är för flertalet svenskar okänt, ”överstatligheten” definieras som ett hot mot svenskt oberoende utan att man gör klart för sig vad det är fråga om. Fråga någon av EG:s ledare — Mitterrand, Thatcher, Kohl, Schlüter, Papandreou, Gonzales — om de finner EG vara något hot mot deras länders självständighet, och de skulle alla svara nej. I en svensk värdering av EG borde framtidsvisionerna ingå.

Medlemsfrågan och framtiden

På den vägen hamnar man självfallet till sist i medlemsfrågan. Det mesta tyder idag på ett framtidens konsoliderade EG — 40 gånger större än Sverige — ökar nackdelarna för Sverige att inte vara med. *Med den nuvarande ambitionen och förhandlingsuppläggningsen kan Sverige inte få samma förmåner som medlemsländerna.* Detta är en självklarhet för alla utanför Sverige. Hela frågan kan endast aktualiseras genom en svensk förhandlingsansökan.

EG sitter inte i Bryssel och längtar efter Sverige. Fullt medlemskap är enkelt. En ansökan med neutralitetsförbehåll är ett tidigare oprövat alternativ med oviss utgång. För dagen är de

svenska villkoren — ja till marknaden, och nej till det utrikespolitiska samarbetet (EPS; se Stålvants bidrag i denna bok). Eftersom ett land måste acceptera bägge för att släppas in är detta för dagen uteslutet.

Vad som ofta förbises i Sverige är EG-strukturens rättsliga sida — EG kan endast agera och besluta enligt sina fördrag. Går detta inte händer det helt enkelt ingenting. Hur en svensk neutralitetsreservation skulle se ut vet för dagen ingen. När — som ovan antytts — Sverige nuddat i formuleringarna har EG inte ansett detta värt någon diskussion. Någon förhandling om hela frågan har alltså aldrig ägt rum.

Om Norge hyfsar till Europaekvationen genom att bli medlem och Österrike förblir ett frågetecken kunde en framtida lösning kanske bli ett slags neutralt EG-annex, med begränsade, men ekonomiskt möjligen acceptabla, förmåner och åtminstone någon slags remissrätt innan EG fattar besluten. Kommissionen, där det finns folk som har tid att tänka framåt ibland, har möjligen beskådat problemet som teori. Men idag är det föga beaktat.

Men huvudförutsättningen för allting i den här vägen är antagligen något av en revolution, ett djupgående förändrat hellsvenskt sätt att se på EG:s Europa. Om detta är en möjlighet vet man inte, inte heller om det finns möjligheter att yngre svenska generationer kunde inse att krig i Europa är något som tillhör det förgångna. Detta skulle främst fordra framförhållning, något som förefaller vara ett ganska blygsamt inslag i Sveriges nuvarande EG-politik. I verkligheten finns den bara när det gäller exportindustri och det på den byggda välståndet.

Slutreflektioner

Svensk Europadebatt, om neutraliteten och neutralitetspolitiken, om integrationen och EG-samarbetet, kan beskrivas på många sätt. Låt oss försöka i den lättare genren. Som flickan sjunger till älskaren i musikalen: "I shall always be true to you — in my fashion." Sverige vill vara med i EG, men på sitt sätt. Sångerskans grepp på ämnet brukar ha sina chanser i kärleken, hur det går med saken i svensk EG-politik får man se så småningom. Redan när mästeförhandlaren Sverker Åström för-

sökte få något mer för Sverige än ett frihandelsavtal brukade det sägas i Bryssel att Sverige ville ha ett fritt förhållande, medan Irland, Danmark och Storbritannien insåg fördelarna med ett äktenskap. EG är litet ålderdomligt och håller på det senare, utan att därmed utesluta en del samboförmåner för de närmaste släktingarna.

Neutralitetspolitiken, Sverige och EG

Carl B Hamilton: I allmänna debatten finns en oklarhet beträffande två begrepp: neutralitet och suveränitet. Till att börja med vad bör man mena med suveränitet?

Bengt Rabaeus: Begreppet återkommer i många olika former: suveränitet, självständighet, autonomi och självbestämmanderätt. Suveränitet är inte något absolut, som man liksom kan ta och låsa in någonstans och skydda mot någonting som kan skada den. Suveränitet har sitt värde endast om den kan utnyttjas. Du kan tex avstå en bit av din suveränitet vid ett förhandlingsbord för att därigenom uppnå en fördel som du annars inte skulle uppnå. Suveränitet eller självbestämmande är en meningslöshet, om därmed inte menas annat än att isolera sig. I den bemärkelsen har (som den finländske diplomaten Max Jacobsson brukar säga) Albanien under efterkrigstiden varit Europas mest suveräna land.

Ett land som Sverige, eller för den delen i dagens läge något annat land, är inte "självständigt" eller "suveränt" i den meningen, att man kan fatta från andra helt fristående beslut. För övrigt torde det vara värt en smula eftertanke, vilket som mest inkräktar på vår verkliga suveränitet eller vårt faktiska självbestämmande: att delta i och påverka den process som leder fram till ett konkret beslut, eller utan detta deltagande eller denna påverkan ändå tvingas rätta sig efter beslutet, just därför att vi inte har någon "suveränitet" eller något "självbestämmande" i den mening som påstås att vi skulle förlora i ett samarbete med EG.

CH: Neutraliteten då?

BR: Man bör skilja på neutralitet och neutralitetspolitik. *Neutralitet* är ett begrepp som förekommer i folkrätten och som är

tillämpligt i krigsfall. Neutralitets *politik* är det handlingsmönster, det sätt att agera i den yttre politiken, som en stat väljer för att uppnå målet att kunna vara neutral i en väpnad konflikt. Vår *neutralitetspolitik* brukar formuleras som att Sverige skall föra en alliansfri politik under fredstid, som avses leda fram till neutralitet i krig.

CH: När du säger alliansfrihet menar du då enbart frihet från militära allianser?

BR: Det är naturligtvis det man i första hand tänker på. Men också den övriga politiken kommer in. Att kunna vara neutral i krig kräver, efter egen bedömning, att vi vidtar vissa åtgärder under fredstid, t ex att inte påtaga oss bindningar som är sådana att vi uppenbart inte kan stå neutrala i ett kommande krig.

CH: Om man ser på Sveriges ekonomiska relationer med omvärlden, så är de nästan uteslutande med länder som tillhör den ena sidan i öst-väst konflikten. Strider inte det då mot en politik syftande till neutralitet?

BR: Nej, eftersom Sverige inte skulle kunna föra någon radikalt annorlunda utrikeshandelspolitik än vi gör utan att göra våld på det handelsmönster som ytterst avgörs av vårt geografiska läge och sammansättningen av vårt näringsliv. Men det är klart, vill du hårdra kan du ställa frågan: är det överhuvudtaget möjligt att föra en trovärdig neutralitetspolitik, när vi har det handelsmönster som vi har? Men det blir uppenbarligen att driva resonemanget in absurdum. Konsekvensen skulle ju bli en statligt styrd, helt konstlad utrikeshandel och vilken begränsad ekonomisk bas skulle inte det ge, t ex för vårt försvar? Därtill kommer naturligtvis, att de två senaste krigen visat att det för Sveriges del helt avgörande för om landet kan vara neutralt i krig, är om vi *tillåts* vara neutrala. Man får inte glömma bort att i båda de senaste världskrigen Sverige inte var det enda land i Västeuropa som förklarade sig önska vara neutralt. Det gjorde även t ex Belgien, Holland, Danmark och Norge, men de *tillåts* helt enkelt inte att vara neutrala.

CH: Hur gör man neutralitetspolitiken trovärdig?

BR: Du måste föra en politik som är sådan att omgivningen tror på din avsikt. I den meningen sätts restriktioner på vårt handlande av omvärlden.

CH: Och försvaret spelar den avgörande rollen?

BR: Försvarets styrka är en av de avgörande komponenterna i

vår neutralitetspolitik. Ligger du geopolitiskt lyckligt till och kan du försvara din neutralitet, då har du en rimlig chans att vara neutral. Enbart en deklaration om neutralitet räcker inte. *CH*: "Men neutraliteten bestämmer vi själva", som statsråden förtröstansfullt brukar säga?

BR: Det är ett missbrukat uttryck, som tillkom för att användas för det fall, att utomstående skulle vilja föreskriva vad vår neutralitetspolitik *skall* innehålla eller hur den *skall* definieras. Här har nu skett en glidning från att andra inte skall föreskriva för oss vad vår neutralitetspolitik skall innehålla till att det vi förklarar som varande "neutralt handlande", det *skall* andra också uppfatta så. En gir på 180 grader alltså. Uppenbarligen finns här fröet till en själv motsägelse, som inte kan undgå att uppmärksammas i andra länder och skapa tvekan om de verkliga motiven för vår politik i detta avseende.

CH: Har neutralitetspolitiken förvandlats från ett medel för att hålla Sverige utanför krig, till ett politiskt mål i sig?

BR: Visst är det så. Inrikespolitik och utrikespolitik bestämmer varandra. — I den politiska debatten har parterna ofta anklagat varandra för att vilja föra en "inrikes utrikespolitik". Det är en föga genomtänkt beskyllning. Det går inte att göra en distinktion mellan utrikespolitik och inrikespolitik i den meningen, att de är fristående från varandra. Så inbördes olika personer som Lenin och John Kennedy har också i praktiskt taget identiska ordalag sagt ungefär detta: "Gränsen mellan utrikespolitik och inrikespolitik är en linje dragen i vatten." Och det är precis vad det är fråga om. Man kan inte föra en utrikespolitik som är skild från inrikespolitiken och vice versa, framför allt inte det förstnämnda. De förutsätter varandra.

Se på våra relationer med EG! Inte bestäms beslutet att icke vara medlem i EG *enbart* av neutralitetsöverbäganden. För åt sidan den utrikespolitiska skylten, där det står "NEUTRALITET" och de inrikespolitiska skälen blir synliga!

CH: En amatörmässig fråga i sammanhanget, ponera att Sverige vid en framtida tidpunkt skulle försöka få ett neutralitetsförbehåll, spelar det då någon roll för utfallet av förhandlingarna hur starkt vårt försvar är?

BR: Det tror jag inte spelar någon avgörande roll i det här sammanhanget. Snarare frågar man sig, *varför* Sverige vill ha ett neutralitetsförbehåll, och hur vi skulle vilja utforma ett sådant

förbehåll. EG har, när det gäller det utrikespolitiska samarbetet (EPS) — och det är ju det som här är särskilt relevant — en fastlagd princip: En stat som avser att bli medlem av EG förutsätts delta i det politiska samarbetet. En stat som icke är medlem av EG kan icke delta i det politiska samarbetet. Om Sverige skulle kunna formulera ett neutralitetsförbehåll i förhållande till denna princip, det vet inte jag. Men det finge väl i så fall uttryckas i stort sett som att: Vår neutralitetspolitik förbjuder oss att delta i ett *förpliktande* utrikespolitiskt samarbete.

CH: Skulle det utesluta medverkan i EPS?

BR: Taget efter bokstaven: nej, eftersom detta samarbete icke ännu är förpliktande. Idag är EPS rådgivande, diskuterande och samordnande. Men du kommer återigen in på trovärdigheten i neutralitetspolitiken. Man skulle naturligtvis kunna säga, att det inte vore trovärdigt, att vi sitter med i EG-kretsen, samtidigt som de allra flesta av medlemsländerna ingår i NATO. Detta är läget för dagen. Men historien är inte statisk. Om den utveckling som, när det gäller skeendet inom Sovjet och Östeuropa i övrigt, brukar benämnas med de i rysk historia hävdvunna begreppen "glasnost" och "perestroika" även skulle leda till ur vår synpunkt positiva ändringar i förhållandet Sovjet-Västeuropa, kan det icke undgå att få återverkningar på vår neutralitetspolitik.

CH: Tror Du att Sverige skulle vara välkommet som medlem av EG om vi från början deklarerade att vår neutrala, frispråkiga linje skall komma att drivas vid EPS-mötena? Skulle inte EG då uppfatta en svensk ansökan som kommande från en halvhjärtad kandidat med avsikt att kasta grus i EGs redan tungrodda beslutsmaskineri?

BR: Jodå, men så länge Sverige inte begär något generellt neutralitetsförbehåll får EG ju finna sig i detta, precis på samma sätt som man fått finna sig i att danskarna anmält avvikande mening ibland och att grekerna redan hunnit göra det vid åtskilliga tillfällen. Det är inget som förbjuder Sverige att driva egna ståndpunkter. Andra EG-medlemmar skulle kanske inte alltid tycka att vi var särskilt heroiska, det håller jag med dig om, men det har vi ju ändå inte rykte om oss att vara.

Men du glider in på en annan fråga, nämligen om det är något tryck på Sverige från EGs sida, att Sverige skall gå in som medlem i EG. Så är inte fallet.

CH: Sveriges relation med EG är enbart vår egen huvudvärk?

B R: Ja, det är det. Inom EG har man inga sömnlösa nätter för vår skull.

CH: Har vi någonting att lära av EG-medlemmen Irlands neutralitet?

B R: Nej, egentligen inte. Irlands situation är så specifik. Utom förstås, att det visar att EG som medlem, och i sitt politiska samarbete, kan ha en neutral stat och därmed att det inte är den *formella* neutralitetsstatusen som avgör, huruvida man kan vara medlem i EG och medverka i EPS. För vår del bör hindret alltså vara innehållet i *vår* neutralitetspolitik — och hur det ser ut bestämmer vi ju själva, enligt vad vi brukar framhålla. Och så länge vi själva förklarar oss icke kunna vara medlem i EG eller medverka i EPS, är det naturligtvis irrelevant vad andra neutrala stater anser sig kunna göra för egen del i en liknande situation.

CH: Schweiz då?

B R: Schweiz neutralitet är den absoluta neutraliteten. Neutraliteten som ledande princip för den schweiziska utrikespolitiken kan ledas tillbaka till 1600-talet, till förvecklingarna under Trettioåriga kriget, och bekräftades i den form vi nu känner den av Wienkongressen 1815. Det schweiziska edsförbundet proklamerade då vad man kallade sin "ständiga neutralitet", vilken erkändes av makterna, då det ansågs vara "ett allmänt europeiskt intresse", att det strategiskt viktiga landet icke skulle komma i händerna på någon eller några starkare makter och därigenom rubba den europeiska jämvikten. Den schweiziska neutraliteten är alltså, till skillnad från den svenska, institutionaliserad. Den har också kallats "ständig" eller ibland "absolut", och den därtill hörande politiken har därför kommit att bedrivas så, att man i görligaste mån undviker att trampa på *någon* öm tå. Mot den kontrasterar den svenska varianten, som ibland ger intryck av att tillämpa metoden att trampa på *alla* tår, om möjligt lika hårt.

CH: Om Schweiz skulle gå in i EG, har vi någonting att lära av det?

B R: Vad jag förstår, har vi då lärt att ett land som är bundet till en rent fördragsmässig neutralitet, som i detta fall rimligen torde vara en strängare form av neutralitet än vår egen, ändå anser sig kunna bli medlem i EG.

CH: Och samma sak gäller Österrike?

B R: För Österrikes del råder en helt annan situation. Öster-

rikes oförmåga att hittills gå in i EG är att föra tillbaka på en artikel i dess Statsfördrag. Men den artikeln talar inte om EG utan om att Österrike inte får ansluta sig till en organisation i vilken Tyskland ingår som medlem. Skulle Österrike den här gången lyckas bli medlem — man har försökt tidigare — så skulle det naturligtvis vara intressant för frågan om Österrikes EG-medlemskap, men det skulle vara oändligt mycket mer intressant ur synpunkt av förbindelserna mellan Sovjet och Västeuropa och Sovjet och Västtyskland i synnerhet.

C H: Då har det också betydelse för Sverige?

B R: Ja, rimligtvis på längre sikt, men jag tror man skall vara lite försiktig med slutsatserna av Österrikes erfarenhet, i varje fall tills vidare.

C H: Hur skall Sverige förhandla med EG?

B R: Min personliga mening är att vi skall gå fram på två linjer, dels "ensamseglä", dels genom EFTA.

C H: Bilateralt förhandlande Stockholm-Bryssel?

B R: Ja, men vi måste ha klart för oss, att det här inte är fråga om någon förhandling i ordets vanliga mening. Enligt min mening bör vi så snart som möjligt och så explicit som möjligt, i Bryssel och hos dem som kommer att skriva utkastet till EG beslut (direktiven) i de här frågorna, tala om vad Sverige tycker och tänker: Vad vi har för synpunkter och problem, vad vi har för goda uppslag och idéer för att förverkliga den Inre Marknaden. Vad vi har att göra är att på bästa möjliga sätt argumentera för en viss uppfattning i de här frågorna. Om vi sedan också kan få till stånd en EFTA-linje, så mycket bättre. Men om vi inte skulle lyckas med det, så har vi ändå i Bryssel gett tillkänna vår syn. Det är viktigt att detta sker i god tid, eftersom tidsfaktorn här är av betydelse. Det gäller att vara ute och argumentera innan man inom EG hunnit skriva någon text och framför allt innan någon text har börjat behandlas i olika organ.

C H: Vad har du för förhoppning om EFTA som en förhandlingskartell?

B R: Att jag betvivlar, att EFTA verkligen kan bli någon sådan kartell — i verklig mening. Därtill är EFTA som organisation alltför litet lämpad. Utrikeshandelsministern har 1987 i ett tal väl definierat vad jag menar, när hon sade: "EFTA är ett frihandelsavtal där varje land fattar suveräna beslut i varje fråga och det innebär att EFTA-länderna alltid måste resonera sig sam-

man till ett beslut, en ståndpunkt.” Med tanke på de ofta inte så lite divergerande meningarna i dessa frågor bland EFTA-medlemmarna tar sådant tid, och tid är just vad vi inte har i detta sammanhang.

CH: Vad svarar du dem inom näringslivet som säger att det är klart att Sverige skall bli medlem i EG?

BR: Att jag icke förstår vad man skulle vinna på att i dagens läge driva frågan om den *formella* relationen mellan Sverige och EG. I stället bör vi alla verka för att Sverige fullt ut deltar i samarbetet i Bryssel, det må gälla handel och ekonomi, forskning, högteknologi, studentutbyte, ömsesidigt erkännande av examensbevis och liknande.

CH: Vad menar du Sveriges förhandlingsmål bör vara på längre sikt, låt säga 20 år?

BR: Jag ser ”Europa” som en process och skulle vilja att Sverige vid den tiden är en fullvärdig deltagare i det integrationsarbete som då förhoppningsvis fortfarande pågår. Vi är trots allt en del av det kreativa Europa och borde ha mycket att ge. Inte minst borde, tycker jag, en rörelse som socialdemokratien, som alltid berömt sig av att vara internationell och ha ambitionen att driva på utvecklingen, mera än kanske någon annan, se och acceptera processen i Bryssel som det hittills mest positiva instrumentet att förverkliga ett enat och så långt som möjligt integrerat Europa. Och då menar jag *hela* Europa, inte bara Västeuropa, även om, av skäl som vi alla känner, det praktiska arbetet mot detta mål för närvarande kan bedrivas huvudsakligen endast där.

Låt mig till slut säga, att jag tror att denna process kommer att utspelas mellan självständiga nationalstater. General de Gaulles föreställning om ett ”Europe des Patries”, ett Fädernesländernas Europa, gäller nog för överskådlig framtid.

Efterskrift

Den 17 januari 1989 höll EG-kommissionens ordförande Jacques Delors ett tal som kan få viktiga konsekvenser för Sverige: efter talet bör risken för ekonomisk diskriminering av Sverige inom EG ha minskat. Men Delors' tal reser fundamentala, besvärliga frågor som rör vårt självbestämmande. Priset för Delors och EGs icke-diskriminering av Sverige är nämligen att den faktiska handelsfriheten i de beslut som riksdag och regering tar sannolikt reduceras i högre grad än om Sverige blir medlem av EG.

Delors tal

Vad sade Delors, och vad var nytt i det han sade?

- Delors poängterade att EFTAländerna inte kan plocka russin ur EG-kakan, dvs samarbetet EG-EFTA får inte innebära att EFTAländerna plockar fördelar och avstår från nackdelar som är förende med skapandet av EGs inre marknad. Delors tal var i detta stycke ett upprepande av en för Sverige välbekant EG-ståndpunkt.
- Delors tal måste tolkas som att han avvisar eventuella önskemål om att EG skall tillmötesgå ett formellt neutralitetsförbehåll framfört i en medlemsansökan. Medlemskap i EG bygger på en balans av rättigheter och skyldigheter för medlemmarna. "Det är extremt svårt att inom denna allomfattande union (EG) tillhandahålla möjligheten att välja meny", det vill säga ett avvisande av möjligheten för ett neutralt land att välja en sådan meny av rättigheter och skyldig-

heter som innehåller en rättighet utöver de som dagens medlemmar har, nämligen rättigheten att inte behöva delta i EGs oförbindliga utrikespolitiska överläggningar (EPS). På denna punkt innebar Delors tal en skärpning av en redan etablerad EG-ståndpunkt.

Däremot kan ett neutralt land naturligtvis alltid i en ansökan "informera" EG, eller till EG "anmäla", att man är neutralt, dock — efter Delors tal — utan att hysa förhoppning om att EG skall ta formell ställning till sådan information. Ett neutralt land som blir EG-medlem har naturligtvis sedan samma rätt som alla andra medlemsländer att tåga, protestera, instämma, och ta egna initiativ när man sitter med vid EPS-bordet.

- Delors angav att han anser att EFTAländerna förtjänar en högre status i EGs utrikes relationer än andra länder. Delors uttalande bör innebära att EG inte kommer att vilja behandla ett EFTAland som varje annan GATTmedlem i den nu pågående Uruguayrundan, och att EG vill ge EFTAländerna preferensbehandling utan att avvakta Uruguayrundans slutförande 1990.

Andra länder — som USA, Japan och fd kolonier — kommer säkert att protestera hos EG mot sådan förmånsbehandling av EFTA, och eventuellt dra in sådana försök i de pågående GATTförhandlingarna. Även om Delors uttalande på denna punkt är glädjande för oss i EFTAländerna, skall vi därför inte ta för givet att EG i slutändan faktiskt klarar av bravaden att i parallella förhandlingar inom GATT och med EFTA hålla fast vid Delors' tanke om olika status för olika länder. Exempelvis att EG inom hela varu- och tjänstehandeln skulle lyckas med att ge EFTA en förmånligare behandling än USA.

- Det verkligt nya i talet var att Delors nämner för EFTAländerna möjligheten av en *ny institutionell form* för EG-EFTAsamarbetet. *Förutsatt* att denna nya form förverkligas, skulle det bli möjligt för EG att utsträcka det *ekonomiska innehållet* i viktiga delar av EGs Inre Marknad till EFTAländerna. Observera alltså att Delors på klassiskt EG-vis binder ihop frågorna om *form* och *innehåll* i samarbetet: För att EFTA skall ges möjlighet till vidgat och fördjupat innehåll i sitt samarbete med EG förutsätter Delors att formfrågan

samtidigt får sin lösning. Sveriges anslutningsform blir avgörande för vad som kan inkluderas i samarbetet (se Viklunds och Stålvants bidrag i boken).

Form och innehåll i samarbetet

Mot EGs och Delors uppläggning kan ställas den lika klassiska svenska ståndpunkten i förhandlingar med EG, nämligen att söka hålla isär form och innehåll. Sverige vill koncentrera agerandet på innehållet i samarbetet, dvs de ekonomiska fördelarna, och undvika frågan om formen för samarbetet eftersom den frågan väcker svårlösta interna svenska dilemma kring suveränitet och neutralitetspolitik. Vad vill vi ha: Association? Reviderat frihandelsavtal? Medlemskap på 90-talet? Öppen ansökan?

Det ekonomiska innehållet i det samarbete som Delors erbjuder förefaller att kunna möta flera svenska önskemål om ekonomisk icke-diskriminering inom varu- och tjänstehandeln områden: tullunion, gemensam konkurrenslagstiftning och annan lagstiftning som säkerställer den fria handeln. Däremot nämner Delors inget om t ex personers fria rörlighet mellan EFTA och EG, eller någon västeuropeisk passunion.

Med bl a detta mycket viktiga undantag tillmötesgår sålunda Delors i sitt tal några av riksdagens i maj -88 angivna mål för svensk integrationspolitik. Slutmålet för Sveriges överläggningar med EG beskrivs där som att "svenska medborgare och företag på vitbokens [om Inre Marknaden] alla områden bör få åtnjuta samma fri- och rättigheter som medborgare och företag i EGs medlemsländer samt att svenskar och svenska företag inte i något hänseende skall diskrimineras". Dessa mål tagna på allvar innebär krav på långtgående samordning av svensk politik med EGs, t ex handelspolitiken, jordbrukspolitiken, skattepolitiken, kapitalrörligheten, närings- och konkurrenslagstiftningen, bank- och försäkringslagstiftningen (se Hamiltons bidrag).

EFTAländernas trovärdighet

Om Sverige inte skulle bli medlem av EG måste Sverige med denna förhandlingsuppläggning betala ett pris för att uppnå

riksdagens mål genom att ge upp en del av sitt självbestämmande. I motsats till ett land som inträder som fullvärdig medlem i EG får Sverige i realiteten mycket litet tillbaka i form av medbestämmande. Vi återvinner inte suveränitet på det sätt som vi skulle göra genom ett medlemskap, och vinner inget insteg i EG-ländernas interna beslutsfattande och inrikespolitik. Däremot kommer EGs beslut att ständigt påverka vår egen inrikespolitik. I den centrala frågan om suveräniteten avstår alltså Sverige från att tillämpa principen om ömsesidiga åtaganden (reciprocitet). Den nuvarande politikuppläggningsen med brist på reciprocitet i inflytande och beslutsrätt i EGs institutioner innebär att Sveriges EG-politik har framstått som bristande i trovärdighet, sett ur EGs synvinkel.

Och precis frågan om trovärdigheten i EFTAländernas politik gentemot EG tar Delors upp i sitt tal. Genom frågor testar Delors om bl a Sverige egentligen menar vad man säger, nämligen att man vill inordna sig i EGs fortgående beslutsprocess, trots att man saknar medlemskap. Delors reser i sitt tal uttryckligen frågorna om inflytande och gemensamma beslutsfattande organ: "Är våra EFTApartners beredda att stå fast vid en gemensam (med EG) handelspolitik gentemot utanförstående av det slag som måste tillämpas inom en tullunion? Delar de våra grundläggande synsätt? Den inre marknaden innebär också harmonisering. Är våra (EFTA) partners villiga att i sin egen nationella lagstiftning införa (EGs) gemensamma regelsystem som är så väsentligt för en fri varuhandel, och, i konsekvens därmed, acceptera domsrätten hos EG-domstolen, som har demonstrerat sin mycket högstående kompetens och opartiskhet? Samma fråga uppstår beträffande statliga subventioner, och (uppsatta) sociala villkor för en rättvis konkurrens syftande till bättre arbets- och levandsvillkor."

Tullunion

Låt mig utveckla Delors testfrågor genom två exempel och första handelspolitiken. Delors erbjuder tullunion med EG, vilket har den utomordentligt viktiga fördelen för Sverige att samtliga gränskontroller för varor kan tas bort, dvs riksdagens mål om icke-diskriminering inom varuhandeln kommer väsentligt närmare sitt uppfyllande.

För Sverige att göra en anpassning till en gemensam tullunion, och därmed till den externa handelspolitik som EG driver just idag, är kanske inget större problem från synpunkten om självbestämmande. Den stora svårigheten uppstår om vi avkrävs ensidig anslutning till varje framtida handelspolitik som EG kommer att driva. Vad beslut om gemensam tullunion innebär är alltså inte bara att vi ansluter oss till EGs politik så som den gestaltar sig vid en viss tidpunkt, utan också till EGs *framtida* handelspolitik — om arrangemanget skall leda till borttagna gränskontroller och icke-diskriminering. Först när Sverige driver handelspolitik på detta sätt kan EG ignorera ursprunget för de varor som kommer från Sverige, och därmed ta bort sina egna gränskontroller mot Sverige.

EG måste givetvis göra en egen bedömning av Sveriges förmåga att uppfylla ett avtal om att följa EG handelspolitik. Ur EGs synpunkt är det föga sannolikt att varje framtida svensk regering kan leva upp till ett avtal som innebär att Sverige tillämpar en politik över vars utformning Sverige har inget eller endast marginellt inflytande. En demokratiskt vald regering i Sverige som har att ta hänsyn inte bara till val och väljare utan också till starka intresseorganisationer, massmedia, etc kan svårtligen förväntas tillämpa en *utifrån*, av EG, angiven politik för, i princip, all framtid.

Konkurrenslagstiftning och offentlig upphandling

Konkurrenslagstiftningen och offentlig upphandling är det andra exemplet. Reciprocitet vad gäller deltagande i offentlig upphandling skulle — som Delors påpekar — förutsätta att hela svenska konkurrenslagstiftningen läggs om enligt EGs principer (ingen omöjlighet; det har gjorts i Storbritannien), och att ekonomisk verksamhet i Sverige läggs under EG-domstolens domsrätt, men även under EG-kommissionens juridiska ansvarsområde. Kommissionen har — märk väl! — ett direkt, fördragsmässigt, operationellt ansvar för att konkurrensrätten efterlevs, tex på områden som nämns i Delors tal. Som om det inte vore nog med problemet att behöva definiera EG kommis-

sionens kompetens i förhållande till icke-medlemmar, det besvärliga ur suveränitetssynpunkt är dessutom, återigen, en anslutning till EGs obesedda, framtida konkurrenslagstiftning, rättstillämpning, osv. Sverige (EFTA) kan realiter i goda fall bara få ett ganska begränsat inflytande, eller inget inflytande alls i EG-kommissionen, vid utformandet av EG-lagar, prejudikat i EG-domstolen, i EG-kommissionens rättstillämpning, osv.

Slutsats: Först om Sverige deltar i såväl förberedande handläggning som beslut blir det för EG trovärdigt att varje framtida svensk regering inför sina väljare försvarar tillämpningen av beslut fattade inom EG. Först med en sådan fast anknytning, kommer riksdagens angivna mål att kunna uppfyllas, bl a att EG accepterar att ta bort sina gränskontroller mot Sverige och att inte diskriminera Sverigebaserade företag vid offentlig upphandling inom EG. Sverige måste integreras i EGs beslutsprocess med samma ansvarstagande för resultatet som om Sverige vore medlem i EG. På detta sätt hänger uppfyllandet av riksdagens mål på det ekonomiska området, *innehållet*, intimt samman med *formen* för Sveriges inflytande och institutionella anknytning till EG.

EFTAs kollektivanslutning

För Sverige blir den centrala frågan om Delors och EGs kommande förslag till nya gemensamma institutioner kan uppfylla Sveriges önskemål om så stort inflytande att vår regering och riksdag, trots att Sverige inte är medlem, ändå skulle kunna fylla rollen som trovärdig motpart och framtida lojal exekutör av överstatliga beslut.

Jaques Delors föreslår att det mellan EFTA och EG kunde upprättas "ett nytt, mer strukturerat samarbete med gemensamma beslutsfattande och administrativa organ för att göra vårt agerande mer effektivt och som understryker den politiska dimensionen inom de ekonomiska, sociala, finansiella områdena". Vad Delors erbjuder EFTAländerna kan karaktäriseras som en kollektivanslutning av EFTA till valda delar av EGs Inre Marknad.

Låt mig peka på två centrala problem för Sverige som Delors

tal reser. Jag börjar med det mest omtalade, men mindre viktiga, nämligen *EFTAs roll*, det sk EFTAspåret (se Herins bidrag). Därefter återkommer jag till den fundamentala och svårare frågan om den faktiska handlingsfriheten.

Ett villkor som Delors ställer för EFTAs partiella kollektivanslutning till EGs inre marknad är att EFTA ändrar sin konstitution — eller åtminstone sitt de facto agerande — på så sätt att det inom EFTA skapas överstatliga organ — en "EFTA-kommission"? — som i förhandlingssammanhang kan teckna firma för EFTAs medlemmar, och som, när framtida EG-EFTA avtal har slutits, även fortsättningsvis har befogenhet att teckna EFTAländernas firma. Detta innebär exempelvis att EFTAs medlemsländer överlämnar beslutsrätt till sin "EFTA-kommission", till en av EG — och EFTA gemensamt? — sammansatt domstol, till EG-kommissionen (i bl a konkurrensrättsliga frågor), och sannolikt också till andra överstatliga organ.

En sådan utvidgning av EFTAs och EG-kommissionens kompetensområden blir svårsmält framför allt för Schweiz: Exempelvis har landets kantonen en betydande självständighet, och EGs tuffa konkurrenslagstiftning tillämpad i Schweiz skulle innebära slutet för många illiberala brödraskap i landets affärsvärld. Finland vill inte ha någon inblandning i sin handelspolitik mot öst. Österrike vill helst lämna EFTA och bli medlem i EG.

Allt detta är naturligtvis också Delors medveten om, och han spelar till en del ett Svarte Petterspel med EFTAländera. Om det misslyckas för EFTA, eller enskilda EFTAländer, att hänga med i den västeuropeiska integrationen och EGs inre marknad, så skall ingen sedan kunna komma och skylla på EG.

I en situation med EFTAspåret vid vägs ände uppstår frågan om det "mera strukturerade samarbete" som Delors erbjuder kan grundas på bilateral, eller nordisk basis. Svaret vet ingen idag (februari 1989), men det förefaller inte orimligt att EG skulle acceptera de nordiska EFTAländerna som en i sammanhanget kompetent förhandlingskartell, förutsatt att länderna kan bilda en med överstatliga befogenheter utrustad "Nordkommission". Den skulle i förhandlingar med EG-kommissionen teckna firma för Sverige, Finland, Norge och Island.

Det "strukturerade samarbetet med gemensamma beslutsfattande och administrativa organ" kan självklart inte ge Sverige samma inflytande över de beslut som kommer att träffa oss som

ett medlemskap skulle ge. EG har tidigare angivit som villkor för samarbetet med EFTA (se Braunerhielms första bidrag):

- att EGs egen integration alltid kommer i första hand.
- att samarbetet med EFTA på intet sätt får störa EGs interna beslutsprocess.

Om dessa villkor fortfarande gäller — vilket är en av många bra frågor att ställa till Delors — är det svårt att bedöma hur mycket EFTA skulle få säga till om i de gemensamma beslutsfattande organen. Observera att de nödvändiga besluten inom EG för att förverkliga Delors institutionella skiss under alla förhållanden kräver enhällighet, och att varje medlemsland sålunda kan skydda sig mot att bli överflyglat av EFTAländerna som grupp. Beneluxländerna är ett exempel på länder som skulle kunna tänkas vilja utnyttja sina konstitutionella rättigheter enligt Romfördraget för att stoppa Delors' skiss — om de nu inte får något i utbyte, t ex en ännu mer fördjupad integration mot europeisk union bortom 1992, därmed skapande nya politiska trösklar mot bl a EFTAländerna.

Om vi för resonemangets skull antar att EFTA trots tidigare påpekade svårigheter klarar att omstrukturera sig självt i enlighet med Delors krav, och inget veto läggs in mot Delors skiss från t ex Benelux, måste Sverige i ett *första steg* i olika frågor jämka sig samman med de andra EFTAländerna under "EFTAKommissionens" överstatliga paraply, och därefter, i ett *andra steg*, får "EFTAKommissionen" jämka sig samman med EG-kommissionen, dock, kanske i realiteten med begränsningen att ha ett ganska modest inflytande över den slutliga lösningen; asymmetrin i förhandlingsstyrka är alltför uppenbart till EFTAs nackdel, hur gärna vi än vill se oss själva som ekonomiskt viktiga och politiskt outhärliga.

Delors anger i sitt tal ingen tidsdimension. Skall hans "strukturerade samarbete" och gemensamma organ ses som en konstruktion fram till 1993? Är det ett övergångsarrangemang i avvakten på att EFTAländerna blir mogna att söka fullt medlemskap?

Slutmålet är svenskt medlemskap

Det är uppenbart för var och en att Sveriges och de andra EF-Taländernas faktiska handlingsfrihet riskerar att bli ganska beskuren med Delors modell. Vad kan man då i förväg från svensk sida göra åt den saken?

För det första bör man enligt min mening klart deklarera att slutmålet är svenskt medlemskap - förr eller senare. Endast på detta sätt kan Sverige uppfylla riksdagens mål från maj -88. För det andra kan vi kanske på så sätt hindra EG att vid en framtida tidpunkt avvisa svenskt medlemskap. Om nämligen Sverige, efter att ha levt en tid med Delors "strukturerade samarbete", och sedan vill ändra sig, antingen på grund av att neutralitetsrestriktionen fallit bort, eller att faktiska handlingsfriheten upplevs som alltför inskränkt, bör Sverige från början ha sökt förhandla sig till en garanti hos EG att vi, med kort varsel, har *rätt* att bli fullvärdiga EG-medlemmar, om vi så skulle vilja. Sverige måste alltså undvika situationen att först gå in i ett nära beroendeförhållande till EG, och sedan, om vi vill lösa beroendet genom medlemskap, nekas detta. I en utvecklingsklausul bör Sverige söka få inskrivet ett vilande medlemskap, som kan aktiveras inom, säg, två år efter det att Sverige sänt in en ansökan därom. Men detta är en lösning att ta till först om det skulle visa sig omöjligt med fullt medlemskap vid mitten av 90-talet.

Register

- aktiebörs 132
aktier 232
alliansfrihet 97, 183, 187,
234
Andersson, Sten 237, 252
Andreotti, Giulio 243
anti-dumpingtull 69 f, 205, 228
anti-terrorism 245
apartheid 245
Arabförbundet 244
arbetarskydd 189
Arbetarskyddsfonden 203
Arbetarskyddsstyrelsen 231
arbetskraftskonkurrens 197
arbetslöshet 69, 148, 159 f, 162,
190, 202, 206, 210
arbetsmarknad 23, 39, 64, 92, 189,
190, 199, 211, 215, 218, 229
arbetsmarknadspolitik 92
arbetsmiljö 30, 33, 92, 164, 172
f, 178, 189, 201 ff, 205, 231
Arbetsmiljöfonden 203
arbetstagarrörlighet 41, 186
arbetstillstånd 64
ASEA-Brown Boweri 77, 191,
209, 215
ASEAN-länderna 244 f
association till EG 81 ff
autonom (självstyrd) integration
223
autonomi 261
avfallsåtervinning 34
avgasrening 178
avistapengar 137
avskräckning 253
avveckling av kreditinstitut 134
bankdepositioner 232
banker 126 ff, 133-140, 144
bankfilialer 134, 141, 232
banktjänster 16, 133, 135 f,
140
Berlinguer, Enrico 194
Bernitz, Ulf 78
Bildt, Carl 187, 249, 251
bilförsäkringar 143
blockerande minoritet 89 f, 91
Bohman, Gösta 236
bolagslagstiftning 21, 24, 41,
189, 219, 233
borgensförsäkring 143
Bretton Woods-systemet 129
BRITE 35
Brundtland, Gro Harlem 250
budgetstabilisator 115
budgetunderskott 149, 155
bytesbalans 149, 202
börsintroduktion 132
Cairns-gruppen 118

- CAP (Common Agricultural Policy) 79 f, 98, 107
 captive regulation 71
 captivebolag 142
 CEN (Comité Européen de Normalisation) 32, 166, 175
 CENELEC 32, 166, 175
 CEPT 32, 168, 175
 charterskatt 60
 Cheysson, Claude 29, 206
 Clercq, Willy de 36
 COGECA 99
 COMECON 250
 COMETT 65
 commercial banking 127 f
 Cookerrapporten 135
 COPA 99
 COST (European Cooperation in Scientific and Technical Research) 34

 Davignonrapporten 199, 237, 239, 254
 Delfi-studier 117
 Delors, Jacques 202, 242
 destinationsprincipen 60
 devalvering 157, 159 ff
 direkt inkomststöd 114 f
 direktinvesteringar 46 ff, 191
 diskriminering 16, 27 f, 70, 73, 74, 211
 drogpolitik 217
 dumping 207, 220, 228 f
 Dunkerquefördraget 238

 EFTA-konventionen 15, 28, 51
 EGs databas (TED) 75
 EGs integrationsarbete 51 f
 EGs vitbok (White Paper from the Commission to the European Council) 21, 23, 25, 125, 130, 132, 135, 136, 168, 185, 188, 190, 216, 220, 226, ekonomisk integration 12, 158 f, 186, 188
 ekonomisk politik 12, 128, 130 f, 149 f
 ekonomisk tillväxt 66
 ekonomiskt-politiskt samråd 33
 energi 30
 Enhetsakten (Singel European Act) 14, 25 f, 87, 170 f, 172, 189, 236, 241, 248
 enstämmighetsregeln 247
 Erlander, Tage 251
 ERSAMUS 65
 ESK 243
 ESPRIT (European Strategic Programme for Research in Information Technology) 34 f
 etableringskontroll 62
 etableringsrätt 41, 142 f, 199, 211, 215, 219, 231
 EUREKA 35, 133
 eurodollarmarknaden 126 f, 129 f
 Eurogloom 204
 Europafacket (EFS) 201, 206
 Europas Förenta Stater 14, 181
 European Currency Unit (ECU) 13, 129 f, 147 f
 European Economic Space 29, 38, 206
 Europeiska Monetära Samarbetet (EMS) 13, 27, 105 f, 129 f, 138, 146 ff, 233
 europeiska patentkonventionen 25
 Europeiska Politiska Samarbetet (EPS) 14, 26, 211, 213, 240 ff, 259, 264 f
 Europeiska Rådet 26, 38, 241, 249
 europeisk integration 226, 233
 europeisk standardisering 168 ff
 Euroclerosis 204
 EURYDICE 65

- exportbegränsningar 69
- exportbidrag 101
- exportsubventioner 101, 103, 106
- fackligt samarbete 209
- fackligt inflytande 201
- Falklandskrisen 246
- fast växelkurs 129, 131, 146 f, 153, 155, 157 f, 160 ff, 233
- Februaribeslutet 112, 115 f, 122
- finansiell lagstiftning 131
- finansiell tjänstehandel 16, 126 f, 186, 231
- finanspolitik 197
- fjärde resursen 115
- flygtrafik 63 f
- fordonsbeskattning 63
- forskning 27, 30, 33, 65 f, 204
- FoU-samarbete 33 f
- Frisch, Ragnar 191
- fysiska hinder 185
- fördelningspolitik 41, 190, 210
- Förenta Nationerna 182, 243 ff
- föreskrifter, nationella 22 f
- företagsfusion 77 f, 191, 201, 205, 210, 215, 219
- företagsstöd 207, 220
- företagsuppköp 215, 219
- förhandlingskartell 51
- förmögenhetsbeskattning 131
- försvarsberedskap 253
- försvarspolitik 214
- försäkringsbolag 126 f, 142 ff, 232
- försäkringstjänster 142 ff
- förtidspensionering 114
- förädlingsvärde 107 f
- garantitröskel 102, 116
- GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Allmänna tull- och handelsavtalet) 12, 37, 56, 116 ff, 125 f, 167, 207, 227
- gemensam finansiering 104, 109
- gemenskapspreferens 104, 111
- Genscher, Hans-Dietrich 244
- González, Felipe 258
- Gorbatjov, Michail 15, 243
- Grandin, Anita 184, 187
- gruppensionsförsäkring 143
- grupplivförsäkring 143
- gränskontroll 20 ff, 25, 28, 35, 38, 41, 53, 54 f, 72, 79, 186, 196, 205, 216
- gröna växelkurser 105 f, 113
- Grönboken (Perspectives for the Common Agricultural Policy) 112, 114
- Hallstein, Walter 181
- handelshinder 70, 79, 148
- handelspolitik 79
- Hansen, H C 255
- Hellström, Mats 29, 183 f, 187, 206
- hemmamarknadsefterfrågan 226
- hypoteksinstitut 134
- hälsoskydd 172, 178, 216
- högteknologiskt samarbete 35
- icke-diskriminering 16, 53 f, 65, 67, 76, 78, 212, 217
- icke-tariffära gränshinder 71 f
- icke-tariffära handelshinder 54, 67, 69
- importförbud 101
- importrestriktioner 19, 55, 165, 207
- indirekt beskattning 16, 25, 56 ff, 188, 233
- inducerad (framkallad) integration 223
- industripolitik 197
- industrivaruproduktion 43 f, 215

- inflation 155, 160, 202
- införselavgift 101 ff
- inhemsk konkurrens 101
- inkomstfördelning 107
- inkomstmål 99 f
- inkomstskatt 61
- inkomststöd 112, 119, 120
- inrikespolitik 263
- insiderhandel 132
- integrationsvinstfördelning 41
- Interbourse Data Information System (IDIS) 132
- International Electrotechnical Commission (IEC) 166
- International Organization for Standardization (IOS) 166
- internationella finansaffärer 233
- Internationella Regleringsbanken (BIS) 135
- internationell arbetsfördelning 192, 195, 208
- internationell integration 233
- interventionslager 106
- interventionssystemet 101 f, 111, 113, 117
- investment banking 127 f
- Jacobsson, Max 261
- JET (utveckling av fusionsenergi) 33
- jordbruk 30
- jordbrukshandel 38
- jordbrukspolitik 12, 16, 55, 79, 98 f, 103 ff, 106 ff, 110, 204, 217, 246
- jordbrukspolitiska reformer 118 f, 120
- jordbruksstöd 107
- kapitalbas 135
- kapitalmarknad 12, 129, 134 ff, 150
- karantänsbestämmelser 76
- Kennedy, John 263
- Kohl, Helmut 258
- kollektiva värdepappersfonder 132
- kompatibla system 166
- konkurrens 220
- konkurrensbegränsning 62, 76
- konkurrensdevalvering 148, 154, 157
- konkurrenslagstiftning 67, 77 f, 79 f
- konsolidering av räkenskaper 134
- konsortiebanker 137, 139
- konsumentkrediter 135
- konsumentmål 99
- konsumentskydd 30, 33, 172, 189
- Konsumentverket 231
- kreditexpansion 155
- kreditförsäkring 143
- Kreditmarknadskommittén 141
- kringreseförbudet 64
- krishantering 245
- Krugerrand 245
- kvalificerad majoritet 26, 87, 89, 91, 170
- kvalitetsföreskrifter 41
- kvantitativ produktionsstyrning 111, 112
- kvantitativa handelsrestriktioner 125
- kvoterings 62
- kärnvapenavskräckning 253
- Köpenhamnsrapporten 241
- lagen om anställningsskydd (LAS) 202
- lagen om medbestämmanderätt (MBL) 201
- legalistiska linjen 248
- Lenin 263
- licenstvång 70

- likvärdig konkurrens 35
- livförsäkringsbolag 142
- livsmedelsstandard 189
- Lomé-konventionen 54 f
- Londonrapporten 241
- Luxemburgdeklarationen 28, 33, 174, 183, 187, 206 f, 216, 221, 224, 241
- lågspänningsdirektivet 176 ff
- länderspecifika intressen 226
- marknadsexpanderande åtgärder 111
- marknadsprisbildning 100
- massrisk 142
- MAST (havsmiljöprogram) 34
- medansvarsavgift 113, 116 f
- Merrill Lynch 127
- mervärdesskatt 36, 56 ff, 186
- migration 16, 49 f, 74, 80
- militärallianser 253
- militärpolitik 181
- miljö 27, 30, 33, 90 f, 98, 115, 171, 179, 189, 205, 208, 216
- Ministerrådet 87
- Mitterrand, François 35, 258
- mjölkkvoter 113
- monetära kommittén 130
- monetära utjämningsbelopp 105 f
- multilateral frihandel 95 ff
- målpris (target price) 100 f
- nationalstater 194
- nationell bestämmanderätt 199, 211, 261
- nationell lagstiftning 192
- nationell självständighet 13, 181 f, 187, 189, 191, 196, 198
- NATO 15, 238, 240, 242 f, 264
- neutralitetspolitik 14 f, 16 f, 53, 82, 199, 211 ff, 221 f, 237, 247 ff, 250, 253 ff, 261 ff
- Nomura Securities 127
- Nordiska rådet 184
- nyemission 132
- näringsfrihet 186
- obligationer 232
- obligationslån 129 f
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) 37, 121, 207
- offentlig upphandling 23, 32 f, 35, 41, 67, 70, 73 ff, 205, 218, 227
- offentliga tjänstemonopol 232
- offentliga utgifter 61
- oljevaluta 153
- omsättningsskatt 56
- otillbörlig konkurrens 29
- Palme, Olof 83, 237, 249, 254
- Papandreou, Georgios 258
- penningmarknaden 129 f, 136
- penningpolitik 16, 130, 146, 150 f, 153
- penningsmängdstillväxt 155
- PLO 244
- politiska linjen 248
- Pompidou, Georges 255
- preferensavtal (Preferential Trade and Cooperation Agreements) 54 f
- preferensbehandling 75, 92, 94 f
- prispolitik 100, 111
- prisreglering 101 f
- prisstöd 119
- producentstödekivalent (PSE) 121 f
- produktstandarder 72, 205, 208, 230
- protektionism 12, 67 f, 69, 74, 109, 212
- punktskatter 58, 186

- RACE 35
 realignments 151, 155
 reallöneutveckling 208, 212
 reciprocitet 36, 75, 83, 130, 135, 140, 144, 226, 232
 regelharmonisering 230 f
 regionalpolitik 197
 regionstöd 122
 rekonstruktion av kreditinstitut 134
 renationalisering 117
 riksprovplats 165, 176
 riskkapital 131, 133
 Romfördraget 13, 19 ff, 24, 26, 65, 70, 82, 98, 125, 128, 167, 168, 170 f, 172 f, 190 f, 206, 213, 215, 229, 237, 247 ff
 Romunionen 181
 rättshjälpsförsäkring 143
 röstning 87 f

 S-märkning 177
 sakförsäkringar 142 f
 samarbetsaktioner 150
 Sarris, Alexander 108
 Schlüter, Poul 258
 Schori, Pierre 53
 Schumandeklarationen 239
 Single Administrative Document, SAD 32
 sjukförsäkring 202
 skadeförsäkringsbolag 142
 skattepolitik 197, 217, 233
 skogsindustri 34
 skyddsföreskrifter 41
 slaktdjursvagn 101
 sociala dimensionen 92 f, 214
 sociala trygghetssystem 201 f
 social dumping 189
 socialt stöd 114
 spannmålsöverskott 106, 111
 SPES (ekonomisk integrationsforskning) 34
 standardharmonisering 29, 31, 169 ff
 Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) 166
 standardmoms 56, 58
 statsstöd 30, 186, 189
 Stockholms Fondbörs 127, 132
 stora risker 142
 stordriftsfördelar 73
 Stray, Svenn 29
 strukturpolitik 100
 studentutbyte 41, 64 f, 186
 stålexport 69
 stålforskning 33 f
 stödköp av valuta 150
 subventioner 76
 suveränitet 13, 97, 261
 Svenska Arbetsgivareföreningen 190
 Svenska Elektriska Materialkontrollanstalten (SEMKO) 177 f
 säkerhetsföreskrifter 164
 säkerhetskrav 166, 168 f, 171, 174 f, 208, 212, 216
 säkerhetspolitik 15, 214, 238, 242

 take-over-erbjudanden 132
 tekniska handelshinder 16, 20, 22, 29, 31, 35, 41, 72, 165-180, 170 ff, 185, 189, 205, 207, 217, 220 f, 230
 tekniska standarder 166 ff, 186
 teknisk utveckling 27, 33
 temporärt stöd 114
 TETRAPAK-talet 254
 Thatcher, Margaret 153, 204, 211, 222, 258
 The European Central Bank 131
 the new approach 22, 32, 168
 tjänstehandel 24, 35, 41, 67, 76 f, 80, 125 f, 186, 218, 223, 227

- tjänsteutbyte 192, 195, 232
- transnationalisering 191 ff, 208, 224, 233
- transportpolitik 16
- transporttjänster 62
- tedjapartscertifiering 169
- tröskelpri 100
- tullfrihet 19, 125
- tullskydd 114
- tullunion 20, 38, 81, 255 f

- UNICE 201
- unionsbildning 195
- upplaggningsregler 132
- ursprungs kontroll 38
- ursprungsregler 29, 32, 227 f
- Uruguay-rundan 68, 117, 125
- utlandsetablering 139 ff, 190
- utrikeshandel 11, 42, 44 ff, 50, 67 f, 129
- utrikeshandelspolitik 262
- utrikespolitik 181, 247, 263
- Utrikespolitiska institutet 187

- valutakorg 146 f, 151, 157 ff, 162
- valutamarknaden 127 ff
- valutaormen 129, 147, 157
- valutapolitik 128, 189

- valutareglerng 13, 127, 130, 132, 141, 143, 190, 206, 219, 231 f
- valutarestriktioner 21, 127
- valutautlänningar 232
- varuhandel 53, 223
- varuproduktion 192
- varuutbyte 195
- Wernerplanen 254
- Wienkongressen 1815 265
- Vredelngdirektiven 201
- värdepapper 127, 132
- Västeuropeiska Unionen (WEU) 239 f, 243, 245
- växelkursstabilitet 131, 153 f

- YES for Europe-programmet 65
- yttre tullmurar 54

- Åström, Sverker 259
- återförsäkringar 144

- övernationella beslut 199
- överstatliga lagar 76 ff, 132
- överstatlighet 76 ff, 85 ff, 89 ff, 205, 207, 210 f, 214, 230, 238, 258
- övervakningslicenser 70

Författarna

Erik Braunerhielm, direktör vid Sveriges industriförbund 1962—1986.

Han har bla skrivit *Sverige och den gemensamma marknaden* (1964) och, tillsammans med Åke O Liljefors, *Världshandel i omvandling* (1968).

Carl Bastiat Hamilton, docent, har en forskartjänst vid humanistisk-samhällsvetenskapliga Forskningsrådet, Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet.

Jan Herin, tidigare chefsekonom vid EFTA 1982—1986, är nu chefsökonom vid Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) samt ledamot av dess ledningsgrupp.

Carl-Henrik Hermansson, ordförande i Vänsterpartiet kommunisterna 1964—1975, riksdagsledamot 1963—1985, chefredaktör för *Ny Dag* 1959—1964. Han har skrivit bla *Monopol och storfinans — de femton familjerna* (1962) och *Sverige i imperialismens nät* (1986).

Ulf Jakobsson, docent, är chefsekonom vid Svenska Handelsbanken.

Hans Olsson är utredningschef vid Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

Lennart Pettersson, riksdagsman (s) från Lund, ledamot av näringsutskottet, ordförande i EFTAs parlamentariskerkommitté 1986—1987, ledamot av Europarådets parlamentariska församling och ordförande i dess utskott för vetenskap och teknik.

Bengt Rabaeus, generalsekreterare vid EFTA 1966—1975, biträdande kabinettssekreterare i UD 1975—1978, ambassadör vid EG, Bryssel 1978—1983.

Ewa Rabinowicz är docent i jordbrukssektorns ekonomi vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Olof Sjöström är styrelseledamot i ett antal företag och stiftelser. 1972—1980 var han först finansdirektör i Volvo-koncernen, och från 1974 medlem av koncernledningen. 1980—1985 var han vice koncernchef i Atlas Copco och 1985—1988 verkställande direktör i Östgöta Enskilda Bank.

Carl-Einar Stålvant, högskoleadjunkt vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.

Daniel Viklund, redaktör, knuten till DN sedan 1939. Han har bland annat skrivit *Spelet om frihandelsavtalet* (1977) och *Att förstå EG* (1978, omarbetad upplaga 1987).

2:a aktualiserade upplagan

EG-frågan har varit ett återkommande dilemma för Sverige. Ekonomiskt vill vi stå nära EG men politiskt tar vi avstånd. EGs förslag om Inre Marknaden tvingar ånyo fram en reaktion från svensk sida. Ju fler länder som är med i EG, ju bättre EG fungerar ekonomiskt, och ju mer sammansvetsat det blir, desto besvärligare blir det för Sverige att leva med dagens kluvna inställning.

Europa och Sverige är ett viktigt bidrag i diskussionen om hur Sverige bör anslutas till EG. Boken är rik på faktaanalys och synpunkter — ett viktigt underlag för EG-debatten.

Carl B Hamilton (red)
Erik Braunerhielm
Jan Herin
Carl-Henrik Hermansson
Ulf Jakobsson
Hans Olsson

Lennart Pettersson
Bengt Rabaeus
Ewa Rabinowicz
Olof Sjöström
Carl-Einar Stålvant
Daniel Viklund

SNS
FÖRLAG


Utrikespolitiska
Institutet

ISBN 91-7150-352-8



9 789171 503527