



Tio år i EU

Vad vet vi och vad vill vi?

*Fredrik Bystedt
& Ylva Nilsson (red.)*

*Carl Bildt
Ingvar Carlsson
Lars Calmfors
Peter Kleen
Per Lundborg
Olof Petersson
Teija Tiilikainen*

SNS FÖRLAG

TIO ÅR I EU

18

TIO ÅR I EU

VAD VET VI OCH VAD VILL VI?

Fredrik Bystedt
Ylva Nilsson
(red.)

Carl Bildt
Ingvar Carlsson
Lars Calmfors
Peter Kleen
Per Lundborg
Olof Petersson
Teija Tiilikainen

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
E-post: order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och
är ett fristående nätverk av ledande beslutsfa
offentlig sektor med engagemang i svensk san
Syftet är att skapa underlag för rationella
samläsningsfrågor genom forskning och

SNS bedriver samhällsforskning med
universitet och högskolor i Sverige och utlan
på eget förlag samt arrangerar konferenser, l
medlemsmöten. SNS är en allmännyttig ide
finansieras genom medlemsavgifter, fors
bokförsäljning och konferensavgifter samt g
från företag, myndigheter och organ



KOPIERINGSFÖRBUD

Detta verk är skyddat av upphovsrätt
Kopiering, utöver lärares rätt att kopiera för u
enligt Bonnasavtal, är förbjudet

Tio år i EU – vad vet vi och vad vi
Fredrik Bystedt och Ylva Nilsson
Första upplagan
Första tryckningen

© 2005 Författarna och SNS Fö
Grafisk form: Patrik Sundström
Tryck: Carlshamn Tryck & Media AB, Ka

ISBN 91-85355-01-1

INNEHÅLL

- 7 *Förord*
- 9 *Inledning*
Fredrik Bystedt och Ylva Nilsson
- 24 *Hur gick det sedan? Ett decennium*
Carl Bildt
- 33 *Självklart att Sverige skulle delta i
EU-samarbetet*
Ingvar Carlsson
- 38 *De makroekonomiska konsekvenser
av Sveriges EU-medlemskap*
Lars Calmfors
- 57 *Betydelsen av EU:s handelspolitik
inre marknad för svensk ekonomi*
Peter Kleen
- 73 *EU-medlemskapets effekter på sver
arbetsmarknad*
Per Lundborg
- 84 *Har svensk demokrati påverkats av
EU-medlemskapet?*
Olof Petersson
- 102 *Genom grannens glasögon – Finkl
tio år i EU*
Teija Tiilikainen
- 111 *Författarna*

FÖRORD

Den 1 januari 2005 hade Sverige varit medlem av den Europeiska unionen i tio år. Beslutet att gå in i EU var på många sätt historiskt och tillmättes också stor betydelse. Så här tio år efteråt finns det alltså anledning att se tillbaka vad EU-medlemskapet betytt för Sverige. Vilka bilder målades upp av EU-medlemskapets konsekvenser och hur väl stämde de överens med verkligheten? Hur påverkades ekonomin? Förändrades förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet? Kort sagt; blev det som vi tänkte oss?

För att försöka ge svar på dessa frågor anordnade SNS en konferens den 14 december 2004, samma dag som riksdagen debatterade EU-medlemskapet tio år tidigare. Vid konferensen belystes Sveriges EU-medlemskap, dels vad gäller demokrati och inflytande, dels vad gäller den ekonomiska utvecklingen. Skälet till att koncentrera diskussionerna kring just ekonomin och demokratin var att dessa frågor var helt avgörande för hur svenskarna ställde sig i folkomröstningen 1994, både för dem som röstade »ja« och för dem som röstade »nej«.

Denna antologi innehåller skriftliga och självständiga bidrag från medverkande vid konferensen. Syftet med både konferensen och antologin är att de erfarenheter som vunnits genom EU-medlemskapet kan bidra till att lägga en konstruktiv grund för debatten om Sveriges roll i Europas och EU:s fortsatta utveckling och vårt eget medlemskap. Men att titta bakåt får inte vara det samma som att gå med ryggen in i framtiden.

Vi vill tacka Alma Zunic för ovärderlig hjälp med statistik och figurer.

Stockholm i mars 2005

FREDRIK BYSTEDT

YLVA NILSSON

Inledning

EU-debatten var intensiv, den gången för drygt tio år sedan när Sverige skulle folkomrösta om ett EU-medlemskap. Politiker, forskare och statliga utredningar lade fram antaganden och teorier och motsade varandra. Påståendena om vad som skulle hända med räntor, investeringar och våra egna plånböcker var många och ofta tvärsäkra. Beskeden om de politiska konsekvenserna av ett EU-medlemskap var också många, låt vara inte lika tvärsäkra. »EU är en garant för freden« sade någon. »EU är en odemokratisk rikemansklubb« sade någon annan. Väljarna sökte men fick inga entydiga besked. Nu, tio år efteråt, vet vi mer om hur Sverige utvecklats men även hur EU har utvecklats. Nu borde vi kunna få facit – vem hade rätt, ja- eller nej-sägarna?

Det ska sägas med en gång att uppdraget att utvärdera EU-medlemskapets effekter på svensk ekonomi och demokratiska system är en nära nog omöjlig uppgift. Den förutsätter, först och främst, kunskap om vad som hade hänt om Sverige hade – likt Norge – stått utanför EU. Men inte heller frågan om vad vi *trodde* att EU-medlemskapet skulle innebära låter sig enkelt besvaras eftersom det vid EU-inträdet förelåg mycket skiftande uppfattningar om konsekvenserna av medlemskapet.

En slutsats som kan dras av forskarnas bidrag till denna skrift, är att EU-medlemskapet *i sig* inte på något väsentligt sätt förändrat vare sig den svenska demokratin eller ekonomin. Ändå kom Sveriges EU-medlemskap under folkomröstningsdebatten ofta att utmålas som ett helt avgörande vägval; ett val mellan att stå utanför eller bli delaktig i den internationella ekonomin, ett val mellan nationellt beslutsfattande eller överstatlighet. Därmed gavs väljarnas beslut att delta i EU eller inte, en oerhört stor tyngd.

Men en huvudpoäng i flera av bidragen till denna skrift är att internationaliseringen redan hade förändrat förutsättningarna för svensk demokrati och ekonomi. Utvecklingen hade gett oss nya förutsättningar för såväl nationella maktstrukturer som möjligheter att bedriva en egen ekonomisk politik.

Statsvetaren *Olof Petersson* påpekar att frågor om det politiska systemets internationalisering eller europeisering hade uppmärksammats i den statliga maktutredningen som presenterades 1990. Där framgick det att Sveriges ökade beroende av andra länder redan fem år före EU-medlemskapet, hade tagit sig påtagliga uttryck i det vardagliga arbetet för såväl tjänstemän som politiker, regering, riksdag och statliga myndigheter. På motsvarande sätt hänvisar nationalekonomen *Per Lundborg* till att avregleringen av kapitalmarknaderna och handelsliberaliseringen hade börjat mycket tidigare än 1994 och drivits fram i andra forå än i den Europeiska unionen. Internationaliseringen av ekonomin påverkade också länder som då stod och fortfarande står utanför EU, i lika hög grad som Sverige påverkades.

Förutsättningarna var alltså redan förändrade när Sverige beslutade att gå in i EU. Men trots detta har Sverige onekligen förändrats under de tio år som har gått. Icke desto mindre finns det all anledning att titta tillbaka på de viktiga förändringar som ägt rum i det svenska samhället sedan 1995 och försöka förstå dessa i ljuset av EU-medlemskapet. Men minst lika viktigt – eller kanske ännu viktigare – är frågan om vilket EU de svenska väljarna egentligen tog ställning till och vilken betydelse EU:s utveckling har haft för svenskarnas inställning till EU och EU-medlemskapet.

Ekonomiska överdrifter

Folkomröstningsdebatten 1994 handlade framför allt om ekonomiska frågor. Väljarna gick in i EU med förväntningar om en förbättrad ekonomi och att få se resultatet av detta i sin egen – eller möjligtvis i Moder Sveas – plånbok. När det gäller de ekonomiska argumenten bör man ha i åtanke att Sverige 1994 just hade lämnat bakom sig den djupaste ekonomiska kris landet befunnit sig i sedan 1930-talet, med mass-

arbetslöshet och stora offentlig-finansiella problem. Detta påverkade bilden av EU. EU framstod som en bastion av stabilitet jämfört med Sverige och genom EU-medlemskapet skulle denna stabilitet importeras. De makroekonomiska skälen vägde tungt för många ja-röstare.

Svensk ekonomi har i många avseenden utvecklats väl under de tio år vi varit medlemmar i EU, åtminstone jämfört med tioårsperioden innan. Tillväxten har varit högre än genomsnittet för EU och sysselsättningen har ökat, om än inte till de nivåer som rådde i början av 1990-talet. Samtidigt har Sveriges ekonomiska välstånd – mätt som köpkraftsparitetsjusterad BNP per person enligt Eurostat – minskat något mellan 1995 och 2004, från 18,4 procent över genomsnittet för EU-25 till 16,5 procent över genomsnittet. Detta ska jämföras med vårt grannland Finland som under samma period ökat sitt välstånd mätt på detta sätt, från 5,9 procent över genomsnittet för EU-25 1995 till 13,7 procent över genomsnittet 2004. Det verkar således som om grannlandet i öster har kunnat dra mer nytta av sitt EU-medlemskap än vad Sverige kunnat även om man tar hänsyn till Finlands lägre utgångsläge.

Hur mycket av Sveriges ekonomiska utveckling kan då förklaras av EU-medlemskapet? I sitt bidrag visar nationalekonomen *Lars Calmfors* att den svenska ekonomin i huvudsak haft en positiv utveckling sedan Sverige gick med i EU. Men detta kan inte tas till intäkt för att vara ett resultat av EU-medlemskapet och att ja-röstarna därmed fick rätt. Mycket talar, enligt Calmfors, för att den makroekonomiska utvecklingen hade varit positiv även utan EU-medlemskapet, helt enkelt för att det hade gått så illa under åren dessförinnan. EU har vidare inte visat sig vara den stabila borg som många trodde 1994. Inte minst har detta visat sig i den brist på respekt som några av de stora EU-länderna visar för stabilitets- och tillväxtpakten.

Inte heller sysselsättningen och den svenska arbetsmarknadens funktionssätt har påverkats av EU:s regler, hävdar Per Lundborg, även om han inte utesluter att förändringar kan komma i en nära framtid, inte minst som en konsekvens av arbetskraftens fria rörlighet i det utvidgade EU.

På handelsområdet var effekterna av EU-medlemskapet, åtminstone inledningsvis, direkt negativa, enligt *Peter Kleen*, Kommerskollegiums tidigare generaldirektör. Det berodde bland annat på att det svenska

jordbruket hade börjat avregleras före 1995 och att Sveriges handelspolitik i mitten av 1990-talet var långt mer liberal än EU:s vid den tiden. Den ökning av utländska direktinvesteringar som ägt rum sedan 1995, som mer eller mindre utlovades av ja-förespråkarna, kan lika litet tillskrivas själva medlemskapet i EU. Den inre marknadens fördelar för svensk ekonomi vann Sverige i EES-avtalet och inte med EU-medlemskapet.

Varken Lars Calmfors, Per Lundborg eller Peter Kleen menar dock att EU-medlemskapet skulle ha varit utan påverkan på Sveriges ekonomiska utveckling. Ett exempel är hur medlemskapet har använts av politiker bland annat som ett argument för den finanspolitiska omläggningen vilken ägde rum under 1990-talets andra hälft. Calmfors och Lundborg tolkar svenska politikernas beteende som att de har velat framställa Sverige som en hängiven EU-medlem. Då Sverige valt att ställa sig utanför EMU kan den finanspolitiska åtstramningen ha uppfattats som ett sätt att kompensera för utanförskapet. Ett annat exempel är hur ihärdig svensk strävan att snabbt öppna EU för tio nya medlemsländer har gett svenska näringslivet oräkneliga nya möjligheter.

En slutsats som kan dras av dessa bidrag är att EU-medlemskapet som sådant inte gav den tydliga ekonomiska vinst som svenskarna tänkte sig. Sveriges ekonomiska problem under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet var i stora drag hemlagade och följaktligen inget som EU-medlemskapet i sig kunde råda bot på. Den ljusa ekonomiska utvecklingen sedan 1994 kan på samma sätt också sägas vara hemlagad, ett resultat av att stora lediga resurser i ekonomin har, relativt smärtfritt, kunnat tas i anspråk efter den kraftiga nedgången i ekonomisk aktivitet under 1990-talets första år.

En rad strukturella reformer som förbättrat ekonomins funktionssätt har genomförts, men dessa genomfördes huvudsakligen före EU-medlemskapet; avregleringar av valuta- och kreditmarknaderna (1980-talet), skattereformen (1990–1991), avregleringar av ett antal marknader för samhällsnyttiga tjänster som post, tele och flyg (1992–1993), en ny konkurrenslag (1993) samt införandet av ett prisstabilitetsmål för penningpolitiken (1993).

Kopplingen mellan den ekonomiska politiken och EU handlar i så fall snarare om att EU-medlemskapet kommit att motivera vissa åtgär-

der. Detta är tydligast på det finanspolitiska området men även Riksbankens formella självständighet (1997) motiveras med en anpassning till vad fördraget stadgar. Omläggningen av den ekonomiska politiken hade sannolikt genomförts förr eller senare, men utformningen och tidpunkterna hade möjligen blivit annorlunda om ansvariga politiker inte hade känt sig föranledda att prioritera uppfyllandet av konvergenskriterierna för deltagande i EMU. *Carl Bildt* menar dock i sitt bidrag att anpassningen till EMU – inte minst vad gäller finanspolitiken – var en viktig faktor när det gällde att säkra förtroendet för den svenska ekonomin efter krisåren i början av 1990-talet.

Fler demokratiska möjligheter

I folkomröstningsdebatten 1994 var utgångspunkten för båda sidor att Sverige skulle lämna ifrån sig en del av sin beslutsmyndighet till Bryssel. Ja-sidan hävdade att det var en lätt uppoffring att göra eftersom det antligen skulle ge oss inflytande över gränsöverskridande problem. Nej-sidan hävdade att det skulle drabba folkets förmåga att delta i besluten. Ja-sidan kan ges rätt därför att EU har tillhandahållit en uppsättning nya instrument för att hantera internationaliseringen av politiska problem. Det kan gälla såväl gemensamma miljöregler som en gemensam valuta som skydd mot destabiliserande valutakurssvängningar. EU-medlemskapet ger tydliga fördelar i att internationaliseringen kan hanteras till gagn för medborgarna. Nej-sidan kan ges rätt i att det samtidigt uppstår en rad demokratiska problem i och med att besluten fattas längre från (de svenska) väljarna. Det blir svårare att se var och av vem besluten har fattats och därmed svårare att utkräva ansvar.

Olof Petersson lyfter fram ett antal fördelar med EU-medlemskapet som det inte hördes något om i folkomröstningsdebatten. Han påpekar att EU-medlemskapet både har stärkt medborgarnas rättigheter och gett oss mer av ett »utifrånperspektiv« på oss själva. Medlemskapet har dessutom inneburit ökade möjligheter att faktiskt påverka EU-politiken. Inte heller i detta fall är det någon enkel uppgift att försöka utreda hur EU hade utvecklats om Sverige inte varit med. Men EU:s utveckling under de senaste tio åren bär i alla fall några tydliga svenska avtryck.

I sin bok *Från ordförandeskap till utanförskap* diskuterar frilansjournalisten *Emily von Sydow* det svenska inflytandet på EU:s politiska och – inte minst demokratiska – utveckling. Bland de svenska »exportsuccéerna« framhåller hon att Sverige var pådrivande för EU:s utvidgning och att öppenheten är regel snarare än undantag – och i många fall mer långtgående än i Sverige. Hon instämmer också i den bild som Peter Kleen ger att svenskt agerande bidragit till att göra handelspolitiken mer frihandelsvänlig. Framsteg har även gjorts när det gäller synen på djurhållning, livsmedelssäkerhet, jämställdhet, trafikonykterhet, sysselsättningspolitik etc. I allt fler sammanhang nämns Sverige och de andra nordiska länderna som Europas alternativ till USA:s samhällsmodell när det gäller möjligheterna att förena hög tillväxt med social sammanhållning. Det faktum att Sverige ligger långt framme i EU-kommissionens årliga utvärderingar av hur medlemsstaterna lever upp till Lissabonstrategin är, som Carl Bildt påpekar, mycket en följd av de strukturella reformer som gjordes före inträdet i EU. Men icke desto mindre är det uppenbarligen så att när det gäller att påverka EU:s utveckling är det inte bara antalet röster i EU:s ministerråd som räknas – goda argument och skickligt politiskt handlag fungerar.

Trots att man kan argumentera för att svensk demokrati har fått positiva impulser från EU-samarbetet och att Sverige bidragit till att påverka utformningen av detta samarbete, har EU-medlemskapet också varit problematiskt för den svenska demokratin. Inte i första hand för de demokratiproblem som Sverige länge brottats med – sjunkande valdeltagande och ointresse för att vara med i politiska partier, ökad misstro mot politiker, återkommande minoritetsregeringar och oklar ansvarsfördelning – dessa fanns redan innan vi gick med i EU, menar Olof Petersson. Men EU-frågan har gjort synlig en djupgående värdekonflikt som handlar om EU som instrument för att uppnå viktiga värden i samhället, vare sig det handlar om nationellt självbestämmande eller en bättre ekonomisk utveckling.

Den olösta konflikten splittrar svenska politiska partier än idag och gör det svårt för dem att samla sig kring en tydlig politisk vision vilket annarskanske skulle kunna möta ett växande ointresse för partipolitik.

Framför allt pekar flera av bidragen till denna skrift ut som ett av de största problemen i svensk politik den djupa klyfta som råder mellan

etablissemangen och befolkningen i EU-projektet. En avgrund av oförståelse mellan politiker och väljare i en viktig fråga är aldrig av godo för demokratin. Denna oförståelse har också sidoeffekten att möjligheterna för regeringen att driva politik offensivt i EU till en viss del lamlås.

EU-opinionen svårtydd

Förre statsministern *Ingvar Carlsson* anser i sitt bidrag att det stora problemet efter tio års svenskt medlemskap i EU är den svaga opinionen för EU-samarbetet och den negativa inställningen men också ointresset för europeiskt samarbete. Statistiken ger honom i viss mån rätt i detta. I 2004 års val till Europaparlamentet var valdeltagandet det lägsta i ett svenskt val på riksnivå någonsin – knappt 40 procent. De EU-kritiska partierna gick starkt framåt. Hösten 2003 röstade svenska folket ett tydligt »nej» till att ta det tredje steget i det ekonomiska och monetära samarbetet. Sverige är tillsammans med Österrike och Storbritannien det mest EU-negativa landet av de »gamla» EU-länderna, om man får tro den Eurobarometer som presenteras av EU-kommissionen.¹

Av dessa opinionsyttringar att döma torde det stå klart att svenska folkets dom över Sveriges tioåriga medlemskap i EU inte är nådig. Den statistik som SNS tog fram till konferensen den 14 december 2004 ger emellertid delvis en annan bild. Statistiken visar att, som framgår av figur 1, svenskarnas stöd för EU har ökat praktiskt taget varje år och bland både kvinnor och män. Samma utveckling finns bland unga såväl som gamla och bland storstäderna såväl som i övriga delar av landet. Visserligen är offentliganställda fortfarande mer negativa än positiva till EU. Det samma gäller för glesbygdsbor samt centerpartister, miljöpartister och vänsterpartister. Men trenden är tydlig; svensken i gemen blir mer och mer EU-positiv.

När det gäller folkopinionen i allmänhet och EU-opinionen i synnerhet gäller devisen »som man frågar får man svar». Frågar man svenskarna om de har tjänat på EU-medlemskapet blir bilden en helt annan än om man frågar om de vill lämna EU. Den senare frågan ställdes i samband med folkomröstningen om EMU 2003 och besvarades med ett tydligt »nej» – svenska folket ville till övervägande del inte lämna EU.²



FIGUR 1. EU-sympati uppdelad på kön 1996–2004 (balanser).

Anm. Partisympatiundersökningen (PSU) bygger på intervjuer i ett stickprov som är ett rikstäckande slumpmässigt sannolikhetsurval (görs i maj och november).

Fråga: Är du i huvudsak för eller mot det svenska medlemskapet i EU eller har du ingen bestämd åsikt?
Balanser = Andel positiva – andel negativa.

Detta är en viktig insikt. Denna insikt blir ännu viktigare om man betänker att EU-samarbetet fördjupats på en rad olika områden och inslagen av överstatlighet ökat sedan mitten av 1990-talet.³ Gör man tankeexperimentet att det svenska folket i folkomröstningen 1994 hade ställts inför ett EU av idag – med en valutaunion i fullt vardande, en alltmer gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt en alkoholpolitik som fått ge vika för den inre marknadens krav – är det långt ifrån säkert att utfallet hade blivit det (knappa) »ja« som det blev den gången.

Felaktiga förväntningar

Hur medborgarna upplever EU-medlemskapet och dess betydelse för Sverige beror i hög grad på de förväntningar de gick in i EU med. En källa till kunskap om dessa förväntningar är att se på de frågor som var avgörande för väljarnas ställningstagande i folkomröstningen 1994. Som framgår av figur 2 tog väljarna i folkomröstningen i stor utsträckning ställning för eller emot ett svenskt EU-medlemskap utifrån föreställningar om effekterna på ekonomin i vid mening samt konsekvenserna för demokrati och inflytande.

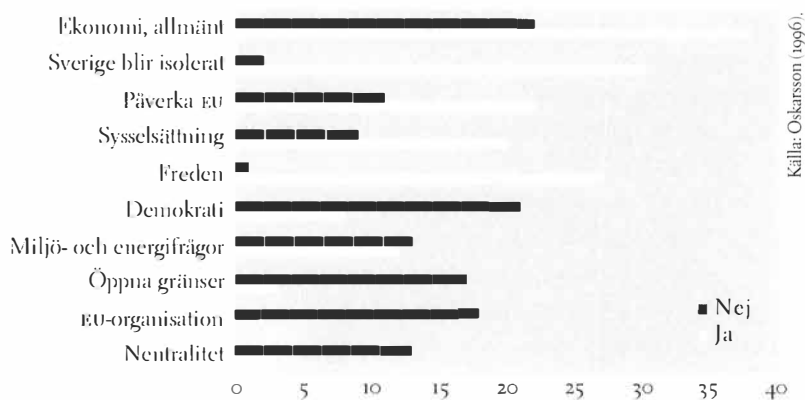
Därutöver spelade också säkerhetspolitiska aspekter så som »freden« och »neutraliteten«, miljö- och energifrågor samt »öppna gränser« en stor roll för väljarnas ställningstagande. En tydlig slutsats är dock att frågor om ekonomin och demokratin balanserade varandra – men ekonomin fällde avgörandet till ja-sidans fördel.⁴

En tolkning av utfallet i folkomröstningen 1994 är att väljarna höll EU för att i huvudsak vara ett ekonomiskt projekt, vilket inte är så konstigt med tanke på att Sverige då just genomlevt sin största ekonomiska kris sedan 1930-talet. På samma sätt kan valresultatet tolkas som att väljarna inte lyste någon större tilltro till EU som ett demokratiskt projekt.

Vilka skäl hade då väljarna för att göra den bedömning de gjorde? Det förekom utan tvekan överdrifter och rena felaktigheter i samband med EU-omröstningen 1994. Det är knappast unikt, utan snarare mer regel än undantag vid folkomröstningar. Men vid en genomgång av det beslutsunderlag som förelåg inför folkomröstningen framkommer att även det svenska utredningsväsendet kom att bidra till att det målades upp en felaktig bild av EU och EU-medlemskapets konsekvenser för Sverige.

Två av de viktigaste beslutsunderlagen var den utredning som behandlade de samhällsekonomiska effekterna av ett medlemskap (SOU 1994:6), och den som behandlade frågan om suveränitet och demokrati (SOU 1994:12).

Utredningen om de samhällsekonomiska konsekvenserna uppehöll sig mycket kring frågan om EES-avtalets stabilitet och effekterna på direktinvesteringar, medan mycket liten energi ägnades åt de frågor som snart skulle bli högaktuella: stabiliseringspolitiken och EMU.



FIGUR 2. De tio viktigaste skälen för röstning i folkomröstningen om EU-medlemskap 1994 fördelat på »ja» och »nej» (procent).

Anm. Urvalsundersökning med enkäter efter folkomröstningen 1994. 1715 personer hade svarat.

Rangordning efter frågans relativa betydelse för samtliga röstande.

Ändå hade Sverige inte något formellt undantag från EMU som Danmark och Storbritannien hade fått. Konsekvensutredningen om suveränitet och demokrati kom att snärja in sig i ett tämligen abstrakt resonemang om reell kontra formell suveränitet. Utredningen drog slutsatsen att EU-medlemskapet erbjöd möjligheter för Sverige och svenska politiker att få ett större inflytande över frågor som blivit allt mer internationella men att detta ökade inflytande skedde till priset av att viss makt skulle behöva flyttas från svenska folkvalda och beslutsfattare till gemensamma EU-institutioner.

Av bidragen till denna skrift att döma står det klart att de båda konsekvensutredningarna bidrog till att måla upp en bild av EU som utan att vara felaktig, inte alls var klargörande för väljarna. Den bild som målades upp var en »ögonblicksbild» av EU, som en konstant att anpassa sig till. Såväl EU-samarbetets inneboende kraft och vilja till förändring och utvidgning som våra egna möjligheter att påverka EU i »rätt» riktning underskattades. Därmed kom de statliga konsekvensutred-

ningarna att på ett olyckligt sätt bidra till missriktade förväntningar och »mentala bilder« av EU och EU-medlemskapet.

Konsekvensutredningarna kan självklart inte ensamma ställas till svars för väljarnas felaktiga förväntningar. Politiker, näringslivsföreträdare, forskare och journalister bär alla sin del av ansvaret. Frågan måste ändå ställas om vilket syfte sådana utredningar tjänar. Statliga offentliga utredningar uppfattas lätt av medierna och medborgare som objektiva och neutrala, ett slags oberoende facit, och får därför en mycket stor tyngd när två motstridiga och engagerade sidor i en folkomröstningsdebatt överöser medborgare med argument. De offentliga utredningarna spelar en stor roll i svenskt politiskt beslutsfattande. Men flera rapporter har påvisat allvarliga brister i det svenska utredningsväsendet.⁵ Dessa konstaterar t.ex. att utredningsuppdraget och utredningstiden inte står i proportion till varandra, att det finns brister i utredningarnas datamaterial och att utredningsdirektiven är för oprecist skrivna. Vidare påpekas att kontakten mellan utredarna och forskarvärlden är bristfällig. En hel del av denna kritik gäller även EU-konsekvensutredningarna.

Olof Petersson identifierar tre vilseledande förväntningar hos väljarna. Den första var att EU handlade mer om ekonomi än om politik. Den andra var att EU framställdes som i grund och botten en mellanstatlig organisation. Den tredje förväntningen var att Sverige inte hade så mycket att lära av andra länder utan snarare skulle lära ut.

Ingvar Carlsson lyfter i sitt bidrag fram några av EU:s stora politiska framgångar under dessa tio år, däribland en lyckad miljöpolitik, en stabiliserande utrikespolitik och framför allt succén med att lyckas ena öst och väst i fred, välstånd och stabilitet. Han konstaterar samtidigt att detta inte har gett utslag i en växande folklig förkärlek för EU i Sverige.

Den finländska statsvetaren *Teija Tiilikainen*s redogörelse för hur Finland har anammat sitt EU-medlemskap hjälper delvis till att hitta en förklaring på den annars svårtydda bilden av svenskarnas EU-hållning. Det finländska folket tycks ha haft andra förväntningar på sitt EU-medlemskap och därför värderar de idag erfarenheterna av tio år med EU på ett annat sätt. Hon menar att finländarnas syn på EU mer präglades av en helhetsbedömning, snarare än av snävre sakfrågor.

De svenska väljarna, däremot, tycks i första hand ha väntat sig resultat av EU i plånboken, inte i omvärlden och verkar nu förebrå EU bris-

ten på ekonomiska framgångar men inte fästa sig vid politiska framgångar. Men det grundläggande misstaget i folkomröstningsdebatten var dessa försök att leda i bevis vad EU skulle innebära för Sverige. Dilemmat i denna slags bevisföring ligger i – som Carl Bildt påpekar i sitt bidrag – att EU inte är något statiskt. EU är, som militärerna uttrycker saken, ett rörligt mål. Under de tio år som har gått har EU visat sig vara en pågående politisk process och därtill en process som håller mycket högt förändringstempo. Det går därför inte att göra exakta förutsägelser om effekterna av ett EU-medlemskap utan att veta vilken utveckling EU kommer att genomgå.

Om de felaktigt ställda förväntningarna bara ledde till att svenska väljare får svårt att älska EU, vore det mindre viktigt. Men de har lett till större problem, vilka tas upp i denna skrift. Dit hör den interna splittningen i de flesta svenska politiska partier, liksom ett logiskt men beklagligt lågt valdeltagande i valen till Europaparlamentet, vilket i sin tur kan smitta av sig på de allmänna valen. Det har gett Sverige en avgrundsdjup klyfta av oförståelse mellan politiker som uppskattar EU-medlemskapet och väljare som inte förstår varför. Det i sin tur förlamar möjligheterna att driva en aktiv svensk politik i EU. Inget av detta kan vara till fördel för den levande demokratin.

Vägen fram

Det sätt varpå det politiska systemet i Sverige hanterar EU-frågan illustrerar tydligare än kanske någon annan fråga den svåra avvägningen mellan att å ena sidan ligga med örat mot marken och vara representativ i förhållande till väljare och opinion, och, å den andra, att driva valjarna framför sig, att måla upp visioner och att vara aktiv.

Det finns en uppenbar risk i att den förra strategin tar överhanden, såväl till höger som till vänster på den politiska skalan. Dagens EU-debatt präglas – med några få undantag – av att EU ska göras »smalare men vassare«, att Sverige ska bli bättre på att driva »egna« frågor och av ett i det närmaste exegetiskt uttolkande av subsidiaritetsprincipen. Måhända stämmer detta väl överens med vad de flesta svenskar vill men vad gör vi om övriga EU vill något annat? Ska Sverige än en gång riske-

ra att missa avgörande formativa moment, som vid framtidskonventet om Europas författning?

Vårt fortsatta förhållande till EU måste präglas av insikten att EU är en politisk process i ständig förändring och ingen »konstant« som vi har att förhålla eller anpassa oss till, men också att EU kan påverkas i den riktning som ligger i linje med vad de flesta i vårt land uppfattar som »svensk«. Emily von Sydow konstaterar i sin bok att det är förvånansvärt hur lite svenska politiker, både till höger och vänster, talar om de förändringar som EU genomgått – med eller utan direkt medverkan av svenska folkvalda eller regeringsföreträdare – under de tio år Sverige varit medlem. Hon menar att detta till synes märkliga beteende hos svenska politiker står att finna i traditionen att behandla EU som en »statshemlighet«. Politikerna talar helt enkelt inte öppet om vare sig de vinster Sverige gör i form av ett öppnare och effektivare EU eller de eftergifter man gör av nationellt självbestämmande. Hemlighetsmakeriet kring EU-frågorna är kanske det största hindret för en konstruktiv och framtidsinriktad EU-debatt.

En sammanfattning av de råd inför framtiden som bidragen till denna skrift lämnar blir att Sverige bättre borde ta vara på de nya möjligheter till inflytande över politiska och ekonomiska skeenden som EU-samarbetet ger. Det är hög tid att göra en genomgång av vilka nya instrument som står till buds genom EU-medlemskapet och se hur dessa bäst kan användas. Förhoppningsvis kan den pågående diskussionen om fördraget till en konstitution för Europa vara en arena för en sådan inventering.

För många symboliserar emellertid de nya instrumenten – vare sig det är den gemensamma valutan eller den europeiska konstitutionen – just det som är negativt med EU. Den stora utmaningen för det politiska systemet kan visserligen inte primärt vara att söka vända den negativa EU-opinionen. Men varje politiker har ansvar för att förklara för sina väljare varför han eller hon anser att EU-medlemskapet kan utnyttjas till svenska framsteg.

Här måste de politiska beslutsfattarna tilltro väljarna förnuft och inte sitta kvar i folkomröstningens förenklade bild av EU-medlemskapet, att rädda prestige genom att hålla upp det ena framsteget eller det andra bakslaget för att belåtet kunna ge sig själva rätt. De måste vara tydliga

med att EU-medlemskapet är den verklighet vi verkar i men att dess effekter på Sverige, goda eller dåliga, till stor del beror på oss själva.

En förutsättning för att Sverige ska kunna utnyttja de nya instrument som EU tillhandahåller, dvs. att behärska spelplanen bättre, är att det politiska systemet har ändamålsenliga arbetsformer för att göra det. De förändringar som gjorts i Regeringskansliet och som planeras i riksdagen i riktning mot att öka samordningen av EU-frågorna och på samma gång inlemma dem i det nationella arbetet är klart ett steg i rätt riktning. EU-frågorna har alldeles för länge varit en fråga för regeringen och dess tjänstemän. Ett stärkande av riksdagens inflytande över EU-frågorna är ett rimligt sätt att öka ansvarsutkrävandet och den demokratiska legitimiteten för EU.

Det räcker dock inte med att ändra på formerna för hur EU-frågorna hanteras av de folkvalda. Ett grundläggande villkor för att EU-medlemskapet ska kunna bidra positivt till samhällsutvecklingen är att politiken formuleras utifrån svenska förutsättningar och ambitioner. Ett genomgående tema i bidragen i denna skrift är övertygelsen att EU inte har tvingat fram förändringar i Sverige i någon särskilt hög grad. Det är snarare genom »psykologisk tillvänjning« vi har påverkats, som Lars Calmfors formulerar saken. Det faktum att EU-länderna har blivit en jämförelsenorm har skänkt Sverige goda ekonomiska vinster men det kan också utgöra en risk, att vi nöjer oss med ett lågt resultat för att resten av EU ändå inte är bättre.

Att utgå från egna prioriteringar och ambitioner är självklart inte samma sak som att bortse från vad andra länder gör och tycker. Tvärtom, vi ska bry oss om vad som sker i såväl de andra EU-länderna som i de europeiska institutionerna och vi ska ta intryck av det »experimenthus« som EU erbjuder för att pröva olika politiska och ekonomiska modeller. Det är endast genom ett aktivt deltagande i det europeiska samarbetet som man kan påverka det i önskvärd riktning. Men det har vi också kunnat göra under de tio år vi varit medlemmar.

REFERENSER

- EU-kommissionen (2004), »Eurobarometer 62«, december 2004, Bryssel, Belgien
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62first_en.pdf.
- Gunnarsson, Vivianne och Marja Lemme (1998), »Kommittéerna och bofinken: kan en kommitté se ut hur som helst?«, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1998:57.
- Hernborn, Hans, Sören Holmberg, Pär Näslund och Töbjörn Thedéen (2003), »SVT:s vallokallundersökning EMU-valet 2003«, Svenskt samhällsvetenskapligt dataarkiv, Göteborg.
- Oskarsson, Maria (1996), »Väljarnas vågskålar« i Giljam, Mikael och Sören Holmberg (red.), *Ett knappt ja till EU: väljarna och folkomröstningen 1994*. Norstedts juridik, Stockholm.
- Riksrevisionen (2002), »Förändringar inom kommittéväsendet«, RiR 2004:2.
- SOU 1994:6, »Sverige och Europa – en samhällsekonomisk konsekvensanalys«, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1994:12, »Suveränitet och demokrati«, Fritzes, Stockholm.
- Sydow, Emily von (2004), *Fran ordförandeskap till utanförskap*. SNS Förlag, Stockholm.

NOTER

- Enligt den Eurobarometer som gjordes december 2004 ansåg 24 procent av de tillfrågade svenskarna att EU var en »dålig sak« mot 13 procent för EU25. Motsvarande andel för Storbritannien var 22 procent och för Österrike 17 procent. 48 procent av svenskarna ansåg att EU var »en bra sak« att jämföras med 56 procent för EU25. Andelen i Storbritannien som tyckte EU var en bra sak var 38 procent och i Österrike var andelen EU-positiva 48 procent.
- Enligt den s.k. vallokallundersökning som gjordes i samband med folkomröstningen om EMU svarade 60 procent att Sverige ska förbli medlem i EU medan 24 procent ansåg att Sverige ska gå lämna EU. Se Hernborn m.fl. (2003).
- Med överstatlighet menas vanligen (a) ökat inslag av majoritetsbeslut (i motsats till enhällighet), (b) delegering av nationell beslutskompetens till överstatliga/gemensamma institutioner (t.ex. den Europeiska centralbanken, ECB) eller (c) att EG-rätten ges företräde framför nationell rätt.
- Andelen röster för ett svenskt EU-medlemskap var 52,3 procent mot 46,8 procent emot.
- Se t.ex. Gunnarsson och Lemme (1998) och Riksrevisionen (2004).

Hur gick det sedan? Ett decennium i EU

Att blicka tillbaka på det decennium som gått i fråga om vårt medlemskap i den Europeiska unionen har förvisso sitt intresse. Men under dessa år har vi ägnat alldeles för lite tid åt att försöka blicka framåt och alldeles för mycket tid åt att blicka bakåt. Risken är att det förstärker ett systemfel i den svenska Europadiskussionen. Det fanns många som lyssnade dåligt under folkomröstningsdebatten och inte uppfattade att EU är dynamiskt och stannat i utveckling. Det är en ännu mer dynamisk utveckling vi befinner oss i just nu. Faktum är att utvecklingen i Europa under de tio år som Sverige har varit EU-medlem i de flesta avseenden har överträffat mina förväntningar.

För ett decennium sedan fanns det mer av osäkerhet. Idag kan vi konstatera att Europa aldrig i sin tusenåriga historia varit så fritt, aldrig varit så säkert och aldrig varit så välmående, i såväl ekonomiska som sociala termer, som det är idag. Den Europeiska unionen är den kanske enskilda viktigaste anledningen till att så faktiskt är fallet. Många delar äran av att Sovjetunionen och dess kommunistiska imperium föll. Men att störta det gamla i gruset är trots allt långt lättare än att bygga upp det nya som ska komma istället. Utan den magnetism som det europeiska samarbetet haft och utan den modell som alla dess ofta förkättrade regler innebär hade det knappast varit möjligt så snabbt och så säkert som blivit fallet.

För ca 100 miljoner medborgare i tio f.d. sovjetrepubliker eller sovjetsatelliter är detta en frihetsrevolution av historisk rang. Och för Europa i dess helhet innebär det helt nya möjligheter till både fred och ekonomisk och social utveckling. Ändå vet vi att detta bara är början. Vi befinner oss på sin höjd halvvägs på vägen till att fullborda det nya uppdrag som historien ställde oss inför 1989. Ett nytt steg togs i sluta-

tet av 2004 när dörren öppnades för Turkiet, Bulgarien och Rumäniens inträde i EU. Det handlar om ytterligare ca 100 miljoner människor som en dag kommer att ta steget in i vår gemenskap av gemensamt beslutsfattande, gemensamt regelverk och gemensamma friheter över gränserna.

Att bygga för fred

En liten del av detta diskuterade vi förvisso inför folkomröstningen om vårt medlemskap den 13 november 1994. Själv talade jag alltid om Europasamarbetet som först och främst ett samarbete för freden i Europa. Det handlade om vikten av att bygga en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Men det handlade också om vikten av att göra det möjligt för nya länder att komma in i samarbetet. Att detta också var en fråga om egenintresse för Sverige var självklart. Med våra grannländer kring Östersjön – Estland, Lettland, Litauen och Polen – i samma fasta gemenskap skulle våra förutsättningar i olika avseenden självfallet förbättras. För mig är och förblir den Europeiska unionen en fredsallians. Medan vi förr förhindrade krig i Europa genom en politik av militär avskräckning, bygger vi nu fred genom en politik av ekonomisk och politisk integration. I detta måste Sverige vara med helt och fullt.

Men det har inte alltid varit enkelt att få gehör för detta. Vi förblir landet som gärna tronar på minnen från fornstora dagar – om dessa sedan kläs i Gustav Vasas, Karl XII:s, Per Albins eller Erlanders kostymering. Vi var ju nyss den moraliska supermakten som hade funnit lösningen på alla samhällsutvecklingens gåtor. Vi var den sociala ingenjörskonstens främsta framtidsfabrik. Och för dem som trodde på allt detta var det inte alldeles lätt att förstå varför vi skulle ge oss in i ett förpliktigande samarbete med länder som några av oss tyckte var lägre stående. Minns hur Tage Erlander i det s.k. Metall-talet 1961 ironiserade lätt över att britterna plötsligt sökt medlemskap i dåvarande EEC därför att de hade fått ekonomiska problem. Sådant hade vi avskaffat. Trodde vi. Men hösten 1990 stod vi mitt uppe i en ekonomisk kris. Och då plötsligt meddelade finansminister Allan Larsson i ett ekonomiskt krispaket att vi skulle gå med i EC. Då var vi åtskilliga som hade slagits för

den positionen ett bra tag. Vi applåderade – men var samtidigt rädda för att Sverige skulle gå baklänges in i det nya Europa. Och det började så. Mycken möda lades ner på att söka lägga fast att vi skulle gå in i samarbetet »med bibehållen neutralitetspolitik«. Jag tillät mig att anmäla försiktig reservation.

Hösten 1991 blev det regeringsskifte. För den regering jag kom att leda blev uppgiften att föra oss helt och fullt in i den Europeiska unionen den första av de fyra stora uppgifter vi prioriterade.

Det var ett ytterligt ambitiöst mål att klara medlemskapet fram till den 1 januari 1995. Få trodde inledningsvis att det skulle vara möjligt. Men trots betydande problem – detta var år då det blåste storm och stundtals orkan på Europas finansiella marknader, och folkomröstningar kastade etablerade tidtabeller över ända – kom det att lyckas att föra förhandlingarna i hamn.

Den 23 juni 1994 kunde jag på Korfu underteckna det enstaka viktigaste fördrag som Sverige ingått i modern tid. Den 11 augusti lade vi den 563 sidor omfattande Europapropositionen på riksdagens bord. I allt väsentligt lyckades uppgiften att föra dessa förhandlingar i ett gott samförstånd mellan fyrpartiregeringen och den socialdemokratiska oppositionen.

Nyanser i enigheten

Visst fanns det också spänningar mellan partiblocken. Återkommande diskussioner kom bl.a. att gälla neutralitetspolitiken. För mig var det uppenbart att vi hade inlett det långa avskedet från neutralitetspolitiken. Och det var ett ärlighetskrav både gentemot egna medborgare och kommande partners att säga så. De kom också till del att gälla den ekonomiska och monetära unionen. Jag har i annat SNS-sammanhang skildrat kopplingarna mellan valuta- och Europapolitiken under dessa år. Efter det att vi släppt kronkursen i november 2002 var det fortfarande vår ambition att återknyta till den framväxande ekonomiska och monetära unionen. Såväl dåvarande finansministern Anne Wibble som jag talade öppet och tydligt om våra ambitioner i detta avseende. Men för socialdemokraterna var det annorlunda. Även detta var »a

bridge too far» för dem. Att frågan inte var omedelbart aktuell gjorde dock att den skillnaden inte fick någon större betydelse just då.

Vi vann folkomröstningen. Ett tag såg det knappt ut. Jag var påtagligt oroad helgen innan. Men jag tror att det kom att bli avgörande att de som i andra sammanhang var beredda att ta ansvar stod samlade mot dem som inte i några sammanhang hade tagit ansvar för något. Det handlade om förtroende.

Ett ja som betydde nej

Men tyvärr blev det nog så att folkomröstningsresultatet, mot bakgrund av den debatt som förts, i kanske än högre grad var ett nej till utänförskap än det var ett ja till medlemskap. Därmed var det självklart att uppgiften därefter var att visa ett politiskt ledarskap som på ett tydligt sätt förankrade det europeiska vägvalet på djupet av vårt politiska arbete och på bredden av vårt samhälle.

Har det blivit så under det decennium som gått? Frågan känns närmast retorisk. Vi vet alla bristerna. Och vi vet alla bristernas konsekvenser. I riksdagen i samband med det slutgiltiga beslutet den 23 november talade jag om vikten av att nu fokusera debatten på det som låg framför oss. Jag talade om fredsprojektet, om tillväxtprojektet och om rättsprojektet. Vad gäller fredsprojektet ska först och främst sägas att Sverige under bred partipolitisk enighet förblivit pådrivande när det gäller utvidgningen av unionen. Det har varit bra. Lite smolk i bägaren har visserligen kommit genom den underliga debatten om den hotande s.k. sociala turismen och de fackliga särintressenas uppmaningar till kamp mot baltiska företag. Men i allt väsentligt håller fortfarande den positiva svenska linjen i denna viktiga del av det europeiska fredsprojektet.

När det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är bilden underligt blandad. I vår inhemska debatt spelas de stora förändringar som har skett oftast ner. Men i arbetet i Bryssel spelar Sverige numera oftast med. Här hemma släpar vi fortfarande på neutralitetscrans mentala begränsningar. Där nere verkar de ha dumpats när man passerat Öresundsbron. Om neutralitetspolitik talar Sverige officiellt

inte längre. 1990-talets långa avsked är över. Nu har vi istället i och med den säkerhetspolitiska överenskommelsen från februari 2001 inlett det långa avskedet från alliansfriheten. Vi har helt och fullt accepterat den europeiska säkerhetsstrategin från december 2003. Vi deltar där vi kan, men tvingas tyvärr konstatera att vi kan allt mindre. Sverige har aldrig någonsin i modern tid haft så få män och kvinnor i freds- och stabilitetsoperationer som vi har idag. Också kontrasten till de andra nordiska länderna är besvärande.

Vi vill således lite mer – men vi förmår mycket mindre. Och vi har fortfarande kvar ett visst gap mellan den politik som förs fram där nere och den politik som förs ut här hemma. Tillväxtprojektet har även det haft olika delar som den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen och Lissabonprocessen. Den inre marknaden har tveklöst varit till fördel för Sverige. Andra kommer säkert att försöka att kvantifiera fördelarna. För Sveriges konsumenter har den nästan genomgående inneburit en tydligt prispressande konkurrens och en ökad valfrihet. Det blev billigare mat.

EMU räddade ekonomin

Den ekonomiska och monetära unionen är en mer komplicerad historia. Den var under vårt medlemskaps inledande år ett ovärderligt stöd för den ekonomiska politiken, och den har senare kommit att bli ett av den samlade politikens större misslyckanden. 1994 var vi tydligt på väg upp ur den ekonomiska krisen. Tillväxten var mycket god, budgetunderskotten minskade snabbt och sysselsättningstillväxten var stark. Men vägen tillbaka var lång. Och det fanns en misstro mot vårt politiska systems förmåga att klara uppgiften. Det var mitt uppe i Mexico-krisen, och det var efter den s.k. återställarhösten 1994 när politiken drevs delvis dramatiskt åt vänster. Men omvändningen – under galgen eller ej – från vänsterpartiet till centerpartiet och den inriktning som lades fast i det första s.k. konvergensprogrammet i juni 1995 blev av avgörande betydelse. Förtroendet kunde börja återställas. Räntemarginalen mot omvärlden sjönk samtidigt som de internationella räntorna sjönk. Sverige kom, inte minst genom den stadga som konvergenspro-

grammet med den ekonomiska och monetära unionen ansågs ge, in i en god cirkel som kom att få stor betydelse.

Hade vi stått utanför unionen hade allt detta med all sannolikhet varit betydligt svårare.

Sedan dess har bilden blivit mer splittrad. Jag hade hoppats att Sverige hand i hand med Finland skulle ha kunnat gå in i också den gemensamma valutan. Om det hade varit möjligt med enbart ett riksdagsbeslut är en mer öppen fråga. Även om socialdemokratins tvekan och splittring var huvudproblemet fanns det självfallet en betydande risk för att denna skulle ha påverkat centerns inställning.

Ändå kunde frågan, enligt min mening, ha vunnits. Men nu sköts den undan år efter år utan att det skedde någon egentlig debatt. I valrörelsen 2002 fanns Europapolitiken i sedvanlig ordning inte. Åtskilliga är skyldiga till den synden. Sedan fördes en egenartad debatt om hur vi skulle kompensera oss för de faror ett medlemskap i EMU skulle utsätta oss för. Man kan undra vilka signaler det gav till väljarna? Därefter beslöt ja-sidan att kampanjen skulle vara så kort som möjligt. Nej-sidan var inte av samma åsikt.

Det djupt tragiska mordet på Anna Lindh kom sedan, på sätt vi då inte kunde förutse, att förskjuta resultatet ytterligare. Nederlaget blev än större än vad det annars skulle ha blivit. Och nu kommer vi att stå utanför ett bra tag framöver. De baltiska staterna kommer att komma med åtskilliga år före Sverige. Alldeles självklart innebär detta en nackdel. Euron kom att bli bredare och starkare än vad de flesta hade förutspått. De som kraxade om att den omedelbart skulle falla sönder eller falla ner har fått fel igen. Var och en som sysslar det minsta med företagande över gränserna känner de fördelar den innebär.

Ointresse för tillväxtprojektet

Lissabon-processen går nu mot sin halvtidsvärdering. Att påstå att Sverige varit pådrivande är en betydande överdrift. Bilden av oss är närmast den motsatta. Visserligen åberopas vi då och då fortfarande som föredöme när det gäller strukturreformer. Men det rör sig så gott som alltid om de avregleringar eller den pensionsreform där de avgörande

de besluten fattades i början av 1990-talet. Allt oftare får vi nu rubriker när statsministern varnar dem av de nya medlemsländerna som genom enligt hans mening alltför låga skatter för en alltför attraktiv ekonomisk politik.

Hur Sverige klarat sig under dessa år kan mätas på olika sätt, och inget av dem går alldeles fritt från kritik. Utgående från Eurostats senaste försök att bedöma de olika ekonomierna i förhållande till varandra blir bilden av Sverige dock inte särdeles positiv. Med dessa mått mätt har Sverige gått från en BNP per capita motsvarande 125 procent av genomsnittet av dagens 25 medlemsländer 1995 till en position såväl 2002 som 2003 motsvarande 118 procent. Det handlar således om en viss relativ tillbakagång.

Att jämföra med andra länder är alltid svårt, men närmast till hands ligger att göra en jämförelse med Finland. Bägge våra länder drabbades av en delvis likartad ekonomisk nedgång i början av 1990-talet, vi gick in i EU samtidigt och har sedan dess haft en delvis likartad berg- och dalbana inom det för oss bägge viktiga IT-området. Den stora skillnaden är självfallet att Finland redan från början inriktade sig på fullt deltagande i den ekonomiska och monetära unionen. Om Sverige försvagat sin relativa position med 3 procentenheter, är det slående att Finland under samma period förbättrat sin relativa position med 7 procentenheter. För oss handlar det om en svag försvagning, medan det för Finland handlar om en stark förstärkning.

Kluven inför utvecklingen

Har vi då slutat att gå baklänges in i framtiden och blivit en i de europeiska framtidsfrågorna genuint engagerad nation? Det mönster som avtecknar sig är en kombination av en närmast tilltagande ovilja att i den inhemska diskussionen se det europeiska arbetet som någonting viktigt där vår uppgift snarast är att vara pådrivande, och en situation där Sverige i de enstaka sakfrågorna allmänt mer sällan uppträder som Motvalls käring i Europa. Om det senare är utmärkt, är det således ofta desto sämre ställt med förankringen här hemma. Jag vill inte skylla detta enbart på socialdemokratin – en viss självrannsakan behövs förvisso

också på andra håll – men att huvudansvaret för vad jag ser som ett tydligt bristande ledarskap i Europapolitiken ligger hos dem kan ingen betvivla.

I snart sagt alla framtidsfrågor – med undantag av den viktiga utvidgningsfrågan – har regeringen försökt att streta mot. Så var det inte minst med framtidskonventet och det som blev författningsfördraget. Och så är det varje gång en mer framåtsyftande diskussion om vart vi vill föra det europeiska samarbetet kommer igång. Strax meddelas då från Rosenbad att vi i grunden inte vill föra samarbetet någonstans alls, att vi hur som helst är mot mer överstatlighet och att vi ser federala tankar som ett hot mot allt från folkhem till folknykterhet. Reträttstriden för den gamla neutralitetspolitiken har visserligen övergetts, men har nu ersatts av den i längden lika utsiktslösa reträttstriden för de gamla monopolen. I det som når ut till medborgarna framstår Europa långt oftare som ett hot än som ett löfte. I grunden handlar det om en brist på framåtriktat politiskt ledarskap i dessa för vår framtid allt viktigare frågor.

Efter det förödmjukande nederlaget i folkomröstningen i september 2003 hade det möjligen funnits anledning att hoppas på en förbättring. Men tyvärr finns det i dag fler tecken på att vi går mot en försämring. Inför valet till Europaparlamentet i juni i år förflyttade såväl socialdemokraterna som moderaterna sina positioner i vad som – med rätt eller orätt – kom att uppfattas som en mer skeptisk riktning. Resultatet blev förödande.

Socialdemokraterna lyckades att attrahera färre röster än någon gång sedan – tror jag – 1912. Och även om moderaterna gjorde ett bättre resultat än i riksdagsvalet 2002 – motsatsen hade varit svårt – innebär resultatet en icke obetydlig nedgång. Effekten av deras uppfattade förändring i halvskeptisk riktning blev att man legitimerade den hel-skeptiska inställning som Junilistan representerade. Och därmed fick vi ett valresultat där Junilistan – endast delvis tack vare egna insatser – blev den store vinnaren. Men den lilla vinnaren blev överraskande nog centern som plötsligt och tydligt profilerade sig som ett Europaentusiastiskt och till och med federalistiskt parti. Av detta hoppas jag att lärdomar kommer att dras. Det talas ofta om att det finns en skeptisk underton i den svenska opinionen. Men det är bara delvis sant.

Chans att väcka entusiasm

Att politikernas och mediernas bild av ständiga problem med samarbetet leder till viss skepsis är inte så konstigt. Men det finns en mycket bred grupp vars reaktion också på de problem som målas upp snarare är att vi behöver ett starkare, djupare och bättre europeiskt samarbete. Det är värt att notera att olika opinionsundersökningar konstant visar att omkring en fjärdedel av väljarna vill ha ett federalt Europa eller ett Europas Förenta Stater – och det trots att dessa undersökningar till stor del gjorts när bägge dessa begrepp förekommit i den politiska debatten så gott som enbart som någonting man måste ta avstånd från. Här finns en europeiskt tänkande opinion, och en vision om ett starkare och bättre samarbete, som i dagens situation är så gott som helt orepresenterad i det politiska livet och den offentliga debatten.

Jag är fullt och fast övertygad om att det går att bryta vårt lands tendens att ständigt blicka tillbaka på förment fornstora dagar, och att få ett brett stöd för en Europapolitik långt mer positiv och offensiv än det vi sett under det gångna decenniet. Det gamla nationella folkhemmets dagar är över, och det hjälper inte om det målas om från rött till grönt eller blått eller gult. Det är inte längre ett folk, en nation, en stat och en lösning det handlar om.

Vi är många människor, olika kulturer, varierande drömmar och skiftande lösningar i ett Europa och en värld där gårdagens gränser kommer att betyda allt mindre. Då gäller det att bygga den framtidens federala europeiska demokrati som kan ge alla de drömmarna möjlighet att utvecklas i fred och frihet. På frågor är viktigare än att ge också vårt land helt och fullt sin plats i detta arbete.

Självklart att Sverige skulle delta i EU-samarbetet

Den 9 november 1989 föll Berlinmuren. Det kalla kriget upphörde, de kommunistiska diktaturena i östra Europa föll samman. En helt ny situation uppstod i Europa. Bakom oss hade vi ett århundrade med två världskrig och drygt 40 år av kallt krig. För första gången i historien fanns möjligheten för Europa att arbeta fredligt tillsammans och ta till vara gemensamma möjligheter.

För mig var det självklart att Sverige skulle delta. Men jag insåg att vi hade en svår uppgift framför oss när vi skulle övertyga det svenska folket om att ta detta steg. Det skulle inte bli en lätt resa. I efterhand har motståndare till Sveriges medlemskap i EU påstått att anslutningen av Sverige till EU kom till i närmast kuppstartade former. Det vill jag bestämt tillbakavisa.

Jag kan bara peka på de två DN-artiklar jag skrev under våren 1990 där jag försökte initiera en diskussion om en omsvängning i den svenska politiken. Till den första artikeln satte debattredaktören visserligen rubriken »Ingvar Carlsson stänger dörren till EU«, så jag fick återkomma med en andra debattartikel där jag lade fram skälen för varför Sverige behövde närma sig Europa.¹

Jag kan också nämna skrivelsen till riksdagen hösten 1990 och partiledarförhandlingarna våren 1991.² Förhandlingarna med EU om ett svenskt medlemskap fördes under stor pressbevakning. Alla hade möjlighet att delta i diskussionen om Sverige och EU. Det fanns gott om tid att ta ställning. I november 1994 hölls folkomröstningen om ett svenskt EU-medlemskap och varje röst räknades. Det var fem år efter murens fall. Var detta en statskupp måste det väl handla om den längsta statskuppen i världshistorien!

En politiker ska lyssna till medborgarna och till sina väljare. Men han har också både rätt och skyldighet att driva opinion. I det här fallet valde jag att göra det. De tio åren som har gått sedan det svenska medlemskapet har förändrat EU, inte minst genom utvidgningen av medlemskretsen. Att EG på 1980-talet accepterade Spanien, Portugal och Grekland som medlemmar och därmed gjorde ekonomiska uppoffringar för ett säkrare och stabilare Europa var, anser jag, det mest avgörande steget för unionens framtida utveckling. Detsamma gäller för den senaste vågen av utvidgning som Sverige har varit pådrivande i. Under 2004 har vi skrivit historia när vi fått tio nya medlemmar från Öst- och Centraleuropa i vår gemenskap. Solidaritet och samhörighet har varit vägledande.

Opinionen det stora problemet

Det stora problemet efter tio års svenskt medlemskap i EU måste sägas fortfarande vara opinionen, den negativa inställningen men också ointresset för europeiskt samarbete.

Vi har till exempel klagomålen över medlemsavgiften. Den avgiften ser jag som en låg försäkringspremie om vi kan slippa det lidande och de enorma kostnader som krigen i Europa tidigare orsakat.

Men även om vi ser ekonomi i en trängre och mer konventionell mening har medlemskapet i EU varit till klar ekonomisk fördel för Sverige. Det har bidragit till att Sverige har haft låg inflation, låga räntor och hög tillväxt. Det har gett oss en gemensam strategi mot arbetslösheten och större stabilitet i ekonomin som helhet.

Det är inte enbart samarbetet inom EU som gett oss detta. En stor del av arbetet måste vi göra själva men medlemskapet i EU har utgjort en mycket viktig del av denna positiva utveckling.

EU-medlemskapet har också gett oss nya instrument att möta de gränsöverskridande hoten: miljö, brottslighet och internationellt spekulationskapital. Medlemskapet ger oss möjlighet att delta i större satsningar på forskning och utveckling, ett viktigt område för Sverige och Europa. Vi måste helt enkelt samordna våra resurser för att kunna kon-

kurrera med Japan och USA. Vi borde för övrigt överföra fler resurser från jordbruket till forskningen.

Ett av våra argument för att Sverige skulle gå med i EU, var att vi skulle kunna påverka den europeiska politiken i positiv riktning. Tio år senare kan vi lugnt hävda att vi har en hel del att vara stolta över på den punkten. Sverige har utan tvekan bidragit till ökad jämställdhet och ett öppnare EU.

Till bakslagen de senaste tio åren, det medger jag, hör alkoholpolitiken. Vi måste anstränga oss mer för att möta de nya alkoholvanorna så att skadorna på människor och på samhället minskar.

Varför är då den svenska folkopinionen fortsatt skeptisk till EU trots de goda erfarenheter jag har pekat på här ovan?

Kanske beror det på en nationalistisk ådra hos oss alla. Stärkta av Sveriges framgångar på 1950- och 1960-talen och kanske påverkade av att vi klarat oss från krigen och varit i skydd av neutralitetspolitiken, har vi invaggat oss i tron att Sverige inte behöver omvärlden för att klara sig. Säkert är det inte hela förklaringen, i Norge finns ju samma tendenser och möjligen ännu starkare. Ändå borde, enligt min mening, fakta tala sitt tydliga språk.

Nationalstaten klarar inte längre ensam alla sina uppgifter. De gamla politiska medlen fungerar inte alltid, det internationella kapitalet förs ju över nationsgränserna och ingen stat kan skydda sig för denna påverkan. Trots detta tycks många tro att det finns en väg tillbaka, en väg till tiden före det svenska EU-medlemskapet.

EU är inte utrikespolitik!

Vad kan vi göra för att få folkopinionen att svänga? Ja, för en del är fler folkomröstningar de förlösande orden. Senast det har varit uppe på förslag är, som bekant, för att avgöra frågan om EU:s nya konstitution. För mig vore det fel väg att gå. I Sverige har vi valt den representativa parlamentariska demokratin. I valen vart fjärde år utser vi våra representanter som fattar de politiska besluten. Folkomröstning är något man tar till i särskilda undantagsfall, när parlamentarismen inte *kan* klara

sin uppgift. Jag anser att det var rimligt att hänföra den grundläggande fråga som ett svenskt medlemskap i EU utgjorde till en folkomröstning. Men detta gäller inte frågan om EMU och inte heller frågan om konstitutionen. Båda ämnen är alltför fyllda av detaljer och teknikaliteter vilket i slutändan gör det omöjligt att veta vilken fråga väljarna har svarat ja eller nej på.

Mina förslag för att vända folkopinionen riktar sig till de aktiva politikerna:

- Sluta betrakta Europafrågorna som en isolerad sektor. EU är inte utrikespolitik. Integrera Europafrågorna med den allmänna politiska debatten. Börja med riksdagen, det är inte bara i tv:s slutdebatt som politikerna ska tala Europafrågor. Det ska de göra hela tiden!
- Håll valet till Europaparlamentet på samma dag som de nationella riksdagsvalen. Nästan alla länder har problem med ett lågt valdeltagande till Europaparlamentet. När genomsnittet på valdeltagandet blivit så lågt som 40 procent hotas Europaparlamentets legitimitet. Släpp alltså på den vackra principen om en enda gemensam valdag för alla EU-länder, det är viktigare hur det fungerar i praktiken.
- Vi som tror på ett Europa i nära politiskt samarbete måste uthålligt och engagerat försöka påverka opinionen. Det är uppenbarligen en svår men det är absolut inte en omöjlig uppgift.

Slutsatser

EU är en stor politisk framgång. Solidaritet har gått före egoism. EU har betytt en historisk förändring för Europa. Det stora bekymret är det bristande folkliga engagemanget. Detta är en varningssignal för det europeiska samarbetet som måste tas på stort allvar.

Låt Berlinmurens fall vara en tankeställare. Vad hade hänt i Europa när kommunismen föll samman om vi inte haft EU? Vi hade haft ett Europa utan politisk strategi med uppenbar risk för kaos och en helt oförutsedd utveckling.

När debatten om svenskt medlemskap pågick som hårdast misstänkliggjordes ja-sidan för att som man sa »Carl Bildt och Ingvar Carlsson gick hand i hand«. Men det går att vända på.

Om två politiker som har så skilda uppfattningar om väldigt många frågor är överens i denna historiska fråga, då har de nog väldigt starka skäl för sin uppfattning!

REFERENS

Regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna.

NOTER

1. Artiklarna i DN publicerades 27 maj 1990 respektive 5 juli 1990.
2. Regeringens skrivelse 1990/91:50.

De makroekonomiska konsekvenserna av Sveriges EU-medlemskap*

Vad vi trodde om de makroekonomiska konsekvenserna av Sveriges EU-medlemskap och hur det sedan blev är en nästan omöjlig uppgift att reda ut. För det första är det ganska oklart vad vi trodde, eftersom det vid EU-inträdet förelåg mycket skiftande uppfattningar om konsekvenserna. För det andra har det under de senaste tio till femton åren visserligen skett ett antal stora förändringar i svensk ekonomi, men man kan ha olika uppfattningar om vilken betydelse EU-medlemskapet haft. På ett antal ekonomiskt viktiga områden fungerar EU sämre än Sverige. Men detta får inte tas till intäkt för att vi ska sänka våra ekonomisk-politiska ambitioner. I stället skärper det kraven på att vi själva ska formulera de makroekonomiska målen och hitta de medel som krävs för att uppfylla dem.

Förväntningarna på EU-inträdet

Det viktigaste skälet till den socialdemokratiska regeringens omsvängning i EU-frågan 1990 var den förändrade utrikespolitiska situationen efter kommunismens sammanbrott i dåvarande Sovjetunionen och Östeuropa.¹ Men också makroekonomiska överväganden tycks ha spelat en betydande roll.

Runt 1990 stod det ju klart att den dåvarande makroekonomiska politiken – socialdemokraternas »tredje väg« – hade kommit till vägs ände. Trots alla ansträngningar att skapa trovärdighet för den fasta väx-

* Jag är tacksam för assistenthjälp av David von Below och Mustafa Pala och för sekreterarhjälp av Astrid Wäke, Fredrik Bystedt, Emma Bäcke, Hans Calmfors, Cecilia Hermansson, Lars Jonung, Anna Larsson och Ulrika Stavlöth har gett värdefulla synpunkter.

elkursen var Sverige tillbaka i en situation med hög inflation och devalveringsförväntningar, där återkommande valutaoro tvingade Riksbanken till upprepade räntehöjningar. Efter det sena 1980-talets överhettning var Sverige på väg in i en begynnande finanskris. Samtidigt framstod ERM-systemet inom EU, där växelkurserna gradvis blivit alltmer fasta, som ett slags »bastion« av stabilitet.² En anslutning till ett EU dominerat av tysk »stabilitetskultur« sågs av många som ett ekonomisk-politiskt *medel* för att uppnå den makroekonomiska stabilitet som vi inte verkade kunna åstadkomma själva.

Det var också så att beslutet om att inleda förhandlingar om EU-medlemskap tillkännagavs i ett finanspolitiskt åtstramningsprogram hösten 1990.³ Våren 1991 kom sedan kronans knytning till ecun, som allmänt sågs som ett sätt att öka trovärdigheten för en fast växelkurs.⁴

Det har funnits olika faser i den makroekonomiska argumentationen rörande EU. Inför EU-folkomröstningen 1994 tonades de stabiliseringspolitiska argumenten ner, vilket var ganska naturligt efter valutaturbulensen inom ERM-systemet 1992–1993. EG-konsekvensutredningen (SOU 1994:6 *Sverige och Europa*) var mycket försiktig i sin bedömning av hur de stabiliseringspolitiska förutsättningarna skulle förändras vid ett EU-medlemskap: man trodde till exempel inte att någon valutaunion skulle komma till stånd enligt planerna. Däremot var utredningen allt annat än försiktig när den hävdade att en EU-anslutning – genom att vara mer bindande än EES-avtalet – skulle öka investeringarna och skapa ett omvandlingstryck som skulle leda till en högre tillväxt på runt en halv procentenhet per år. Det var utredningens huvudargument för medlemskap, även om också argumentet att den långa räntan skulle komma att falla fanns med.

De stabiliseringspolitiska argumenten återkom sedan ännu starkare – i närmast fundamentalistisk form – i debatten om EMU. När EMU-utredningen (SOU 1996:158 *Sverige och EMU*) publicerades i slutet av 1996, var det vanligaste argumentet från EMU-förespråkarna att en EMU-anslutning var nödvändig för att förhindra en fortsatt depreciering av kronan, hålla nere inflationen och räntorna samt lägga tillräckliga restriktioner på finanspolitiken.⁵ Utredningens argumentation att Sverige också på egen hand med lämpliga institutioner mycket väl skulle kunna stabilisera inflationen, få ner räntenivån och sanera

de offentliga finanserna betraktades av många som närmast löjeväckande: en »naiv« dröm om att Sverige utanför EMU skulle förvandlas till ett nytt Schweiz med en valuta som inte ständigt föll i värde.

Den makroekonomiska utvecklingen efter EU-inträdet 1995

Tabell 1 visar att den svenska makroekonomiska utvecklingen i de flesta avseenden varit bättre under de tio åren efter EU-inträdet 1995 än under de föregående tio åren. BNP:s ökningstakt har varit 1,4 procentenheter högre i genomsnitt per år och produktivitetsökningstakten i näringslivet 0,6 procentenheter högre. Ett tidigare nettoutflöde av direktinvesteringar i förhållande till utlandet har förbytts i ett nettointflöde. Inflationen har i genomsnitt varit 4,5 procentenheter lägre per år under den senaste tioårsperioden. Både de korta och de långa realräntorna har fallit och den tidigare ränteskillnaden till Tyskland har (som framgår av figur 1) i stort sett eliminerats. Budgetsituationen har förbättrats. Växelkursen har svängt en del, men efter kronfallet 1992/93 har det inte varit fråga om någon trendmässig försvagning (se figur 2).

Om man jämför med utvecklingen i EMU-länderna framgår det av figur 3 att Sverige varit mer framgångsrikt (på senare år ibland alltför framgångsrikt i förhållande till det valda inflationsmålet på två procent per år) med att hålla nere inflationen. Figur 4 visar att de offentliga finanserna förbättrades mer i Sverige under 1990-talet än i övriga EU-länder.

Det främsta området där den makroekonomiska situationen i Sverige försämrats under den senaste tioårsperioden jämfört med den föregående gäller arbetsmarknaden. Arbetslösheten har som framgår av tabell 1 i genomsnitt legat drygt två procentenheter högre under den senaste tioårsperioden än under den föregående. Anmärkningsvärt är också att investeringskvoten i näringslivet (de fasta investeringarnas andel av BNP) fallit kraftigt.

Vilken betydelse har EU-medlemskapet haft för den makroekonomiska utvecklingen? Huvudorsaken till att det gått så pass bra under den senaste tioårsperioden är förstås att det gick så dåligt tidigare: slu-

TABELL 1. Den makroekonomiska utvecklingen i Sverige (genomsnitt per år).

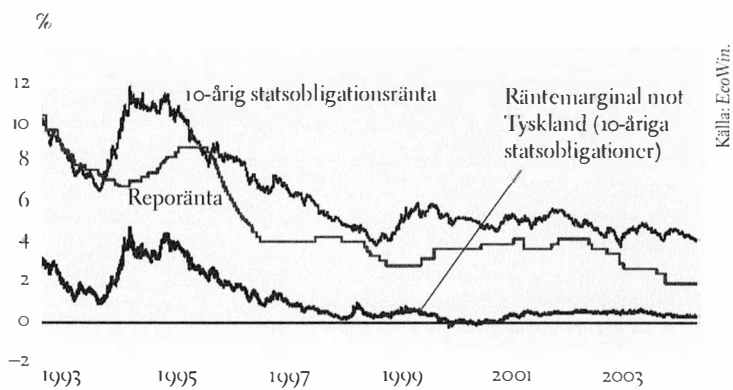
	1985–1994	1995–2004
BNP-tillväxt	1,4	2,8
Produktivitetstillväxt i näringslivet (per arbetad timme)	2,1	2,7
Arbetslöshet (procent av arbetskraften)	3,7	5,8
Fasta bruttoinvesteringar i näringslivet (procent av BNP)	17,1	13,5
Utländska direktinvesteringar netto (procent av BNP)	-1,8	0,6
Inflation (förändring av konsumentprisindex)	5,7	1,2
Offentlig sektors finansiella sparande (procent av BNP)	-2,0	0,2
Kort realränta (tre månaders bankränta minus inflation)	5,2	3,1
Lång realränta (tioårig statsobligationsränta minus inflation)	5,3	4,8

Källa: OECD Economic Outlook, December 2004.

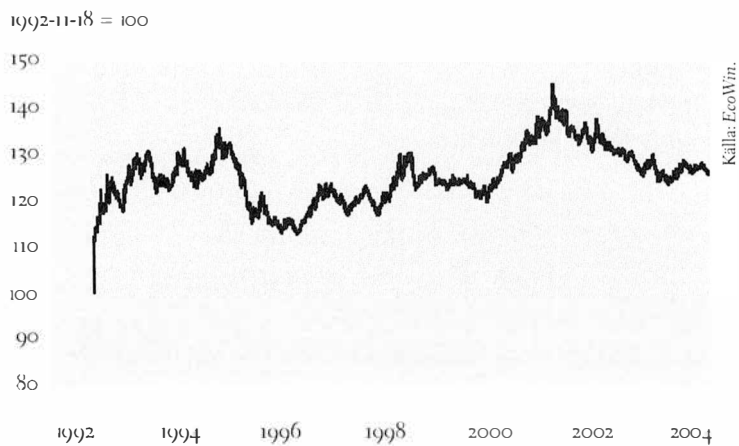
tet av 1980-talet och början av 1990-talet karakteriserades av en unik kombination av ekonomisk-politiska misstag och yttre störningar som ledde fram till en djup ekonomisk kris.⁶ Det fanns helt enkelt en mycket stor »potential« för förbättringar.

Den stabilitetsorienterade makroekonomiska politiken

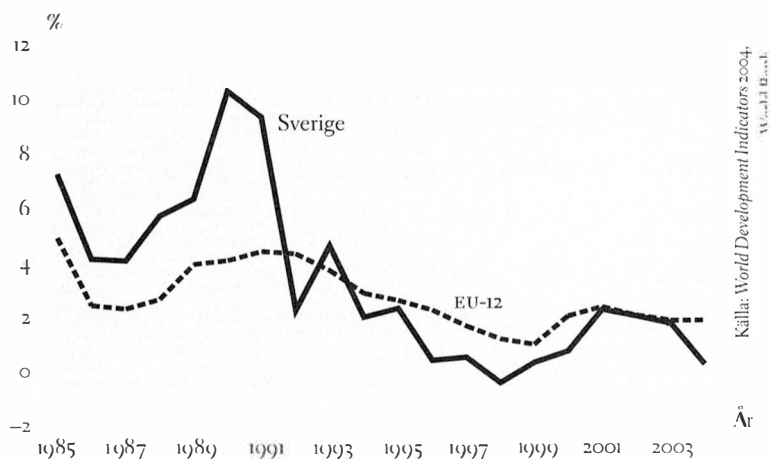
De tidigare stabiliseringspolitiska erfarenheterna och den djupa ekonomiska krisen under första hälften av 1990-talet gjorde att det gick att få betydande politisk enighet om att de offentliga finanserna måste saneras och inflationen hållas nere. Denna så kallade *stabilitetsorienterade* ekonomiska politik motiverades – till exempel i regeringens finansplaner – inte i första hand utifrån något behov av EU-anpassning utan av att den ansågs som en nödvändig förutsättning för en god inhemsk ekonomisk utveckling.⁷ Tvärtom var regeringen mycket mån om att framhålla att de så kallade konvergensprogram vilka Sverige var ålagt att utarbeta som medlem i EU inför EMU-starten inte utarbetades »i första hand för EU:s skull utan för att det ligger i Sveriges eget intresse att ha sunda offentliga finanser, låg inflation, låga räntor och stabil växelkurs« (Proposition 1994/95:100, bilaga 1, s. 24) och att Sveriges



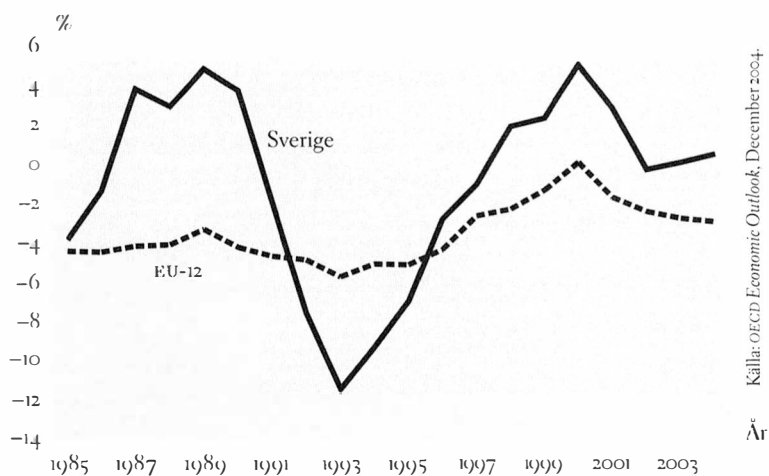
FIGUR 1. Svenska räntor, 1993–2004.



FIGUR 2. Kronans effektiva växelkurs, 1993–2004 (TCW-index).



FIGUR 3. Inflation (förändring av konsumentprisindex), 1985–2004.



FIGUR 4. Den offentliga sektorns finansiella sparande (procent av BNP), 1985–2004.

EU-medlemskap således inte innebar »några nya restriktioner för den ekonomiska politiken« (Proposition 1994/95:150, bilaga 1, s. 4).

En slutsats av dessa resonemang är därför att EU-medlemskapet *i sig* var av sekundär betydelse för övergången till en stabilitetsorienterad ekonomisk politik med prisstabilitet och stabila offentliga finanser som centrala mål. Men icke desto mindre tror jag att medlemskapet har spelat en viktig roll för den makroekonomiska politiken i tre avseenden.

För det första kan medlemskapet ha bidragit till att den målsatta *takten* i konsolideringen av de offentliga finanserna höjdes. EU:s finanspolitiska regler om högst tre procent av BNP i budgetunderskott utgjorde både ett allmänt, men icke bindande, åtagande för alla EU-länder och ett bindande krav för deltagande i EMU. En önskan om att bevara Sveriges handlingsfrihet i EMU-frågan tycks ha utgjort ett viktigt skäl för att de budgetpolitiska målen skärptes i det konvergensprogram som lämnades till EU 1995, vilket angav att den offentliga sektorns underskott skulle understiga tre procent av BNP redan 1997. Så till exempel framhöll regeringen i den avstämning av 1995 års konvergensprogram som gjordes i den ekonomiska vårpropositionen 1996 (Proposition 1996/97:1, s. 37) hur budgetsaneringen skapar »goda förutsättningar för Sverige att 1997 (kvalificeringsåret för EMU-medlemskap i första omgången; min anmärkning) uppfylla de så kallade konvergenskraven till den tredje etappen i den ekonomiska och monetära unionen«. Man betonade vidare vikten av att beslutet om huruvida Sverige ska delta i valutaunionen eller inte »kan fattas utifrån en styrkeposition« som ger »en reell valfrihet«.

För det andra är det sannolikt att EU-medlemskapet ökade den politiska *beslutsamheten* att verkligen uppnå de budgetpolitiska mål som man satt upp. Det är min bestämda uppfattning från de kontakter jag, som ordförande i Finansdepartementets Ekonomiska Råd 1993–2001, hade med både tjänstemän i Regeringskansliet (opolitiska såväl som politiskt tillsatta) och politiker att deras inställning i hög grad påverkades av kontakterna med Bryssel: det fanns en stark önskan om att undvika att Sverige skulle framstå som en »avvikare« inom EU som inte kunde hålla ordning på inflation och statsfinanser (se också Per Lundborgs bidrag till denna bok).

För det tredje är det rimligt att tro att EU-medlemskapet gjorde det lättare att få acceptans i Sverige för den stabilitetsorienterade politiken och att göra den mer *legitim*. I finansplanerna från och med mitten av 1990-talet återkommer ständigt formuleringar om att såväl finans- som penningpolitiken ligger i linje med EU:s kriterier. Man kan säga att dessa kriterier och de övriga EU-ländernas politik på ett helt annat sätt än tidigare blir den naturliga *jämförelsenormen* för Sverige.⁸ Detta gäller också i den allmänna ekonomisk-politiska debatten.

Vilken betydelse för politiken hade det svenska beslutet 1997 att inte delta i valutaunionen vid dess start? Man kunde ha trott att det skulle leda till en försvagning av ansträngningarna att konsolidera de offentliga finanserna. Men så blev uppenbarligen inte fallet: som framgår av figur 4 förbättrades de offentliga finanserna mer i Sverige än i de nuvarande euroländerna under 1990-talets sista år. Enligt min mening bidrog den avvaktande inställning som Sverige intog till EMU snarast mer till en stabilitetsorienterad ekonomisk politik än ett EMU-medlemskap skulle ha gjort.

Det finns flera skäl till denna bedömning. Ett är att det finns anledning att tro att incitamenten för budgetdisciplin försvagas när ett land väl kvalificerat sig för deltagande i valutaunionen (det är den utveckling som tycks ha skett i ett antal EMU-länder efter övergången till euron). För den svenska regeringens del fanns emellertid incitament för budgetdisciplin i syfte att kvalificera sig för EMU kvar även efter 1997 eftersom man ville bevara handlingsfriheten. Kanske upplevde också svenska politiker och tjänstemän det, när de åkte till Bryssel, som något av en »kompensation« för det svenska utanförskapet i förhållande till EMU, om vi ändå kunde vara »bäst i klassen« i fråga om budgetdisciplin.

Men den viktigaste förklaringen till de fortsatt starka incitamenten för budgetkonsolidering i Sverige även utanför valutaunionen var förmodligen *osäkerheten* om vad som skulle hända med svenska räntor och kronans växelkurs vid EMU-starten. Inte heller de vilka – liksom jag själv – gjorde bedömningen att det ekonomiskt bästa för Sverige var att stå utanför valutaunionen vid starten kunde vara helt säkra på vad som skulle hända. Jag tror att det fanns en känsla hos många att det var bäst att ha rejäla säkerhetsmarginaler. Den inställningen går igen

också i regeringens bedömningar. I finansplanen för 1997 (Proposition 1996/97:1, s. 43) konstaterar man till exempel att »det mesta talar för att ett val att stå utanför valutaunionen kräver en *än mer* (min kursivering) konsekvent och uthållig disciplin i den ekonomiska politiken«.⁹

En viktig fråga i sammanhanget är vilken roll EU-medlemskapet spelat för de institutionella reformer av det finans- och penningpolitiska beslutsfattandet som skedde i Sverige under andra hälften av 1990-talet. Vad gäller reformerna av budgetprocessen är det svårt att spåra något direkt EU-inflytande: de nationella finanspolitiska beslutsformerna omfattas inte alls av EU-samarbetet. Det gör däremot de nationella ramarna för penningpolitiken. Enligt Maastrichtfördraget är alla EU-länder, oberoende av om de deltar i valutaunionen eller inte, skyldiga att uppfylla vissa kriterier i fråga om centralbankens självständighet. I Sveriges fall gällde det främst att införa bestämmelser om oavsärtlighet för Riksbankschefen och det så kallade dubbla instruktionsförbudet.¹⁰ Regeringens proposition 1998 om ökad självständighet för Riksbanken (Proposition 1997/98:40) hänvisar också i hög grad till EU-bestämmelserna.

Riksbanksreformen hade emellertid föregåtts av en lång tids nationalekonomisk debatt (som startade redan i mitten av 1980-talet) om behovet av en självständig riksbank för att skapa trovärdighet för låg inflation.¹¹ EMU-utredningen (SOU 1996:158 *Sverige och EMU*) betonade särskilt hur viktig en sådan reform var för att undanröja tvivel på en fortsatt prisstabilitetspolitik om Sverige skulle välja att stå utanför valutaunionen. Regeringens proposition om EMU-medlemskap 1997 (Proposition 1997/98:25) citerade dessa resonemang och anförde målet att »stärka trovärdigheten för svensk penning- och valutapolitik« som det främsta motivet för att stärka Riksbankens ställning.¹²

Arbetsmarknad och tillväxt

I särskilt ett avseende kan EU-medlemskapet ha haft en negativ inverkan på den makroekonomiska utvecklingen. Det gäller sysselsättningen. Före 1990 sågs i Sverige en arbetslöshet på över tre procent som närmast en social katastrof. Det var förstås överdrivet, men det är ännu mer problematiskt att en arbetslöshet på över fem procent idag inte ses

som ett större problem än det gör. Det beror säkerligen till stor del på att det skedde en psykologisk tillvänjning till höga arbetslöshetstal under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Men det är svårt att undgå misstanken att en del av förklaringen också ligger i att EU blivit den naturliga jämförelsenormen även på detta område och att vår situation då framstår som ganska bra i jämförelse med ett EU-genomsnitt på åtta-nio procent.

Det kan i detta sammanhang vara av intresse att notera kontrasten mellan finansplanerna från mitten av 1990-talet och dem från de senaste åren. I både de tidigare och de senare finansplanerna betonas vikten av att minska arbetslösheten och återgå till full sysselsättning. Men medan den höga arbetslösheten i de övriga EU-länderna i finansplanerna från mitten av 1990-talet ses som ett stort problem som Sverige ska spela »en aktiv och pådrivande roll« för att lösa (Proposition 1996/97:1, s. 47), ses denna i de senaste årens finansplaner snarast som en förmildrande omständighet vid bedömningen av den svenska situationen.¹³

Hur ska man då se på tillväxten i Sverige som under den senaste tioårsperioden var högre än under den föregående? Till en betydande del är det en cyklisk återhämtning efter krisen i början av 1990-talet. Men enligt de flesta bedömningar är det också fråga om en trendmässig uppgång av produktivitetsökningstakten.¹⁴ Det finns många möjliga förklaringar till att så kan vara fallet: utslagning av lågproduktiva verksamheter under den ekonomiska krisen, den stora betydelsen av telekomsektorn som haft en mycket snabb produktivtetsutveckling, omfattande IT-investeringar, avregleringar av olika produkt- och tjänstemarknader, 1991 års skattereform som motverkat inlåsnings av kapital och så vidare. Däremot anförs sällan EU-medlemskapet som en viktig förklaring till den högre produktivitetsökningstakten och det är svårt att se att det skulle finnas så mycket plats för den. Merparten av de avregleringar som gjorts i Sverige ägde rum före EU-inträdet. Regelverket för den inre marknaden, som bland annat medfört att fler marknader öppnats för konkurrens, hade införts även med ett fortsatt EES-avtal (se vidare Peter Kleens bidrag i denna bok).

Det kan också vara intressant i sammanhanget att jämföra den svenska produktivitetsutvecklingen med utvecklingen i andra EU-länder (se tabell 2). Den svenska utvecklingen har varit bättre. Vi avviker från det

typiska EU-mönstret som är en nedgång i produktivitetsökningstakten, även om vi inte är unika i Europa (också Norge och Schweiz utanför EU har en uppgång i produktivitetsökningstakten, liksom till exempel USA och Kanada).

Som framgår av figur 5 minskade produktivitetsökningstakten inom EU under andra hälften av 1990-talet, medan den ökade i USA.¹⁵ Den låga produktivitetsökningstakten i EU kan ses som en (grov) indikation på att EU-medlemskapet i sig inte kan vara en väsentlig faktor bakom höjningen av den svenska produktivitetsökningstakten: hade medlemskapet varit det, borde också de övriga EU-länderna ha dragit mer nytta av utvecklingen av den inre marknaden och annan EU-politik i syfte att främja strukturomvandling och innovationer.

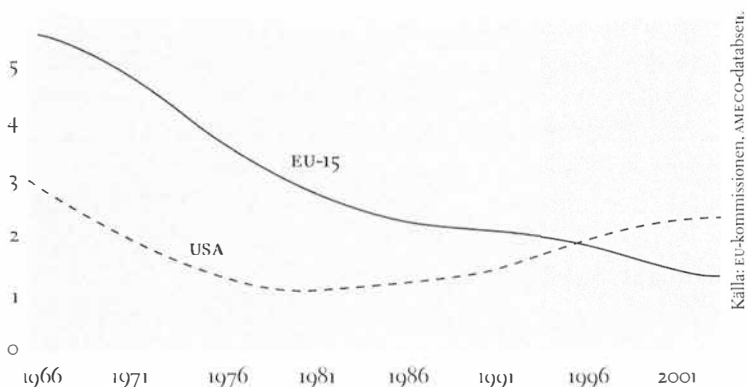
Vart är EU på väg?

Är EU ekonomiskt sett det EU vi trodde vi gick med i? Vid inträdet fanns en förväntan hos många om att Sverige trädde in i en dynamisk tillväxtregion (se till exempel EG-konsekvensutredningen: *Sverige och Europa* SOU 1994:8). Så är det uppenbarligen inte. Tvärtom har, som framgår av figur 5, EU ett allvarligt tillväxtproblem. Den så kallade Lisbonprocessens mål om att EU 2010 ska vara »världens mest dynamis-

TABELL 2. Produktivitetstillväxt i näringslivet (årlig förändring i procent).

	1985–1994	1995–2004
Sverige	2,1	2,7
EU-12	3,0	2,1
Finland	3,8	2,8
Norge	2,2	2,9
Schweiz	0,1	1,3
Kanada	1,0	1,9
USA	1,2	2,8

Källa: OECD *Economic Outlook*, December 2004.



Källa: EU-kommissionen, AMECO-databasen.

FIGUR 5. Produktivitetstillväxt (glidande medeltal).

ka och kunskapsbaserade konkurrenskraftiga ekonomi» har fått överges. Den så kallade Kok-gruppens halvtidsutvärdering av strategin var mycket kritisk.¹⁶

Den låga tillväxttakten i de gamla EU-länderna (EU-15) innebär en risk för en alltför låg ambitionsnivå i den svenska tillväxtpolitiken om dessa länder blir den naturliga jämförelsenormen också på detta område. Att denna risk är högst påtaglig framgår, till exempel, av senare års finansplaner som regelmässigt innehållit tillväxtjämförelser med de övriga EU-länderna.¹⁷

Ett annat exempel på att EU inte är vad vi trodde gäller finanspolitiken. I den svenska debatten har EU:s regler på detta område uppfattats som mycket tuffa. Så sent som i utredningen om stabiliseringspolitik vid en övergång till euron (SOU 2002:16 *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*) var utgångspunkten att Sverige, för att bibehålla finanspolitiskt handlingsutrymme, måste ha mycket goda offentliga finanser.

I efterhand är det uppenbart att vi i Sverige tagit EU:s finanspolitiska regler på större allvar än många andra EU-länder. Den så kallade stabilitetspakten befinner sig i en allvarlig kris. År 2004 överskred Tyskland och Frankrike för tredje året i rad treprocentsgränsen för budgetunderskott och de kommer sannolikt att göra det även 2005 (se tabell 3). De

båda länderna bryter också mot bestämmelsen att om den offentliga sektorns skuldkvot är över 60 procent av BNP, måste den minska (se tabell 4). Trots detta avbröts 2003 det fördragsenliga förfarandet vid alltför stora underskott mot de två länderna av Ekofin-rådet (EU:s finansministrar) i strid mot EU-kommissionens rekommendation.

Också flera andra EU-länder har allvarliga budgetproblem. Grekland, Portugal och eventuellt också Italien kommer förmodligen att överskrida treprocentsgränsen för budgetunderskott 2005. Skuldkvoterna i Grekland och Portugal ökade 2004 trots att de är över 60 procent av BNP. Grekland har fuskat sig in i EMU genom felaktig redovisning av sina budgetunderskott och det finns stora frågetecken om budgetredovisningen också för till exempel Italiens del. Av de tio nya EU-länderna ligger sex över treprocentsgränsen och för två av dem (Cypern och Malta) ökade skuldkvoterna 2004 trots att de redan låg över 60 procent av BNP.

I detta läge skulle man kunna vänta sig en intensiv debatt inom EU om hur efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna ska tryggas. Det har man inte. I stället har EU:s finansministrar kommit överens om att mjuka upp reglerna.¹⁸ Tanken tycks vara att man ska komma till rätta med överträdelserna av reglerna genom att mjuka upp dem så mycket att ingen längre kan bryta mot dem.

Stabilitetspaktens kris är mycket allvarlig. EU har helt enkelt inte den legitimitet som krävs för att i längden fungera som spärr mot en oansvarig finanspolitik. Det är lätt att se en process framför sig där budgetunderskott i ett EU-land får motivera ännu större budgetunderskott i andra länder och så vidare. Den processen är redan igång och bidrar till att underminera budgetdisciplinen också i Sverige.¹⁹ I de andra EU-länderna framstår inte deras budgetunderskott som så allvarliga därför att USA och Japan har ännu större underskott (se tabell 3). Det finns en stor risk för en allmän återgång till de problem med växande offentlig skuldsättning som de flesta utvecklade länder med stor möda lyckades ta sig ur under andra hälften av 1990-talet. En sådan utveckling kommer gradvis att driva upp räntenivåerna med negativa effekter på investeringar och tillväxt. Sker detta kommer till slut oplanerade »panikomläggningar» av politiken att tvingas fram, vilka också de kommer att ha en rad negativa verkningar.

TABELL 3. Den offentliga sektorns finansiella sparande (procent av BNP).

	2003	2004	2005
Belgien	0,4	-0,1	-0,3
Finland	2,3	2,3	2,1
Frankrike	-4,1	-3,7	-3,0
Grekland	-4,6	-5,5	-3,6
Irland	0,1	-0,2	-0,6
Italien	-2,4	-3,0	-3,0
Luxemburg	0,8	-0,8	-1,6
Nederländerna	-3,2	-2,9	-2,4
Portugal	-2,8	-2,9	-3,7
Spanien	0,4	-0,6	-0,1
Tyskland	-3,8	-3,9	-3,4
Österrike	-1,1	-1,3	-2,0
Danmark	0,3	1,0	1,5
Storbritannien	-3,3	-2,8	-2,6
Sverige	0,3	0,6	0,6
Cypern	-6,4	-5,2	-3,0
Estland	3,1	0,5	0,2
Lettland	-1,5	-2,0	-2,8
Litauen	-1,9	-2,6	-2,5
Malta	-9,6	-5,1	-4,0
Polen	-3,9	-5,6	-4,1
Slovakien	-3,7	-3,9	-4,0
Slovenien	-2,0	-2,3	-2,2
Tjeckien	-12,6	-4,8	-4,7
Ungern	-6,2	-5,5	-5,2
Japan	-7,5	-7,1	-7,0
USA	-4,6	-4,2	-4,0

Källa: *Economic Forecasts*, Autumn 2004, European Commission, och *OECD Economic Outlook*, December 2004.

Den finanspolitiska utvecklingen inom EU är en helt annan än vad de flesta i Sverige väntade sig vid EU-inträdet. När det kommer till kriterierna visar det sig att vi är mer ekonomiskt-politiskt disciplinerade än de länder vi skulle importera disciplinen ifrån.

TABELL 4. Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (procent av BNP).

	2003	2004	2005
Belgien	100,0	95,8	94,4
Finland	45,6	44,8	43,4
Frankrike	63,7	64,9	65,5
Grekland	109,9	112,2	111,9
Irland	32,1	30,7	30,7
Italien	106,2	106,0	104,6
Luxemburg	5,3	4,9	4,8
Nederländerna	54,1	55,7	58,0
Portugal	60,3	60,8	62,0
Spanien	50,7	48,2	45,5
Tyskland	64,2	65,9	67,2
Österrike	64,5	64,0	63,9
Danmark	45,9	43,4	40,3
Storbritannien	39,8	40,4	40,9
Sverige	52,0	51,6	50,6
Cypern	70,9	72,6	72,4
Estland	5,3	4,8	4,4
Lettland	14,4	14,6	15,4
Litauen	21,4	21,1	21,7
Malta	70,4	72,4	73,7
Polen	45,4	47,7	49,8
Slovakien	42,6	44,2	45,2
Slovenien	29,4	30,9	30,8
Tjeckien	37,8	37,8	39,4
Ungern	59,1	59,7	59,5
Japan	157,5	163,5	170,0
USA	62,5	63,5	64,9

Källa: *Economic Forecasts*, Autumn 2004, European Commission, och *OECD Economic Outlook*, December 2004.

Slutsatser

Vad bör vi dra för slutsatser av att de andra EU-länderna på många sätt fungerar sämre än vi trodde? Det är ett starkt argument för att vi ska ställa upp våra egna ekonomisk-politiska mål och inte snekla för mycket på övriga EU. Min huvudtes har varit att EU-medlemskapets främsta makroekonomiska effekt är att de andra EU-länderna blivit den naturliga jämförelsenormen. Men här ligger också en fara för framtiden.

Under 1990-talet var Sveriges makroekonomiska problem så svåra att vad som helst kunde fungera som förebild. Idag är det i stället Sverige som i många avseenden framstår som en förebild för andra länder, vilket framgår av till exempel den tyska debatten. Det är egentligen lite skrämmande eftersom det inte beror på att vi för en särskilt bra politik, utan på att många andra länder för en ännu sämre.

Sammanfattningsvis finns idag en stor risk i att jämförelser med andra EU-länder – särskilt då de stora kontinentaleuropeiska länderna – bidrar till att sänka ambitionsnivån i den svenska ekonomiska politiken. Det gäller i första hand sysselsättnings-, tillväxt- och finanspolitiken. Att undvika det måste bli en av de främsta ekonomisk-politiska utmaningarna framöver om EU:s makroekonomiska utveckling blir fortsatt svag. I så fall skärps kraven på att vi själva ska formulera de makroekonomiska målen och hitta de medel som krävs för att uppfylla dem.

REFERENSER

- Calmfors, Lars, Bertil Holmlund, Assar Lindbeck, Nils Lundgren och Bengt-Christer Ysander (1985), *Lönebildning och samhällsekonomisk stabilisering*. Svenska sparbanksföreningen, Stockholm.
- Calmfors, Lars (1996), »Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet – vilka är lärdomarna?» i Jonung, Lars (red.), *Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta?*. Ekerlids förlag, Stockholm.
- Carlsson, Ingvar (2003), *Så tänkte jag*. Hjalmarson och Högberg Bokförlag, Stockholm.
- Ekofinrådet (2005), »All förbättra genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten», Bryssel, 21/3.
- Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet (2000), Proposition 2000/01:100, Bilaga 5. Sveriges riksdag, Stockholm.
- Jonung, Lars (1999), *Med backspeglarna som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess*. Rapport till ESO, Finansdepartementet, Ds 1999:9, Stockholm.

Konjunkturrådets rapport (1986), (Calmfors, Lars, Ingemar Hansson, Lars Jonung, Johan Myhrman och Hans Tson Söderström), *Nya spelregler för tillväxt*. SNS Förlag, Stockholm.

Lönebildningen – samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige (2004). Konjunkturinstitutet, Stockholm.

Möta utmaningen – Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning (2004), Rapport från Högnivågruppen under ledning av Wim Kok. http://europa.eu.int/growth-handjobs/pdf/kok_report_sv.pdf.

Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar 1996-12-05, *Ekonomisk Debatt* 1997:3.

Proposition 1994/95:100, Sveriges riksdag, Stockholm.

Proposition 1994/95:150, Sveriges riksdag, Stockholm.

Proposition 1996/97:1, Sveriges riksdag, Stockholm.

Proposition 1997/98:1, Sveriges riksdag, Stockholm.

Proposition 1997/98:25, Sveriges riksdag, Stockholm.

Proposition 1997/98:40, Sveriges riksdag, Stockholm.

Proposition 2004/05:1, Sveriges riksdag, Stockholm.

Regeringens skrivelse 1990/91:50 om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av de offentliga utgifterna, Sveriges riksdag, Stockholm.

Stabiliseringspolitik i valutaunionen (2002), Slutbetänkande från Kommittén för stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid ett svenskt medlemskap i valutaunionen, SOU 2002:16, Stockholm.

Svedberg, Peter (1999), »Vad bestämmer skillnader i tillväxt mellan länder?« i Calmfors, Lars och Mats Persson (red.) *Tillväxt och ekonomisk politik*. Studentlitteratur, Lund.

Sverige och EMU (1996). EMU-utredningens betänkande, SOU 1996:158, Stockholm.

Sverige och Europa – en samhällsekonomisk konsekvensanalys (1994), Betänkande av EG-konsekvensutredningen, SOU 1994:6, Stockholm.

Åberg, Carl Johan (1999), »Upprepa inte vår felaktiga politik«, *Dagens Nyheter*, 30 december.

NOTER

1. Se till exempel Carlsson (2003).
2. ERM står för Exchange Rate Mechanism och innebär ömsesidiga åtaganden från de deltagande ländernas sida att hålla växelkurserna inom smala band runt fastställda centralkurser.
3. Se Regeringens skrivelse 1990/91:50. Dåvarande statsminister Ingvar Carlsson kopplar i sina memoarer (Carlsson 2003, s 409) direkt ihop valutaoran hösten 1990 med idén att »i en särskild skrivelse till riksdagen redovisa inte bara planerade ekonomiska saneringsåtgärder utan också politiska initiativ i vidare mening som kunde stärka förtroendet för den svenska nationen«. Ett sådant initiativ var att försöka få till stånd »ett nytt riksdagsbeslut om Europapolitiken som tydligare och i mer positiva ordalag klargör Sveriges ambitioner att bli medlem av den Europeiska gemenskapen«.
4. Se till exempel Jonung (1999) eller *Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet* (2000).

5. Se till exempel Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar 1996-12-05 eller Aberg (1999).

6. Se till exempel Calmfors (1996), Jonung (1999) eller *Finans- och penningpolitiskt bokslut för 1990-talet* (2003).

7. Så till exempel motiverades satsningsprogrammet för de offentliga finanserna i den socialdemokratiska regeringens första finansplan eller regeringsskillet 1994 (Proposition 1994/95:100, bilaga 1) med att »de stora upplämningsbehoven begränsar den politiska handlingsfriheten och de demokratiska institutionernas kraft» (s. 4) och att det gäller »att stärka förtroendet för statsmakternas förmåga att komma till rätta med statens lånebehov» så att räntorna kan falla och därmed skapa »utrymme i den reala ekonomin för ökad produktion, investeringar och tillväxt» (s. 6). Liknande formuleringar återkommer i senare finansplaner. Införandet av ett överskottsmål på två procent av BNP motiverades med att det skapar »försäkringar för ökad tillväxt och stigande sysselsättning» och att »det knyter an till en god svensk tradition» (Proposition 1996/97:1, s. 57). Målet om låg inflation motiverades i första hand med formuleringar av typen att prisstabilitet är »en viktig förutsättning för en framgångsrik ekonomisk politik» (Proposition 1994/95:100, bilaga 1, s. 40), att »en långsiktigt stabil och utvecklingsbar ekonomi» förutsätter prisstabilitet och gör »Sverige betydligt mindre sårbar för olika ekonomiska störningar och kriser, liksom för turbulens på kapital- och varumarknaderna» (Proposition 1994/95:150, bilaga 1, s. 4) eller att »stabila priser är en förutsättning för att arbetslösheten uthålligt skall kunna bekämpas» (Proposition 1996/97:1, s. 43).

8. I till exempel den socialdemokratiska regeringens första finansplan 1994 (Proposition 1994/95:100, bilaga 1, s. 12) anges att »en viktig uppgift för den ekonomiska politiken är att hävda en prisstabilitet på god *européisk* (min kursivering) nivå». Ett annat betydande citat är från 1998 års reviderade finansplan (Proposition 1997/98, s. 18) som konstaterar att treprocentgränsen för budgetunderskott »blivit en mätstock för nästan samtliga länder i hela världen». I till exempel finansplanen för 2005 (Proposition 2004/05:1, s. 23) konstateras att »sedan överskottsmålet (på två procent av BNP; min anmärkning) började gälla 2000 har saldot i Sveriges offentliga finanser varit klart bättre än EU-genomsnittet». Vidare framhölls att överskottsmålet innebär »en betydande marginal till underskottsgränsen på 3 procent av BNP i EUs stabilitets- och tillväxtpakt».

9. I regeringens proposition angående ERM-medlemskap 1997 (Proposition 1997/98:25, s. 61) slås fast att »Kraven på den ekonomiska politiken minskar inte om Sverige står utanför valutunionen. Det blir *minst* (min kursivering) lika viktigt att bedriva en stabilitetsorienterad ekonomisk politik. Utanför valutunionen måste Sverige *minst* (min kursivering) lika tydligt demonstrera sin strävan både att upprätthålla ett fast penningvärde och att etablera ett långsiktigt överskott i de offentliga finanserna».

10. Det dubbla instruktionsförbudet innebär ett förbud både för riksbanksledningen att ta emot instruktioner från regeringen och för den senare att ge instruktioner till den förra.

11. Se till exempel Calmfors med flera (1985) och Konjunkturrådets rapport (1986).

12. Åtagandena enligt EU-medlemskapet anfördes som ett ytterligare skäl. Se s. 64.

13. Så till exempel kompletteras de angivna målen i fråga om lägre arbetslöshet och högre sysselsättning i finansplanen för 2005 (Proposition 2004/05:1, s. 33) med

upplysningen att »jämfört med många andra EU-länder har Sverige dock lyckats behålla en relativt hög sysselsättning och låg arbetslöshet«. På en annan plats (s. 29) konstateras att »svensk ekonomi ligger väl till i ett europeiskt perspektiv« bland annat därför att »sysselsättningsgraden för befolkningen mellan 15 och 64 år 2003 var 72,9 procent i Sverige och 64,4 procent i EU«.

14. Se till exempel *Lönebildningen – samhällsekonomiska förutsättningar i Sverige* (2004).

15. Den stora nedgången i produktivetsökningstakten i EU-länderna i både absoluta tal och i förhållande till USA under 1960- och 1970-talen förklaras av den så kallade *upphimmarhypotesen*, enligt vilken produktivetsökningarna är högre i länder med jämförelsevis låg produktivitet än i länder med hög produktivitet. När de förra länderna »hinner i kapp« de senare i fråga om produktivetsnivå utjämnas också skillnaden i produktivetsökningstakt (se till exempel Svedberg 1999).

16. Se *Möta utmaningen – Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning* (2004).

17. I till exempel finansplanen för 2005 (Proposition 2004/05:1) jämförs svensk såväl BNP-tillväxt som BNP-nivå per capita på flera ställen med de övriga EU-länderna och det slås fast att svensk ekonomi i dessa avseenden »ligger väl till i ett europeiskt perspektiv« (s. 29). Finansplanen konstaterar också att Sverige hävdar sig mycket väl i de årliga uppföljningar av hur olika »strukturindikatorer« utvecklas som EU-kommisionen gör inom ramen för Lissabon-processen. Enligt finansplanen (s. 30) »har Sverige toppplaceringar i flera år i rad och lyfts i flera avseenden fram som ett föredöme« och »inget annat land når så goda resultat som Sverige när indikatorerna jämförs länderna emellan«.

18. Se till exempel Ekofinrådet (2005).

19. Att den offentliga sektorns finansiella sparande 2004 understeg överskottsmålet på två procent av BNP motiveras visserligen i till exempel finansplanen för 2005 (Proposition 2004/05:1, s. 29–30) i första hand utifrån konjunktursituationen, men texten konstaterar också att »de svenska offentliga finanserna står sig väl i en europeisk jämförelse« och att »de svenska offentliga finanserna uppvisade ett överskott på 0,5 procent av BNP 2003, att jämföra med ett underskott på i genomsnitt 1,1 procent av BNP i EU-länderna«.

Betydelsen av EU:s handelspolitik och inre marknad för svensk ekonomi

Sveriges ekonomiska relationer med EU går långt tillbaka i tiden. Men hur många kommer ihåg frihandelsavtalet 1973 och dess påbyggnad EES-avtalet 2004, vilket för Sveriges del kom att vara i kraft endast under ett år? Ändå lade dessa avtal – och särskilt EES-avtalet – grunden för Sveriges ekonomiska integration med EU.

Över 30 år av frihandel mellan Sverige och Europa

Sveriges ekonomiska relationer med EU har alltså växt fram successivt under mer än 30 år där det är svårt att skilja ut och utvärdera varje ny fas i integrationsprocessen. Det är också troligt att de ökade handels- och investeringsströmmar samt lägre priser som idag kan avläsas inte bara är en effekt av integrationsprocessen i Europa utan även av en ökad internationalisering rent allmänt.

Avtalslöst tillstånd 1958–1973

Ur ekonomisk synpunkt var det västeuropeiska samarbetet under årtiondet efter det andra världskrigets slut förmånligt för Sverige. Läget förändrades när EEG (Europiska ekonomiska gemenskapen) bildades 1958 mellan Frankrike, Italien, Västtyskland och de tre Benelux-länderna. EEG skapade en ekonomisk och politisk union med intern frihandel samt en gemensam tullmur och handelspolitik mot omvärlden. Därmed uppstod en för svensk industri i allmänhet och exportindustrin i synnerhet besvärlig situation där Sverige ställdes utanför den

europiska integrationsprocessen och vår export till viktiga marknader diskriminerades.

Detta ledde till att Sverige tillsammans med Storbritannien tog initiativet till EFTA (European Free Trade Area) som trädde i kraft 1960 och som skapade en frihandelszon utan politiska kopplingar. För Sveriges del var en anslutning till EEG inte aktuell av hänsyn till neutralitetspolitiken. De ursprungliga EFTA-medlemmarna var Danmark, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige och Österrike. Finland anslöt sig året därpå. Tanken var att förhandla med EEG om en ömsesidig handelsliberalisering, varvid EFTA-länderna skulle uppträda solidariskt. EEG sade emellertid nej till alla förhandlingar.

Situationen förändrades drastiskt när EFTA-medlemmarna Danmark och Storbritannien tillsammans med Irland 1961 ansökte om fullt medlemskap i EEG. Detta hotade att förvärpa diskrimineringen av svensk export. Under den kommande tioårsperioden gjorde Sverige fruktlösa försök att knyta sig närmare EEG för att inte hotas att bli lämnat på efterkälken (ansökan om association 1961, öppen ansökan 1967). Dessa försök kan sammanfattas med att Sverige på alla ekonomiskt betydelsefulla områden var berett att delta i EEG-samarbetet men med bevarande av den svenska neutralitetspolitiken.

EEG var dock kallsinnigt och gjorde det klart att nya medlemmar endast kunde accepteras om dessa fullt ut slöt upp kring gemenskapens både ekonomiska och politiska mål. Det alternativ man erbjöd var ett frihandelsavtal som i stort sett endast skulle innebära tullfrihet för handeln med industrivaror.

Sedan gemenskapens ambitioner i början av 1970-talet ytterligare stärkts genom antagandet av de s.k. Davignon- och Wernerplanerna¹ lade den svenska regeringen 1971 frågan om medlemskap på hyllan och drog tillbaka sin ansökan. Året därpå inleddes förhandlingar om ett frihandelsavtal mellan EEG och Sverige (se bl.a. Viklund 1977).

Frihandelsavtal (1973–1993)

Frihandelsavtalet mellan EEG och Sverige (liksom likalydande avtal med vart och ett av övriga kvarvarande EFTA-länder) trädde i kraft 1973. Avtalet innebar att tullarna avskaffades för den inbördes handeln med

industrivaror mellan Sverige och EEG (som samtidigt utvidgades med Danmark, Irland och Storbritannien). Tullfriheten omfattade alltså inte jordbruksvaror och fisk. I handelstermer omfattades dock därmed över 90 procent av Sveriges handel med EEG.

Eftersom avtalet hade karaktär av ett frihandelsavtal bibehöll parterna sina respektive tullar och handelspolitik mot omvärlden. Därför behövdes ursprungsregler och gränskontroller för att motverka risken att varor importerades »bakvägen« till det land som hade lägst yttertullar för att sedan säljas vidare inom hela frihandelsområdet.

Dessa ursprungsregler och gränsformaliteter medförde extra kostnader för de svenska företag som ville exportera till EEG-länderna i form av bl.a. ökad administration och ökade leveranstider. Sverige hade på detta sätt en konkurrensnackdel i förhållande till sina konkurrenter inom EEG vilka genom att de ingick i en tullunion slapp dessa regler och kontroller i sin inbördes handel.

Viss svensk export till EEG drabbades också från tid till annan av s.k. antidumpningsåtgärder.²

EES-avtalet 1994 – »ekonomiskt medlemskap« i EU

Under 1980-talet fortsatte integrationsprocessen inom EEG, senare EG. År 1987 lade EG grunden för den inre marknaden genom den europeiska enhetsakten. Syftet med den inre marknaden var att det ska vara lika lätt att göra affärer och röra sig fritt mellan Europas länder som det varit inom länderna. Reglerna för att åstadkomma detta är förbud för medlemsländerna att ha kvar nationella regler som hindrar den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital. Dessa regler hade funnits alltsedan EEG skapades 1958 men konkretiserades först genom enhetsakten. Som officiellt startdatum för den inre marknaden sattes den 1 januari 1993.³

Sverige och övriga EFTA-länder inledde förhandlingar med EG om ett närmare samarbete som skulle ge dessa länder tillträde till den inre marknaden. Avsikten var att skapa ett *Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde* (EES). I mars 1992 (alltså nästan ett år efter Sveriges medlemskapsansökan till EU) undertecknades avtalet och den 1 januari 1994 trädde det i kraft.

EES-avtalet innebar jämfört med 1973 års frihandelsavtal att Sveriges ekonomiska integration med EU-området väsentligen byggdes ut. Sverige kom genom avtalet att bli en integrerad del av EU:s inre marknad. Med avtalet etablerades i den svenska lagstiftningen delvis samma förutsättningar som inom EU med gemensamma bestämmelser för bl.a. produktkrav, miljöregler, konkurrens, statsstöd, transporter och icke-diskriminering vid offentlig upphandling. För de varor som omfattades av avtalet undanröjdes därmed också hotet om fortsatta antidumpningsåtgärder mot svensk export.

Till sin karaktär var EES-avtalet fortfarande ett frihandelsavtal i GATT:s mening. Sålunda reglerades enbart samhandeln mellan de olika parterna och inte deras yttre handelspolitik, dvs. handeln med omvärlden. Sverige anslöts alltså inte till EU:s tullunion som utgör själva grunden för den fria rörligheten för varor inom EU. Ursprungsreglerna och gränskontrollerna blev därför kvar. Trots detta kan hävdas att Sverige genom EES-avtalet i alla väsentliga avseenden kom i åtnjutande av EU:s inre marknad. På det ekonomiska området blev Sverige i realiteten medlem av EU.

EES-avtalet kom att bli något av en önskesits för Sverige. Vi blev en del av den inre marknaden samtidigt som vi behöll vår handelspolitiska autonomi och därmed vår relativt öppna handelsregim mot länder utanför det västeuropeiska frihandelsområdet.⁴

Var EES-avtalet instabilt?

Den största svagheten med EES-avtalet bedömdes ligga i beslutsstrukturen. När nya rättsakter förbereds och utarbetas inom EU har EFTA-länderna ringa inflytande. EES-avtalet släpar hela tiden efter EU:s beslut. Eftersom EU-länderna dessutom kontinuerligt fattar nya beslut kan man likna detta vid att gång på gång springa efter ett tåg som redan har lämnat den station man äntligen kommit fram till (Kommerskollegium 1994).

Sverige saknade alltså i EES möjlighet att fullt ut påverka EU:s egen beslutsprocess och kunde inte på samma sätt som EU-länderna utöva sitt inflytande.

I 1994 års offentliga utredning om de samhällsekonomiska konse-

kvenserna av ett svenskt EU-medlemskap (SOU 1994:6) gjordes ett stort nummer av att EES-avtalet kunde sägas upp med ett års varsel, delvis beroende på att näringslivet ansåg avtalet osäkert och att detta därför kunde påverka investeringsbesluten.

Frågan är dock hur starkt uppsägningsargumentet egentligen var eftersom det är svårt att tänka sig en situation som skulle ha fått någondera parten att säga upp avtalet. Historiskt sett är det också ytterst ovanligt att något land dragit sig ur liknande avtal. Det har bara inträffat en gång tidigare och då gällde det Grönland, ett område med mycket speciella förhållanden.

Vid en konferens på Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) hösten 1994 före folkomröstningen den 13 november ställdes frågan till en panel med ekonomer, politiker och marknadsbedömare om vad som skulle hända om det blev ett nej i folkomröstningen. Ingen trodde att marknaden skulle reagera negativt! Alla utgick ifrån att Sveriges regering i ett sådant läge kraftigt skulle markera sin uppslutning kring EES-avtalet som grund för det fortsatta samarbetet med EU.

EU-medlemskap 1995

Som redan antytts ovan lämnade Sverige på sommaren 1991 in en ansökan om fullt medlemskap i EG (senare EU), dvs. parallellt med slutförhandlingarna om EES-avtalet. De politiska omvälvningarna i Europa med Berlinmurens fall, Sovjetunionens upplösning m.m. hade skapat ett nytt politiskt läge där den svenska neutralitetspolitiken inte längre bedömdes utgöra ett hinder mot ett EU-medlemskap. EES-avtalet sågs av regeringen som en försäkring för det fall det svenska folket i folkomröstningen den 13 november 1994 skulle säga nej till medlemskapet. Som bekant blev det en knapp ja-majoritet.

Inre marknaden – hålen i EES-avtalet täpps till

På det ekonomiska området innebar EU-medlemskapet att hålen i EES-avtalet vad gällde de ekonomiska relationerna – inte minst på handelsområdet – mellan Sverige och övriga EU-länder täpptes till. Det var alltså inte fråga om några radikala framflyttningar i själva integrations-

processen. En stor del av regelmassan för den inre marknaden hade ju Sverige redan anammat genom EES-avtalet.

Den viktigaste förändringen var att frihandeln utsträcktes till alla varor, alltså även jordbruk och fiskprodukter. Genom anslutningen till EU:s tullunion kunde all handel mellan Sverige och övriga EU-länder ske utan allt krångel med gränskontroller och ursprungsintyg. Detta bedömdes ge betydande samhällsekonomiska vinster även om det fanns olika uppfattningar om hur stora dessa var (prop. 1994/95:19).

Den sektor inom det svenska näringslivet som drog mest fördel av medlemskapet var av naturliga skäl jordbruks- och fiskenäringen. På industrivaruområdet fick tekoindustrin relativt större fördelar än andra industribranscher. Dels försvann tullhindren oavsett var varorna ursprungligen hade tillverkats eller vilket garn eller tyg som hade använts i den svenska tillverkningen. Dels tillförsäkrades tekonäringen ett större skydd mot lågprisimport (se nedan).

Radikal förändring av den yttre handelspolitiken

En annan stor förändring som EU-medlemskapet medförde för Sverige på handelsområdet gällde den »yttre« handelspolitiken, det politikområde som är mest integrerat inom EU och där den s.k. överstatligheten är som tydligast.

Genom Sveriges inträde i EU ändrades ramarna och förutsättningarna för den svenska handelspolitiken radikalt. Sverige blev en del av tullunionen och övertog EU:s gemensamma handelspolitik som var föga anpassad till svenska intressen. Frågor som Sverige tidigare självt kunnat besluta om i förhandlingar med andra länder fick hädanefter handhas av kommissionen. Från att tidigare ha kunnat agera självständigt i internationella handelspolitiska sammanhang fick Sverige nu inrikta sig på att försöka påverka EU:s politik inifrån.

Det är onekligen en smula märkligt att dessa förändringar i handelspolitikens rammar och förutsättningar inte debatterades hetare eller var mer kontroversiella i den svenska debatten inför folkomröstningen. Detta kan tolkas på två sätt, antingen att debattörerna var okunniga om vad medlemskapet innebar på denna punkt eller som ett uttryck för att den yttre handelspolitiken även vid denna tid ansågs mindre »tung«

och därför hamnade utanför strålkastarljuset.

Anslutningen till EU:s gemensamma handelspolitik medförde vissa konsekvenser som för Sveriges del innebar en återgång till en mer restriktiv handelspolitik. Några av de viktigaste var att:

- det genomsnittliga svenska *tullskyddet* för industrivaror höjdes något, från 4,6 till 5,7 procent. Genom de åtaganden som EU hade gjort inom ramen för den s.k. Uruguayrundan kom dock denna skillnad med tiden att krympa. På jordbruks- och livsmedelsområdet blev effekterna större;
- *antidumpringsåtgärder* blev ett flitigt använt handelspolitiskt skydds-instrument;
- *jordbrukssektorn* återreglerades (efter det svenska avregleringsbeslutet 1990). Detta var i ekonomiska termer kanske den mest negativa direkta effekten även om den genomsnittliga skyddsnivå som vi hamnade på i EU låg under den som Sverige självt tillämpat fram till 1990;
- de *begränsningar* som Sverige ensidigt hade avskaffat 1991 mot tekoimporten från ett antal u-länder återinfördes. Detta innebar – åtminstone under det följande årtiondet – en kostnad för svenska konsumenter och en motsvarande vinst för svensk tekoindustri. Sverige hade i anslutningsförhandlingarna förgäves försökt att slippa att införa dessa begränsningar som EU och andra industriländer ändå åtagit sig att avskaffa den 1 januari 2005 inom ramen för den s.k. Uruguayrundan.

Med tiden kom Sverige också att dras in i vissa handelspolitiska konflikter som vi skulle ha stått utanför med ett EES-avtal (t.ex. med USA om bananer, stål m.m.). Mot detta ska ställas de positiva effekter i form av marknadsöppningar som kommit svenska exportörer till del genom de avtal som EU slutit med andra länder och regioner i världen (t.ex. Mexico och Chile).

Den verkligt stora vinsten – som på så många andra politikområden – var dock att Sverige genom medlemskapet tillförsäkrades »rösträtt i Europa«. Sverige fick samma möjlighet som övriga medlemsländer att påverka EU:s politik och utöva sitt inflytande, både när det gällde handelspolitiken och övriga områden.

Ekonomiska vinster inte uppenbara

Inför folkomröstningen 1994 hördes många argument om de ekonomiska vinsterna med ett EU-medlemskap. Ett medlemskap antogs allmänt vara till gagn för handel, investeringar och för den redan då mycket höga svenska relativa prisnivån. Även om det naturligtvis är svårt att identifiera hur svensk ekonomi skulle ha utvecklats utanför EU finns det ändå anledning att närmare se på hur dessa storheter utvecklats under de tio år som gått sedan vi gick med i EU.

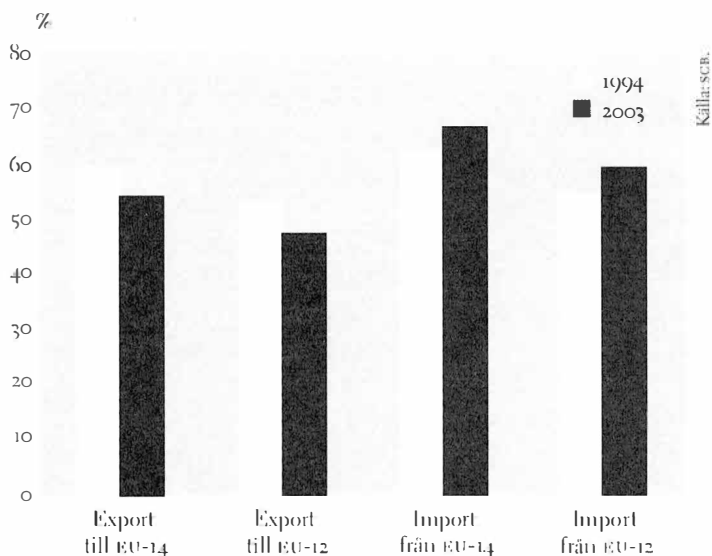
Varuhandeln mellan Sverige och övriga EU-länder har under de tio år som gått sedan Sverige blev EU-medlem ökat kraftigt i absoluta tal. Något annat hade varit förvånande. Frågan är dock hur mycket av ökningen som kan tillskrivas just medlemskapet.

En blick på statistiken i figur 1 visar att EU:s andel av vår totalexport under den aktuella perioden i själva verket sjunkit(!). År 1994 var andelen nära 60 procent mot endast knappt 54 procent år 2003. Importen från övriga EU hade dock ökat något 2003 jämfört med 1994 men denna ökning är missvisande på grund av ändrade regler för hur importen från tredje land redovisas före och efter EU-medlemskapet.

Sannolikt hade EU:s andel av Sveriges totalexport varit ännu mindre utan medlemskapet men det är som bekant svårt att göra kontrafaktiska påståenden. Vad siffrorna visar är att gränskontroller och diverse annat krångel som eliminerades genom medlemskapet kanske ändå inte varit så handelshindrande som vi ibland föreställt oss. De exportvinster som medlemskapet skapade har heller inte kunnat mäta sig med den dragkraft för svensk export som den ökade tillväxten i USA och flera asiatiska länder medfört under den gångna tioårsperioden.

Dessutom kvarstår en mängd olika regler och förfaranden på den inre marknaden vilka försvårar ett fritt handels- och tjänstutbyte mellan länderna. Inte minst tillämpningen av olika EG-direktiv för att genomföra olika åtgärder för att underlätta rörligheten på den inre marknaden skiljer sig kraftigt åt mellan de olika medlemsländerna.

Det är alltså viktigt att komma ihåg att åtskilligt återstår innan man kan tala om en fri inre marknad i egentlig mening. Den dag det är lika lätt att göra affärer mellan Malmö och Köpenhamn som mellan Mal-



FIGUR 1. Handeln med EU 1994 och 2003 som andel av total handel (procent).

Anm. Jämförelser för importen före och efter medlemskapet är missvisande på grund av olikheter i redovisningen av import från tredje land.

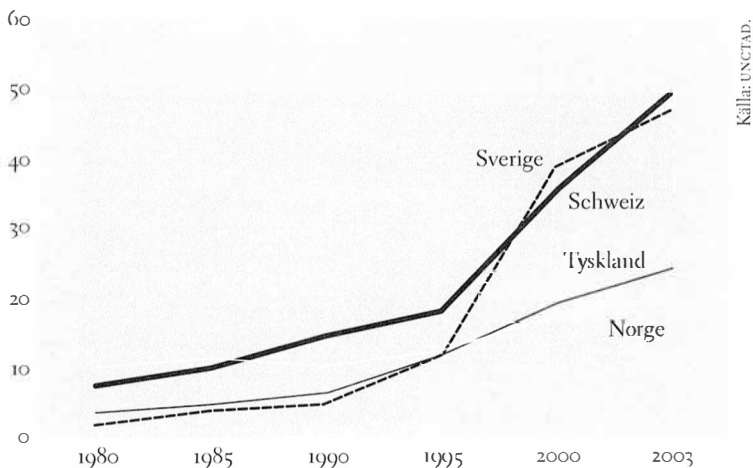
mö och Kiruna har den inre marknadens mål till fullo uppnått. Dät är det ännu en bra bit kvar.

En fråga som flitigt debatterades inför den svenska folkomröstningen var om och i hur hög grad ett EU-medlemskap skulle öka de *utländska direktinvesteringarna* till Sverige. Regeringen ansåg i sin proposition till riksdagen att osäkerheten med EES riskerade motverka investeringar och därmed utsikterna till förnyelse och tillväxt i näringslivet. Sverige kunde framstå som ett väsentligt sämre investeringsland under EES-avtalet än under ett medlemskap. Kärnan i konsekvensutredningens resonemang var också att Sverige skulle få ökade direktinvesteringar vid ett EU-medlemskap jämfört med EES då stabiliteten i det senare kunde ifrågasättas av de utländska investerarna (se ovan).

En häftig debatt uppstod i bl.a. Ekonomisk Debatt⁵ där flera ekonomer hävdade att utredningen kraftigt överdrivit de positiva effekterna och att beräkningarna tagits fram på ett föga vetenskapligt sätt. Skillnaden mellan EES-avtalet och EU-medlemskapet ansågs inte avgörande, åtminstone så länge EES-avtalet skulle visa sig hållbart.

Vem hade då rätt och fel? Av figur 2 framgår att de utländska direktinvesteringarna i Sverige tog fart vid tidpunkten för det svenska EU-medlemskapet. De utländska direktinvesteringarna ökade också i EU-landet Tyskland och i EES-landet Norge men inte alls i samma omfattning som i Sverige. Däremot uppvisar Schweiz under perioden efter 1995 en minst lika imponerande utveckling av de utländska direktinvesteringarna trots att landet varken är med i EU eller EES.

Det är således inte helt självklart vilka slutsatser om EU-medlemskapets effekter som den kraftiga ökningen av utländska direktinvesteringar som ägt rum under den senaste tioårsperioden ska leda fram till. Mot den bakgrunden drog konsekvensutredningen nog lite för stora



FIGUR 2. Ingående direktinvesteringar som andel av BNP i ett antal europeiska länder 1980–2003 (procent).

växlar på ett antal positiva uttalanden från olika företrädare i näringslivet. Större ödmjukhet kanske skulle ha varit på sin plats. Detta hade heller knappast gjort regeringens argumentation för ett medlemskap mindre stark.

Det är dock högst sannolikt att beslutet att gå med i EU har haft en positiv effekt på utlandsinvesteringarna i Sverige. Hur stor denna effekt varit är svårt att ange i konkreta tal eftersom det här i många stycken rör sig om psykologiska effekter. Det kan även noteras att de utländska direktinvesteringarna i Sverige ökade kraftigt redan 1991 när Sverige ingav sin ansökan om medlemskap till EG-kommissionen i Bryssel (se bl.a. Stråth 1992).

Ett viktigt argument för dem som ansåg att Sverige skulle gå med i EU var att *priserna* – inte minst på livsmedel – skulle komma att bli lägre vid ett medlemskap. Även EG-konsekvensutredningen argumenterade för detta. Den genomsnittliga prisnivån i Sverige har minskat men inte i någon större utsträckning om man tittar på utvecklingen mellan perioden 1990 och 2001.⁶ Prisanpassningen tenderar dessutom att avta över tiden. Den största anpassningen verkar dessutom ha skett under perioden 1990–1994, dvs. före det svenska EU-medlemskapet!

Den totala prisnivån i Sverige är fortfarande väsentligt högre än EU-genomsnittet. Enligt ekonomen Michael Bergman förklaras merparten av denna skillnad av skatter och arbetskraftskostnader. Mot denna bakgrund ifrågasätter Bergman om de svenska priserna kommer att sjunka i framtiden som resultat av den fördjupade ekonomiska integrationen i Europa (Bergman 2004).

Sverige pådrivande för handelsliberalisering

Trogen sin traditionella och allmänt liberala syn på frihandel har Sverige varit mycket aktivt inom EU och utnyttjat medlemskapet för att driva på utvecklingen för en effektiv och fungerande inre marknad samt för en mer öppen handelspolitik mot omvärlden. Detta har stundtals lett till att Sverige fått agera tuffare och mer nationellt än under tiden före medlemskapet. Alternativet hade varit att Sverige passivt hade fått acceptera övriga EU-länders prioriteringar och politik.

Innan man bedömer hur lyckosamt Sverige varit på olika områden kan rent allmänt konstateras att effekterna av vår påverkan är svåra att mäta. Påverkan är mångdimensionell och sker på en mängd olika plan och sammanhang (personliga kontakter, i kommittéer, arbetsgrupper och andra konstellationer etc.).

Påverkan sker också ofta indirekt. En idé som förs fram av Sverige kan plockas upp av andra medlemsländer och kan så småningom leda till ett kommissionsförslag som antas av hela EU-kretsen. En annan faktor som gör det svårt att mäta effekterna är att EU hela tiden rör sig framåt. De frågor som Sverige driver idag och där det finns motstånd från andra medlemsländer kan efter något eller några år bli EU:s gemensamma ståndpunkt.

Ett område där Sverige helt klart kunnat påverka utvecklingen gäller den senaste utvidgningen av EU. Härigenom utvidgades den inre marknaden med tio nya länder, varav nästan hälften gränsar till Sverige. Utan den målmedvetenhet som Sverige visade i denna fråga är det knappast sannolikt att exempelvis alla baltiska länder idag skulle vara medlemmar av EU. Det är svårt att överskatta den betydelse som denna senaste utvidgning av EU i vårt närområde har och kommer att ha för svenskt näringsliv.

På många områden där skyddsintressena inom EU traditionellt är mycket starka – såsom jordbruk, teko och stål – är det svårt att se att Sverige annat än marginellt kunnat driva EU i en mer påtagligt frihandelsvänlig riktning. Den genomsnittliga totala skyddsnivån i jordbruket inom EU är idag något lägre än 1994 – vilket dock främst beror på tryck utifrån (pågående WTO-förhandlingar) och behovet av att minska EU:s totala utgifter. Antalet antidumpningsåtgärder i EU är ungefär lika stort idag som i mitten på 1990-talet.

Det finns dock en dold påverkan som inte ska underskattas. EC-kommissionen är naturligtvis angelägen att få en så bred uppslutning kring sin linje som möjligt. Det är inte osannolikt att kommissionen när den utformar sina förslag »diskonterar« den kritik som kan förväntas från Sverige och andra frihandelssinnade medlemsländer och att detta därför i slutändan resulterar i något mindre protektionistiska åtgärder än vad som annars hade varit fallet. Detta är dock mer en känsla

grundad på erfarenheter av förhandlingsspelet inom EU än något som går att leda i bevis.

Framgångsexempel: Global tullfrihet för IT-produkter

Inom vissa mer teknologiskt avancerade näringsgrenar, där skyddsin-tressena inom EU ännu inte hunnit bita sig fast, är det lättare att urskil-ja en klar svensk påverkan. Ett tydligt exempel är IT-området. När Sve-rige blev EU-medlem och fick ta över EU:s gemensamma handelsre-gim ökade tullarna rejält på IT-produkter (i vissa fall från 2,5 till 10-15 procent). För Ericsson innebar detta en kostnadsnackdel genom att dess insatsvaror fördyrades.

På den tiden fördes förhandlingar inom WTO om ett globalt tullfri-hetsavtal (*Information Technology Agreement, ITA*) för handeln av IT-produkter. EU var inledningsvis tveksam eftersom det inom EU fanns många länder som ville skydda sin data- och halvledarindustri. Med Sveriges och Finlands EU-inträde förändrades dock balansen mellan komponentintresset och slutanvändarintresset inom EU:s data- och te-leindustri. Genom gemensamma ansträngningar och intensivt lobby-arbete på olika plan mellan regering och näringsliv (Nokia och Erics-son) lyckades Sverige och Finland tippa balansen i EU i frihandelsvän-lig riktning, vilket ledde till att EU 1996 kunde acceptera ITA (Branting-son 2003).

Sverige är som regel mycket väl förberett i de interna EU-diskussio-nerna och har här en klar konkurrensfördel gentemot många andra länder genom sin unika förvaltningsmodell. Den svenska regeringen och dess representanter nere i Bryssel kan nämligen fortlöpande stöd-ja sig på utredningar och annat beslutsunderlag som kontinuerligt tas fram av myndigheter som exempelvis Jordbruksverket, Kommerskol-legium och Konkurrensverket. Regeringen kan och har också utifrån bl.a. dessa utredningar på ett tidigt stadium kunnat sälja in idéer till kommissionen för att på detta sätt påverka dess tänkande innan kom-missionen underställer medlemsländerna sina förslag för diskussion och beslut.

EU-25 kräver ny strategi

Det är angeläget att Sverige fortsätter att driva en klar och konsekvent frihandelslinje inom EU och att den förankras brett i det svenska samhället. Det är vidare viktigt att vara ute i god tid med idéer, förslag och texter innan kommissionen fastnat i sitt tänkande samt att bygga allianser/koalitioner med likasinnade i andra länder.

Situationen idag är i ett väsentligt avseende annorlunda från läget före den 1 maj 2004, då EU:s medlemskrets i ett slag ökade med nära 70 procent. EU-25 är helt enkelt ett annat djur än EU-15. Det finns idag i EU flera länder med vilka Sverige kan bilda nya allianser i olika frågor, särskilt för att öka effektiviteten och fortsätta liberaliseringsprocessen på den inre marknaden.

När det gäller handelspolitiken mot omvärlden får vi dock nog räkna med att under de närmaste åren möta ett ökat motstånd från flera av de nya medlemsländerna mot alltför liberala utspel från EU. Detta kan naturligtvis försinka beslutsprocessen i de pågående världshandelsförhandlingarna i WTO – den s.k. Doha-rundan (Kommerskollegietum 2004a).

Under alla omständigheter måste den svenska regeringen – i den nya situation som uppstått genom EU:s utvidgning – ha en omsorgsfullt genomtänkt strategi för hur man idag och i framtiden ska agera och med vilka länder/ländergrupper man ska söka allianser. Detta gäller sakområde för sakområde och fråga för fråga.

Slutsatser

Från ekonomiska utgångspunkter har EU-medlemskapet otvetydigt inneburit väsentligt förbättrade möjligheter för Sverige att delta i, påverka och utnyttja fördelarna med den fortgående integrationsprocessen i Europa. De synbara effekterna av medlemskapet på handels- och investeringsströmmar samt på den allmänna prisnivån är dock svårare att urskilja mot bakgrund av tidigare frihandelsarrangemang med EU och internationaliseringen av världsekonomin.

Sverige har genom sitt utbyggda utredningsväsende och sin traditionellt höga profil i internationella sammanhang goda förutsättningar

att påverka EU:s beslutsprocess. Som litet land kan dock Sverige naturligtvis inte enbart lita till egna krafter. En nyckelfaktor för att effektivt kunna påverka besluten och utöva inflytande inom EU är att tidigt samverka och bilda allianser med andra medlemsländer. Efter den senaste EU-utvidgningen framstår detta än tydligare. Hur och på vilka områden detta ska ske kräver en noga utarbetad nationell strategi. Mycket står på spel. Om vi lyckas har vi bidragit till att förändra politiken hos världens största handelspolitiska aktör.

REFERENSER

- Bergman, Michael (2004), »Anpassas svenska priser till europeisk nivå?« *Ekonomisk Debatt*, nr 7, s. 21–36.
- Brantingsson, Charlie (2003), *Ett bra beslut – erfarenheter av Sveriges medlemskap i EU*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Gidelag, Robert och Henrik Öhman (2001), *Vad har EU gjort för oss? En samhälls-ekonomisk konsekvensanalys av Sveriges EU-medlemskap*. Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Hellgren, Claes m.fl. (1994), »Tro och vetande i EU-konsekvensutredningen – svar till Lundborg« *Ekonomisk Debatt*, nr. 6, s. 627–650.
- Kommerskollegium (1994), *Handelspolitisk utblick 1994*, Stockholm.
- Kommerskollegium, Konkurrensverket, NUTEK (2000), *Sverige en del av EU:s inre marknad – varför kvarstår prisskillnader?* Nyköping.
- Kommerskollegium (2004a), *Handelspolitisk lägesrapport 2004:2 – Handelspolitiken i det nya EU*, dnr 110 2213-2004.
- Kommerskollegium (2004b), *FÖRDEL EU – nyttan med den inre marknaden*, rapport till UD 2004-12-30, dnr 100-178-2004.
- Lundborg, Per (1994), »Tro och vetande i EU-konsekvensutredningen« *Ekonomisk Debatt*, nr 3, s. 253–260.
- Långtidsutredningen 1992 (bilaga 15), *Utrikeshandel och handelspolitik*. Finansdepartementet, Stockholm.
- Regeringens proposition 1994/95:19, Del 1 (1994), *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*. Stockholm.
- Riksdagens EU-upplysning (2005), *Vägen till medlemskapet*. Sveriges riksdag, www.eu-upplysningen.se.
- SOU 1994:6 (1994), *Sverige och Europa – en samhällsekonomisk konsekvensanalys*. Finansdepartementet, Stockholm.
- Stråth, Bo (1992), *Folkhemmet mot Europa*. Tiden, Falun.
- Törstensson, Johan (1994), »All ta ställning i EU-frågan«, *Ekonomisk Debatt*, nr. 6, s. 579–580.
- Viklund, Daniel (1977), *Spelet om frihandelsavtalet – en kritisk studie i svensk utrikespolitik 1959–1972*. Rabén & Sjögren i samarbete med Utrikespolitiska institutet, Stockholm.

NOTER

1. Davignonplanen lade grunden för ett närmare utrikespolitiskt samarbete mellan medlemsländerna medan Wernerplanen syftade till en ekonomisk och monetär union med gemensam valuta.

2. Selektivt riktade skyddsåtgärder mot dumpad import (med »dumpning« avses som regel försäljning av varor på utländsk marknad till priser som är lägre än på exportörens hemmamarknad eller som understiger produktionskostnaderna i exportlandet). Åtgärderna kan ha karaktären av extratullar eller prisåtaganden från berörda exportörer.

3. En viktig förklaring till att harmoniseringen av icke-tariffära handelshinder inom EG hade gått i stå under 1970-talet och början av 1980-talet var att man använde en mycket tidsödande beslutsmetod – enhällighet – som också innefattade mycket detaljerade, om än enhetliga, regleringar av olika produktgrupper. Programmet för den inre marknaden kom att innebära att beslut om den inre marknaden istället fattades med kvalificerad majoritet.

4. Avtalet var så pass gynnsamt att man på sina håll i näringslivets lobbyorganisationer var en smula nervös. Hur skulle man med framgång utåt kunna propagera för ett svenskt EU-medlemskap när man redan genom EES fått igenom det kanske viktigaste kravet från svenskt näringsliv, nämligen att bli en del av EU:s inre marknad?

5. Se t.ex. bidragen från Lundborg (1994), Hellgren m.fl. (1994) och Törstensson (1994).

6. Enligt Bergman (2004) var prisnivåskillnaden mellan Sverige och EU i genomsnitt 28 procentenheter under perioden 1990–2001. Efter EU-inträdet ökade den svenska prisnivån relativt andra EU-länder med i genomsnitt 1 procent per år.

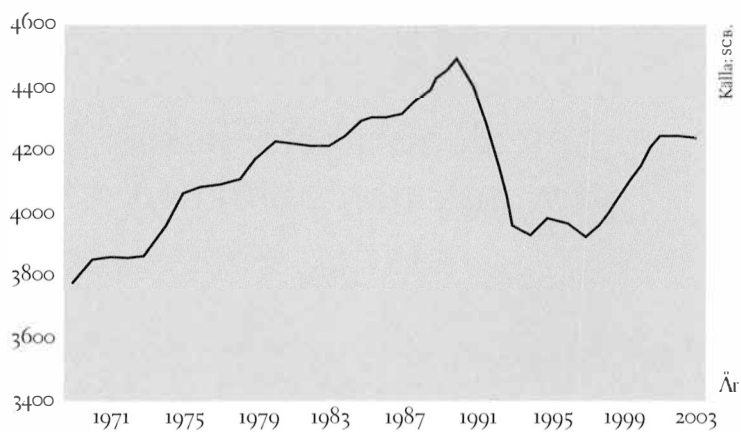
EU-medlemskapets effekter på svensk arbetsmarknad

Vid tiden för Sveriges inträde i EU var den svenska arbetsmarknaden i kraftig obalans vilket framgår av figur 1. Sverige befann sig i den djupaste arbetsmarknadskrisen sedan 1930-talet med en öppen arbetslöshet runt 8 procent. Som framgår av figur 1 var, vid tiden för EU-inträdet, antalet sysselsatta under 4 miljoner, vilket är en sysselsättningsnivå jämförbar med den som rådde i början av 1970-talet.

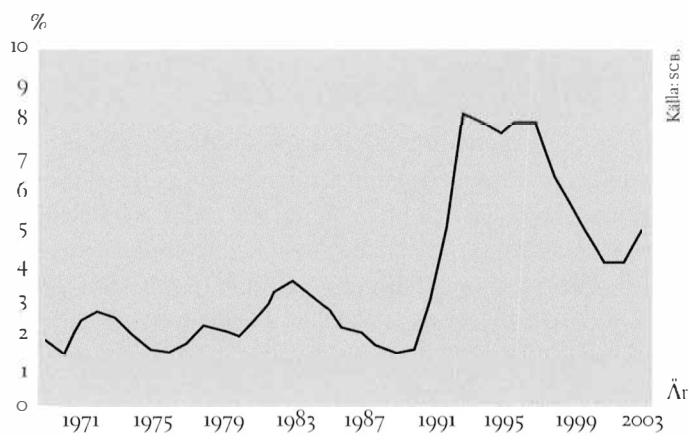
Massarbetslösheten inte EU:s fel

I debatten som föregick EU-medlemskapet anförde många EU-positiva politiker att sysselsättningen skulle förbättras av medlemskapet medan andra var mer skeptiska. När nu tio år har gått sedan Sverige blev medlem av EU kan det konstateras att de *direkta* effekterna på sysselsättning och arbetslöshet varit små. Samtidigt har den politik som förts under denna tioårsperiod påverkats av medlemskapet på ett sätt som varit negativt för utvecklingen på arbetsmarknaden men som trots detta inte kan skyllas på medlemskapet i sig.

Det var således olika bud före EU-valet om hur medlemskapet skulle påverka arbetsmarknaden. I figur 1 skulle EU-vännerna kunna finna stöd för att arbetslösheten faktiskt har minskat och sysselsättningen ökat sedan Sverige blev EU-medlem. Samtidigt kan EU-kritikerna hävda att vi misslyckats med att komma tillbaka till den arbetsmarknadssituation vi hade före 1990. Den gängse uppfattningen bland arbetsmarknadsekonomer var (och är) att EU-medlemskapet vare sig skulle öka eller minska sysselsättningen. Teoretiskt finns inte mycket som sä-



FIGUR 1. Antal sysselsatta 1969–2004 (1000-tal).



FIGUR 2. Arbetslöshet som andel av arbetskraften 1969–2004 (procent).

ger att medlemskap i en union påverkar sysselsättningen. Av detta skäl ser vi heller inte studier i vetenskapliga tidskrifter om hur medlemskap i EU påverkar arbetslösheten. Medlemskap i EMU är dock av en större betydelse för sysselsättningen i den meningen att sysselsättningens variabilitet över konjunkturcykeln kan förväntas öka. Däremot är det mindre klart hur sysselsättningsnivån påverkas på lång sikt av ett deltagande i valutaunionen.¹

Empiriskt har vi sett att vissa EU-länder (Österrike, Nederländerna, Storbritannien) lyckats nå en klart lägre arbetslöshet än Sverige medan andra (Frankrike, Italien, Tyskland m.fl.) upplevt massarbetslöshet under ca 20 års medlemskap. Dessa skillnader i erfarenheterna av arbetsmarknadsläget under medlemskap stöder tanken att det saknas ett tydligt (teoretiskt) samband mellan EU-medlemskap och sysselsättningens nivå.

Man kan istället ställa sig frågan om EU-medlemskapet har påtvingat oss begränsningar i handlingsfriheten för finanspolitiken eller penningpolitiken så att vi tvingats acceptera en lägre sysselsättning och högre arbetslöshet än vad vi i annat fall, dvs. utanför EU, skulle kunna åstadkomma.

Minskad handlingsfrihet – men inte på grund av EU

Vår handlingsfrihet att upprätthålla en hög sysselsättning har helt klart minskat sett över tiden. Det är dock tveksamt om detta är en direkt orsak av EU-medlemskapet. Vad som däremot har påverkat förutsättningarna för en ekonomisk politik för full sysselsättning är ändrade internationella ekonomiska relationer. Globalisering och ekonomiernas internationalisering har fortsatt sedan 1980-talet och EU-medlemskapet har *hittills* inte haft speciellt mycket med detta att göra. Norge med sitt EES-avtal har internationaliserats ungefär på samma sätt som Sverige. Avregleringen av kapitalmarknaderna och de fortsatta borttagandena av handelshindren har inte mycket med EU-medlemskapet att göra utan är snarare ett led i en global utveckling. Om Sverige hade stått utanför EU, med ett fortsatt EES-avtal som bas för våra ekonomiska rela-

tioner med EU-länderna, hade vi haft en utveckling av sysselsättning och arbetslöshet som inte väsentligt skulle ha avvikit från den vi faktiskt upplevt under EU-medlemskapet. Denna slutsats gäller nog även lönebildningen. Om vi har upplevt någon disciplinerande effekt på lönebildningen beror denna i så fall på det ökade beroendet av de internationella marknaderna snarare än EU-medlemskapet.

Finanspolitiken ökade arbetslösheten

Det ovan sagda innebär inte att sambandet mellan EU-medlemskapet och sysselsättningen inte skulle vara av intresse. Regeringens finanspolitik har *de facto* påverkats av EU-medlemskapet men på ett sätt som knappast EU kan beskylldas för.

Den djupa arbetsmarknadskris med 8 procents öppen arbetslöshet som Sverige befann sig i vid tiden för EU-inträdet gav också ett allvarligt underskott i den konsoliderade offentliga sektorns budget. Vid EU-inträdet 1995 var budgetunderskottet 11 procent av BNP. En förutsättning för ekonomisk återhämtning var att trovärdigheten för finanspolitiken och de offentliga finanserna återskapades. EU, OECD och IMF såg med oro på utvecklingen av de svenska finanserna. Denna oro medförde att regeringen, trots hög arbetslöshet, började minska de offentliga utgifterna. En expansiv politik skulle kortsiktigt öka underskotten vilket kunde ytterligare undergräva den bristande trovärdigheten för regeringens ekonomiska politik.

I det s.k. konsolideringsprogrammet för perioden 1994–98, vilket skulle skapa balans i den offentliga budgeten, angavs att underskottet i den offentliga sektorn *redan år 1997* inte skulle få överstiga 3 procent av BNP. Detta var (och är) ett av kriterierna för inträde i EMU.² Denna »handlingskraftiga« politik innebar en ökad arbetslöshet inte minst bland tiotusentals personer i den offentliga sektorn. Mellan 1990 och 1998 minskade sysselsättningen i den statliga sektorn med 174 000 personer och i kommunerna med 169 000 personer, sammanlagt 343 000 personer. En stor del av dessa avskedanden var en direkt följd av konsolideringsprogrammets utformning.

Trots en mycket stark expansion av den privata sysselsättningen i spåren efter deprecieringen av kronan i november 1992 kom därmed

den öppna arbetslösheten att ligga kvar runt 8 procent i flera år. På bara några år minskade budgetunderskottet från 11 procent av BNP till under 3 procent.

Varför var det då så viktigt att skära kraftigt i offentlig sysselsättning när så många redan gick arbetslösa? Att det var så angeläget att skapa balans på så kort tid var i viss mån ett resultat av EU-medlemskapet. Som nybliven EU-medlem med en EU-skeptisk befolkning föreföll regeringen ha ett *politiskt behov* av att visa upp Sverige som en god EU-medlem. Som framgår av 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2002/01:100, bilaga 5) ville regeringen också hålla dörren öppen för en framtida EMU-anslutning. Det var i det perspektivet angeläget att det offentliga underskottet snarast hamnade under 3 procent och att statskulden som andel av BNP hamnade under 60 procent, dvs. att konvergensvillkoren i Maastrichtfördraget skulle uppfyllas så fort som möjligt.

Utan behoven att visa att Sverige var »bäst i EU-klassen« och utan EMU-ambitionerna hade regeringen med en fast och beslutsam finanspolitik kunnat skapa balans genom fortsatt expansion av den privata sysselsättningen och bevarad offentlig sysselsättning. Möjligen, men inte alls säkert, hade budgetbalansen uppnåtts något senare. Ryggdunkningarna och berömmen från EU, OECD och IMF för saneringspolitiken hade i så fall inte blivit lika kraftiga. Men anställda i den offentliga sektorn hade i högre grad fått behålla sina jobb. Nedskaeringarna i den offentliga sysselsättningen var heller inte ett särskilt effektivt sätt att lösa budgetproblemen på eftersom den friställda personalen inte hade någon alternativ sysselsättning utan hamnade i arbetslöshet. Visserligen minskade de direkta lönekostnaderna för de offentliga arbetsgivarna men då de offentliganställda blev arbetslösa minskade skatteintäkterna och kostnaderna för arbetslöshetsersättning, aktiv arbetsmarknadspolitik, socialbidrag m.m. ökade. Det var istället krondevalveringens (1992) mycket positiva effekter på den privata sysselsättningen som förbättrade saldöt.

Den okänsliga saneringspolitiken är dock knappast något som kan skyllas EU-medlemskapet. Det fanns inga krav från EU att konvergensvillkoren skulle vara uppfyllda redan 1997. Politiken var snarare uttryck för en nitisk anpassning till vad som regeringen trodde förväntades av en EU-medlem. Detta visar också på faran med handlingskraftiga poli-

tiker. Dessa kunde sedan visa upp förbättrade offentliga finanser, men att arbetslösheten i offentlig sektor fortsatte att stiga kraftigt var man inte lika villig att påpeka.

Idag är det kanske många som önskar sig en mer expansiv finanspolitik i Sverige och stabilitetspaktens regler medger också ett visst utrymme för detta. Passivitet från regeringens sida att med budgetens hjälp stimulera sysselsättningen kan således inte skyllas på EU-medlemskapet. Men på grund av internationaliseringen har regeringens möjligheter att påverka sysselsättningen genom generella stimulansåtgärder minskat. Därför måste man också finna effektivare finanspolitiska åtgärder som direkt påverkar företagens lönekostnader och kostnader för att nyanställa personal.

Värt att poängteras är att det föreligger en stor skillnad mellan enbart ett EU-medlemskap och ett EMU-medlemskap. Ett medlemskap i den ekonomiska och monetära unionen hade inneburit mycket större begränsningar av handlingsfriheten och ett ökat beroende av en penningpolitik som Sverige är för litet för att påverka. Men det är trots allt internationaliseringen och framförallt det ökade beroendet av de internationella kapitalmarknaderna som satt restriktioner för den ekonomiska politiken. Det spelar då ingen roll i det avseendet om vi är med i EU eller om vi, liksom Norge, hade nöjt oss med ett fortsatt EES-avtal.

Penningpolitiken ändrades inte av EU

EU-medlemskapet har knappast spelat någon större roll för utformningen av penningpolitiken. Inflationsmålet infördes före EU-medlemskapet och Riksbanken har ju givits ett oberoende från den politiska sfären som innebär att varken svenska politiker eller EU:s politiker/tjänstemän bör påverka politiken (jfr även Lars Calmfors bidrag i denna volym). EU-medlemskapet har i sig inte påverkat Riksbankens penningpolitiska beslut i någon nämnvärd omfattning. Därmed har EU inte heller påverkat arbetsmarknaden via Riksbankens räntebeslut. En uppfattning som ibland hörs är att ECB:s räntesättning skulle påverka Riksbankens räntebeslut. Man kan dock ganska säkert utgå från att Riksbanken sätter räntan enbart utifrån inflationsprognosen för Sverige. Likheter i räntesättningen mellan Riksbanken och ECB beror i så

fall snarast på likartade inflationsprognoser för Sverige och euroområdet.

Arbetsmarknadens regelsystem kan komma att ändras

En annan fråga som är relevant att ställa är om EU-medlemskapet framtvingat färre regleringar eller fler regleringar av arbetsmarknaden. Det finns forskning som visar att ökad internationalisering leder till ökad efterfrågan på olika former av trygghet vid arbetslöshet. En del av den tryggheten kan efterfrågas i form av ökade regleringar, t.ex. anställningstrygghet. I den utsträckning EU-medlemskapet spär på internationaliseringen skulle man kunna räkna med att EU-medlemskapet framtvingar fler regleringar.

Det är svårt att idag se att medlemskapet skulle ha medfört ett ändrat regelsystem som i sin tur skulle påverka sysselsättningen i någon större omfattning. Svenska lagar och regler har visserligen EU-anpassats men att detta systematiskt skulle ha påverkat sysselsättningen är svårt att argumentera för.

Detta sagt om vad som hittills har hänt. Det finns dock all anledning att blicka framåt och då blir nog slutsatsen att EU-medlemskapet kommer att påverka arbetsmarknadsregleringarna i de rikare EU-länderna, däribland Sverige.

Sedan den 1 maj 2004 har arbetskraften i tio nya länder med låga (relativt de rikare EU-länderna) reallöner rätt att flytta till Sverige som ett av få länder utan övergångsregler.³ Större förändringar kan inträffa om den fria rörligheten leder till risker för lönedumpning. Detta kan främst förväntas inträffa i de delar av ekonomin som inte omfattas av kollektivavtal. Kollektivavtalens täckningsgrad är i många EU-länder redan idag mycket hög, vilket framgår av tabell 1.

Kollektivavtalen omhuldas inte bara av fackföreningar, utan också av arbetsgivarna och numera till och med av moderata samlingspartiet.⁴

För att undvika lönedumpning, antingen direkt genom att avtalslösa företag etablerar sig i landet eller genom att utländska företag via

TABELL 1. Täckningsgrad för kollektivavtal
2000–2001 (andel av anställda i hela ekonomin).

<i>Land</i>	<i>Täckningsgrad (procent)</i>
Belgien	>90
Danmark	83
Frankrike	90–95
Luxemburg	48
Nederländerna	88
Norge	70–77 (a)
Portugal	87(b)
Slovakien	48
Slovenien	100
Spanien	68
Storbritannien	361
Sverige	>90
Tyskland	671
Ungern	31
Österrike	78

Anm. (a) 1998, (b) 1999.

Källa: EURO (2002).

det av EU-kommissionen föreslagna tjänstedirektivet betalar löner enligt hemlandets kollektivavtal, kan fackföreningarna förväntas hävda det egna landets kollektivavtal ännu starkare i framtiden.

Om fackföreningarna lyckas med detta, vilket inte är självklart, kommer den internationella avregleringen av arbetsmarknaderna således att ersättas av konsoliderade nationella regleringar. Det svenska politiska stödet för den fria arbetskraftsrörligheten baseras i hög grad på att kollektivavtalen hävdas så att risken för lönedumpning begränsas. Utan några övergångsregler är Sverige lite grand av ett testfall för övriga rika EU-medlemmar som kan förvänta sig arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna.

Storbritannien är idag det land som avviker från de gamla EU-länderna genom att ha mycket lägre täckningsgrad av kollektivavtalen. Men även därifrån har det under senare tid kommit signaler om att fackföreningarna kommer att förstärka sin kontroll av arbetsmarkna-

den i syfte att den kommande fria arbetskraftsinvandringen inte ska leda till lönedumpning. Mer likartade regleringar mellan invandringsländerna kan då förväntas.

EU:s sysselsättningsambitioner utan resultat

Såväl EU:s medlemsländer som kommissionen och (i viss mån) Europaparlamentet driver på för att förbättra sysselsättningsläget i medlemsländerna och i unionen totalt. Mycket av detta arbete har skett genom att kommissionen – inom ramen för den s.k. sysselsättningsstrategin – i olika rapporter har sammanställt och bedömt vad de enskilda medlemsländerna gjort för att förbättra arbetsmarknadens funktions sätt. I stort sett har omdömena varit positiva till de åtgärder Sverige vidtagit och den ekonomiska utveckling som svensk ekonomi uppvisat. Sysselsättningsstrategin har emellertid vare sig påverkat den svenska sysselsättningspolitiken eller lett till reformer av den svenska arbetsmarknaden.⁵ Den har i begränsad omfattning påverkat övriga medlemsländer.⁶ Det finns anledning att vara skeptisk till idén att man på centralt håll inom EU ska kunna administrera fram en hög sysselsättning i länder med så olika förutsättningar som de i EU. Rapporterna som kommit har inte heller haft något större inflytande på den svenska debatten. I bästa fall kan dessa utredningar tjäna som ett forum för utbyte av erfarenheterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i de olika medlemsländerna.

Slutsatser

Den intressantaste frågan om EU-medlemskapet och sysselsättningen gäller egentligen medlemskapet i den ekonomiska och monetära unionen, EMU. Eftersom Sverige hittills enbart varit medlem i EU men inte i EMU, ska vi inte heller förvänta oss några betydelsefulla effekter på sysselsättningen. Att Sverige kom med som en EU-kritisk medlem i en situation med ett stort budgetunderskott kan ha påverkat regeringen att bedriva en överdrivet stram finanspolitik som i sin tur försämrade arbetsmarknadsläget. Uppenbarligen hade regeringen ett stort behov

av att visa att den tog budgetunderskottet på stort allvar och att den så fort som möjligt ville uppfylla Maastrichtvillkoren. Denna politik kan dock inte skylla EU-medlemskapet.

Även om vi hittills inte kunnat identifiera några betydande effekter på sysselsättningen av EU-medlemskapet, finns det anledning att tro att arbetsmarknaden kan komma att förändras i framtiden. Sannolikt kommer den fria rörligheten för arbetskraft och tjänstedirektivet att kunna leda till mer regleringar av arbetsmarknaden med bl.a. ett starkare hävdande av kollektivavtal och trygghetslagar. Detta kan i sin tur påverka sysselsättningen. En tolkning är att detta kan komma att minska flexibiliteten på arbetsmarknaden och minska den inhemska sysselsättningen. En annan tolkning är att en ökad central kontroll över lönebildningen har positiva effekter på sysselsättningen.

REFERENSER

- Calmfors, Lars (2003), »Hur påverkar EMU sysselsättningen? Vad vi kan säga och vad vi inte kan säga«, mimeo, SNS, Stockholm, september.
- EIRO (2002), *Comparative overview of industrial relations in Europe in 2002*. European industrial relations observatory, Dublin.
- European Commission (2002), »Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy«, meddelande, COM (2002) 416 final, Bryssel, 17 juli.
- Regeringens proposition 2000/01:100, 2002 års Ekonomiska vårproposition, bilaga 5.
- Svenska Dagbladet, »Svenska avtal skall gälla på svensk arbetsmarknad«, 2005-02-16.
- Statskontoret (2002), »EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken« Rapport 2002:2, Statskontoret, Stockholm.

NOTER

1. Detta diskuteras av Calmfors (2003).
2. De övriga kriterierna är: i) den offentliga bruttoskulden får inte överstiga 60 procent av BNP och om den gör det skall den minska mot referensvärdet, ii) inflationen får inte överstiga genomsnittet för de tre länder i EMU som har den lägsta inflationen, iii) skillnaderna i långräntor får inte överstiga genomsnittet för långräntorna i de tre länder som har den lägsta inflationen med mer än 2 procent, och iv) varje land måste ha deltagit i ERM i åtminstone två år utan att ha devalverat sin valuta.
3. Övriga länder utan övergångsregler är Storbritannien och Irland.
4. »Svenska avtal skall gälla på svensk arbetsmarknad«, *Svenska Dagbladet*, 2005-02-16.
5. Statskontoret (2002) har på regeringens uppdrag utvärderat hur EU:s sysselsättningsstrategi influerat den svenska politiken. De konstaterar bl.a. att strategin inte

nämnvärt påverkat utformningen av den svenska sysselsättningspolitiken, men att detta kan bero på att politiken redan ligger i linje med EU:s sysselsättningsstrategi.

6. EU-kommissionen konstaterar i sin utvärdering av sysselsättningsstrategin att strategin bidragit till att öka konvergensen i medlemsländernas sysselsättningspolitik. Vidare pekar man på att skatte- och bidragssystemen gjorts mer sysselsättningsvänliga, att aktivering används i större utsträckning samt att jämställdhetsperspektiv och livslångt lärande präglar medlemsländernas strategier i allt större utsträckning. Kommissionen konstaterar samtidigt att betydande strukturella utmaningar kvarstår. Se European Commission (2002).

Har svensk demokrati påverkats av EU-medlemskapet?

Den stora frågan om hur svensk demokrati påverkats av EU-medlemskapet skulle kanske av någon besvaras undvikande och reservationsfullt med hänvisning till metodproblem och den jämförelsevis korta tidsrymden. Men en genomgång av forskningsläget visar att det redan nu går att dra flera relativt säkra slutsatser.

Svensk demokrati före EU

Diskussionen om hur demokratin påverkas av internationalisering i allmänhet, och europeisk integration i synnerhet, började inte med EU-omröstningen 1994. En mätpunkt i tiden utgör år 1990, då maktutredningen avlämnade sin slutrapport (SOU 1990:44). En huvudslutsats var att den svenska folkstyrelsemodellen utmanades av några stora omvandlingsprocesser i samhället. De viktigaste sammanfattade vi under rubrikerna individualisering och internationalisering.

Att tala om ett lands maktelit blir alltmer orealistiskt, menade maktutredningen. »Bilderna av arbete, kapital och stat som den härskande strukturen måste modifieras i ett viktigt avseende. Internationaliseringen förändrar förutsättningarna för den nationella maktstrukturen. Konkurrensen på internationella marknader gör att den nationella arenan förlorar i betydelse. Näringslivet kan i allt mindre utsträckning tvingas till inhemska förhandlingslösningar. Kapitalet har blivit mer lätttröligt. Avvecklingen av valutareglerna framstår som ett för utvecklingen karaktäristiskt tecken« (SOU 1990:44, s. 400).

Maktutredningen varnade dock för att se internationaliseringen som något som ensidigt påtvingas Sverige utifrån. Demokratin befann

sig inte i de yttre krafternas våld. Forskningen om internationella relationer pekade istället på ömsesidiga beroenden, interdependens. En viktig drivkraft är den moderna välfärdsstatens framväxt. »Det är inte en ny typ av internationell politik som upplöser nationalstaten, utan en ny typ av nationalstat som upplöser traditionell internationell politik« (SOU 1990:44, s. 382; Hansson & Stenelo 1990).

Internationalisering och europeisering hade redan 1990 hunnit förändra förutsättningarna för det svenska politiska systemet. Maktutredningen uppmärksammade bland annat transnationell lobbying, riksdagsarbetets internationalisering och gränsöverskridande partidiplomati. En viktig maktgrupp utpekades: en kår av internationella tjänstemän, inom internationella organisationer och nationella departement och ämbetsverk, hade blivit en nyckelgrupp genom sin position i de internationella förhandlingsnätverken. Maktutredningen fann att beslutsprocesserna blivit mer anonyma och dolda. De folkvalda och parlamentariskt ansvariga organen riskerade att hamna på mellanhand.

I takt med att samhällsproblemen fick alltmer gränsöverskridande karaktär så hade alltså den offentliga makten också börjat internationalisera sina beslutsformer. Men det fanns en del demokratiproblem. Allt fler beslut fattades i internationella sammanhang. »Medborgarens möjligheter att påverka dessa beslut har emellertid inte ökat i samma takt« (SOU 1990:44, s. 387). Riskerna handlade framförallt om bristande offentlighet och försvagat ansvarsutkrävande.

Denna lägesbeskrivning från 1990 visar alltså att det redan före EU-omröstningen fanns en oro för att internationalisering och europeisering höll på att urholka svensk demokrati, att en del av den offentliga makten höll på att glida ur händerna på medborgarna och deras förtroendevalda.

Inför EU: konsekvensbedömningar

När regeringen 1994 föreslog riksdagen att godkänna anslutningen till EU berörde man frågorna om demokrati och inflytande (prop. 1994/95:19, avsnitt 4.3). Regeringen började med att påpeka att EU vilar på demokratisk grund: medlemsländernas folkvalda organ kontrol-

lerar EU:s fördrag, EU har ett fri- och rättighetsskydd, Europaparlamentet är direktvalt av medborgarna, subsidiaritetsprincipen avgränsar EU:s makt och EU respekterar viktiga nationella intressen såsom exempelvis svensk tryckfrihetstradition. EU är också en rättsgemenskap som vilar på principen om likhet inför lagen. Sverige behöver rösträtt i EU för att kunna påverka beslut som berör oss. Sverige ansågs av regeringen kunna få goda möjligheter att utöva inflytande i EU:s beslutsprocesser.

Propositionens avsnitt om demokrati och inflytande är emellertid mycket summariskt och består bara av några få sidor. Någon mer djupgående argumentering är det inte fråga om. Merparten av de drygt 500 sidorna handlar om inre marknaden, transportpolitik, arbetsmarknadsfrågor, miljö, jordbruk, näringspolitik och alla de andra områden som varit föremål för omfattande förhandlingar mellan Sverige och EU. Propositionen framstår som en tjänstemannaprodukt, vars innehåll och tyngdpunkt inte helt harmonierar med allmänhetens oro.

Demokratiargument till förmån för ett svenskt EU-medlemskap byggde delvis på en av EG-konsekvensutredningarna, den som valde att kalla sig subsidiaritet och vars betänkande fick titeln »Suveränitet och demokrati« (SOU 1994:12). Ett centralt resonemang hos utredningen utgick från vad man kallade en »suveränitetskalkyl« av två former för statens makt. »Makten över sig själv och inflytande över andra«. »Ett land kan genom deltagande i en internationell organisation byta ut en del av sin egen formella självständighet mot inflytande i organisationen.« Detta, fortsatte utredningen, behövde inte innebära att landet förlorade i makt: »men priset kan vara ökat avstånd mellan medborgarna och beslutsfattande. Härtill kan komma en risk för onödigt stor byråkrati« (SOU 1994:12, s. 11).

Det var denna argumentationslinje som regeringen tog upp i sin proposition. Formuleringarna är nästan identiska. »Sveriges möjligheter att ensamt fatta beslut på de områden som fördragen omfattar kommer i formell mening att minska vid ett medlemskap. I gengäld ökar i praktiken Sveriges faktiska beslutskraft« (prop. 1994/95:19, s. 39).

Konsekvensutredningen ledde till debatt och har även blivit föremål för forskning. I sin avhandling om diskussionen om EU och demokratin urskiljer sociologen Kerstin Jacobsson tre paradoxer i svensk EU-debatt (Jacobsson 1997).

Enligt den första argumentationslinjen är EU demokratiskt, men ingen demokrati. Ur ett svenskt perspektiv var EU att betrakta som mellanstatlig, en traditionell internationell organisation, snarare än som en federation i vardande. EU ansågs därför hämta sin demokratiska legitimitet från de nationellt valda regeringar som deltar i samarbetet.

Enligt den andra paradoxen flyttade politiken ut, men demokratin stannade kvar. EU ansågs tillfredsställa ett behov av medel för att lösa gränsöverskridande frågor på europeisk nivå, men demokratin var fortsatt nationellt förankrad.

Den tredje paradoxen utgjordes av tankegången att Sverige avytttrade suveränitet till EU, men likväl förblev suveränt. Medlemsstaterna betraktades som »herrar över fördragen«, som endast lånar ut delar av sin suveränitet till EU, och som besitter möjligheten att återta denna suveränitet om så skulle anses motiverat.

Kerstin Jacobsson drar ett antal kritiska slutsatser när det gäller användningen av demokratibegreppet. Hon anser att argumentationen för att Sverige av demokratiskäl skulle gå med i EU krävde en omdefiniering av demokratis innebörd. Hon urskiljer ett antal sådana demokratiförskjutningar. Man talade mer om demokratins innehåll än former. Man gled från procedur till resultat, från det formella till det reella, från arbetssätt till konstitutionellt upphov och från praktik till princip.

Det ligger mycket i Kerstin Jacobssons kritik. Konsekvensutredningen om subsidiaritet och demokrati hade givetvis all anledning att lyfta fram det centrala maktproblemet vid en EU-anslutning: vad händer när lagstiftningsmakt inom en del politiska områden överflyttas från riksdagen till EU? Men dess tankeinstrument och begreppsapparat kan inte sägas ha bidragit till att öka klarheten, snarare tvärtom.

Det var olyckligt att bygga upp argumentationen kring begreppet suveränitet. Detta begrepp kan definieras på olika sätt; i folkrätten har det en precis betydelse när det gäller att urskilja stater som är oavhängiga och som utövar kontroll över det egna territoriet. Men suveränitet har också en mer allmän betydelse, som torde vara den gängse i allmänt språkbruk. Suveränitet ses här som en total maktutövning; Nationalencyklopedins ordbok har formuleringen »fullständig självständighet«. Med denna definition blir suveränitet något odelbart, som något som man antingen besitter helt eller inte alls. Att då börja tala om

delad suveränitet och suveränitetskalkyler framstår inte bara som motsägelsefullt utan rent förvirrande.

Konsekvensutredningen spädde ytterligare på förvirringen genom att tala om *formell* suveränitet. Föga förvånande spred sig en oklarhet över vad utredarna egentligen menade. Menade man formell i motsats till reell, dvs. formell som en betydelselös formalitet. Eller menade man formell i motsats till materiell, dvs. formell avseende sådant som har med formen och proceduren att göra?

Det betyder att förväntningarna om vad EU skulle medföra för svensk demokrati hamnade snett redan från början.

- EU framställdes primärt som en mellanstatlig organisation.
- Demokratin skulle alltså ha Sverige som hemort, medan EU som demokrati (tanken på medborgarnas Europa, ett europeiskt offentligt rum) tonades ner.
- Det mångtydiga suveränitetsbegreppet förvirrade debatten.
- Resonemangen om formell/reell suveränitet ledde in debatten på ett villospår.

Demokratin i Sverige 1995–2004

Frågan är nu vad som hänt med svensk demokrati under de tio år sedan Sverige blev medlem i EU och hur stor del av händelseutvecklingen som kan förklaras av EU-medlemskapet.

För att kunna bedöma demokratin och dess förändringar under en tidsperiod om tio år behöver man fasta kriterier, så att man pratar om demokrati i samma mening under hela förloppet. Kerstin Jacobsson har just varnat för att demokratibegreppet kan genomgå betydelseförskjutningar. Och redan i maktutredningen 1990 diskuterade vi hur den svenska självförståelsen när det gäller demokrati och samhällsstyrning höll på att utmanas. En av maktutredarna, Johan P. Olsen, analyserade hur en samhällsorienterad, kollektivistisk demokratiuppfattning fick allt större inslag av en mer individualistisk syn, som lade starkare vikt vid den enskilde medborgarens självbestämmande (Olsen 1989, 1990).

En utgångspunkt för utvärderingen av svensk demokrati sedan 1995 är de årliga rapporterna från SNS Demokratiråd, som började utkom-

ma just då, under Sveriges första år som medlem i EU. I dessa rapporter har Demokratirådet tagit sin utgångspunkt i ett demokratibegrepp som har tre beståndsdelar. Demokrati är för det första medborgarstyrelse, dvs. idén att medborgarna har lika rätt och möjligheter att påverka sitt samhälle genom fri åsiktsbildning, debatt och olika slag av politiskt deltagande. Demokrati innebär också rättsstat, dvs. den konstitutionella demokratins krav på fri- och rättigheter, rättsäkerhet och makt-delning. Demokrati förutsätter också handlingskraft, så att medborgarnas önsknningar kan omsättas i politiska beslut och praktiska resultat.

När det gäller medborgarstyrelse har Demokratirådet funnit att svensk demokrati har flera starka sidor. Kvinnornas intåg i de politiska beslutsförsamlingarna har reducerat betydelsen av åtminstone en källa till politisk ojämlikhet. Svenskarnas deltagande i olika slags frivilligorganisationer och nätverk är alltfjänt högt, trots tendenser till förtvinning hos en del gamla rörelser. Valdeltagandet är i internationellt perspektiv jämförelsevis högt.

Men det finns också en del varningssignaler när det gäller medborgarstyrelsen. Valdeltagandet var ännu högre för några år sedan och riksdagen har som en officiell målsättning proklamerat att valdeltagandet bör höjas. Det minskande antalet medlemmar håller på att erodera de politiska partiernas bas, och därmed rekryteringsunderlaget för politiska poster i kommuner, regioner, landsting och riksdag. Allmänhetens förtroende för partier och politiker minskade under 1990-talet. Massmedier och offentlig debatt har inte alltid den kvalitet som fordras för att uppfylla demokratins krav på kunskaper, åsiktsmångfald och upplyst förståelse.

Också när det gäller rättsstaten får utvärderingen tecknas med både ljusa och mörka färger. Svenska medborgares rättighetsskydd har fått starkare konstitutionella garantier, vissa minoritetsrättigheter har givits starkare ställning och kontrollmakten har stärkts genom tillkomsten av en oberoende granskare som Riksrevisionen. Problemen har främst att göra med bristen på tydlig uppgiftsfördelning inom den offentliga sektorn och de därmed sammanhängande svårigheterna att utkräva ansvar. Den lokala självstyrelsens gränser är suddiga; förhållandet mellan stat och kommun är visserligen ånyo under utredning, men en eventuell lösning ligger fortfarande flera år fram i tiden.

Det politiska systemets handlingsförmåga var gravt nedsatt i början av 1990-talet. Den ekonomiska krisen var också en politikens kris. Genom några reformer, bland annat omläggningen av budgetprocessen, återgången till fyraåriga mandatperioder och inrättandet av en självständig riksbank, återfick staten kontrollen över de offentliga finanserna och den akuta krisen kunde hävas. Kvar står de problem som har att göra med att Sverige sedan över tjugo år tillbaka styrs av minoritetsregeringar och att den aktuella modellen för att styra myndigheterna inte fungerar tillfredsställande när det gäller granskning och resultatuppföljning.

Slutsatsen om vad som hänt med svensk demokrati under den gångna tioårsperioden blir alltså blandad. I en del avscenden är problemen inte särskilt stora, och man kan till och med se ett antal positiva tendenser. Men det finns också problem, varav en del förvärrats.

Återstår så frågan om vilken betydelse som EU har haft. Det finns tre olika möjligheter. EU kan ha påverkat demokratin i positiv riktning eller i negativ riktning. Men det kan också hända att EU inte haft någon påvisbar betydelse alls.

Ser man till debatten inför EU-omröstningen 1994, liksom euroomröstningen 2003, är det helt klart att man många gånger överdrev EU:s betydelse. Det ligger antagligen i sakens natur, och kanske till och med gör debatten mer lättöverskådlig, att man tar till överdrifter i den politiska striden. Men EU blev varken helvetet eller paradiset för svensk demokrati.

Huvudslutsatsen är att de stora problemen i svensk demokrati hade vi redan innan vi gick med i EU och att EU-medlemskapet egentligen har gjort varken från eller till. Valdeltagandet började falla redan under 1980-talet. Att de svenska partiernas medlemssiffror rasar kan knappast skyllas på EU. Mätningarna av allmänhetens politikermisstro inleddes redan i slutet av 1960-talet. Kommunernas och landstingens ställning i statsskicket bestämmer vi själva över; det finns inga belägg för att Sveriges problem med lokal självstyrelse och det oklara förhållandet mellan staten och kommunerna skulle bero på EU. Den nyligen tillsatta Grundlagsutredningen har i uppdrag att »stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen» (dir 2004:96). Dess huvudfrågor (valsystemet, folkomröstningar, regeringsbildning och domstolar) sam-

manhänger med problem inom det svenska statsskicket; EU har inget att göra med hur Sverige vill reformera grundlagen i dessa avseenden.

I några fall kan man, direkt eller indirekt, belägga att EU bidragit till att förvärra demokratiproblemen i Sverige. Eftersom det sjunkande valdeltagandet uppfattas vara ett stort problem finns det anledning till bekymmer att deltagandet i Europavalen är så lågt som under 40 procent. En del medborgare kan vänja sig vid tanken att det inte är så viktigt att utnyttja sin rösträtt, och därmed riskerar man en urholkning av medborgarandan. Och otydligheten när det gäller ansvarsfördelning mellan staten, landstingen och kommunerna har spätt på av att det ibland dessutom uppstått oklarhet om vad EU ska göra och inte – vem är det egentligen som fattar beslut om exempelvis alkoholförsäljning och spelmonopol, vem ska väljarna egentligen utkräva ansvar av?

Man kan också hävda att själva folkomröstningen 1994 skapade problem för svensk demokrati. Debatten inför medlemskapet visade att det fanns en djupgående värdekonflikt (se Demokratirådet 1999). Motståndare och anhängare gjorde helt skilda tolkningar av möjligheterna att inom EU förverkliga värden som alliansfrihet, demokrati, nationell självbestämmanderätt och välbefinnande. En sådan värdekonflikt är polariserande och känslomässigt djupt engagerande. Ja-sidan vann visserligen 1994, men inte med mer än 52,3 procent. Vad hände efteråt? Å ena sidan blockerades den öppna debatt som föregick omröstningen; i valrörelserna 1998 och 2002 förbigicks EU med tystnad. Å andra sidan behöll EU-frågan under denna tysta period sin karaktär av en oavslutad och emotionellt uppsplitande värdekonflikt. Det är som om Sverige fått en permanent folkomröstning om EU. Resultatet 1994 fick inte den legitimitet som hade krävts för att man skulle kunna säga att svenskarna nu accepterade att vara med i EU fullt ut, med alla dess rättigheter och skyldigheter.

Härtill kommer att EU-frågan fortsatte att splittra flera av partierna. Denna allttjämt pågående interna konflikt är en av orsakerna till partisystemets problem under det gångna årtiondet. EU har förvisso inte orsakat raset i medlemssiffrorna, men EU-frågan har reducerat flera partiers förmåga att formulera slagkraftiga visioner, bilda opinion och uppträda enigt inåt och utåt. EU-omröstningen fick ett högt inrikespolitiskt pris eftersom den hämmat partiernas handlingsförmåga.

Det går också att finna områden där europeiseringen haft en positiv inverkan på svensk demokrati. När det gäller EU-domstolen kan bedömningarna visserligen gå isär, eftersom det finns skilda uppfattningar rent allmänt om domstolarnas plats i det demokratiska systemet. Men under senare år har rättigheter fått en mer framskjuten plats i debatten och det offentliga livet. En reservation måste förvisso göras för de allra senaste åren, där terroristhotet fått motivera åtgärder som hamnar i konflikt med rättssäkerhet och personlig integritet. För svenskt vidkommande kan man ändå tala om en allmän förstärkning av medborgarnas fri- och rättigheter, som kan delvis hänföras till europeiska influenser, inte bara Europakonventionens införlivande i svensk rätt, utan också EU-rättens direkta och indirekta betydelse för svensk lagstiftning och rättskipning.

Europaparlamentet har också i vissa avseenden kommit att framstå som en förebild för vår egen riksdag. Det gäller den mer vitala debattkulturen, utskottens öppenhet, modellen med specialiserade rapportörer och möjligen även parlamentets utfrågning av kandidater till kommissionen (även om just denna utfrågningsmodell inte utan vidare torde kunna överflyttas till Sveriges typ av parlamentariskt system).

Det dagliga umgänget med de europeiska grannarna har också fått svenskar att tydligare se sitt eget samhälle och sin egen kultur. Det kan leda till nytänkande och problematisering av gamla invanda tanke-mönster (Olsen 2003). Sverige har inte behövt överge sina grundläggande värderingar, men fått fler tillfällen till självreflektion, vilket måste anses vara en vinning för det demokratiska samtalet.

Att göra en sammanvägd bedömning av vad EU totalt sett betytt för svensk demokrati har självfallet sina svårigheter. Slutsatsen beror delvis på valet av jämförelsepunkt i tiden. Utfallet är också avhängigt av var man lägger tonvikten. Den som bara ser till valdeltagandet kommer fram till en mer negativ slutsats än den som enbart beaktar rättskipning och domstolar. Men man kan, som Demokratirådet, försöka anlägga ett lite bredare perspektiv. Frågan är då hur EU påverkar möjligheterna för medborgarna, och deras förtroendevalda, att under öppna och sakliga former kunna fatta beslut som åstadkommer praktiska resultat.

I detta perspektiv blir den största demokrativinsten med EU-med-

lemskapet det faktum att Sverige som medlem har möjlighet att påverka EU:s beslut. Hur stor denna vinst är beror på jämförelsepunkten. Den realistiska utgångspunkten är den situation som Sverige befann sig i vid tidpunkten för EU-onmröstningen. Sverige var då redan »internationaliserat« i det avseendet att händelser och beslut utanför våra gränser påverkade inrikes förhållanden. Härtill kom att Sverige genom att ansluta sig till det europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES hade förbundit sig att följa regelverket för den inre marknaden. EES gav dock inget inflytande över EU:s (dåvarande EG:s) inre beslutsprocess.

Därmed är givetvis inte sagt att Sverige till fullo utnyttjat den demokratiska potential som öppnade sig när portarna öppnades till de europeiska salarna. Problemen ligger här inte hos EU, utan inom Sveriges gränser. Många röstberättigade bryr sig inte om att rösta i Europavalen. Riksdagen har inte helt lyckats hävda sig i Europafrågorna. Modellen med en separat EU-nämnd visade sig ha nackdelar och riksdagen är just nu inne i en översyn av sin egen hantering av EU-frågor. Som medlemsland har Sverige också haft problem med bristande samordning av det svenska uppträdandet i EU; också här är en förändring på gång, EU-hanteringen i Regeringskansliet håller på att organiseras om. Kanske kan EU-medlemskapet på detta sätt stimulera till att de högsta statsorganen får mer ändamålsenliga arbetsmetoder.

Vad hade hänt om Sverige inte gått med i EU? Möjligheten att på vetenskapliga grunder uttala sig i kontrafaktiska frågor är vanligen begränsad. Att ställa frågan »vad hade hänt om inte...« leder vanligen in i mer fantasieggande än källkritiska banor. Men ibland hjälper verkligheten till. Norge har, genom att rösta nej 1994, skapat en unik jämförelsemöjlighet. Norge har nu tio års erfarenhet av att vara ansluten till EES, men att avstå från fullt EU-medlemskap. Flera undersökningar pekar på att utanförskapets demokratiproblem har förvärrats. Den parlamentariska kanalen har inte fungerat tillfredsställande, vare sig det nationella parlamentet stortinget eller de parlamentariska institutionerna i EES-strukturen. Skillnaden mellan EES och EU har i detta avseende blivit ännu större (Melsæther och Sverdrup 2004). Framtidskonventets förslag till konstitution för EU kan minska demokratiproblemen inom EU, men det reducerar samtidigt de norska folkvaldas infly-

tande (Føllesdal 2004). EFTA-domstolen har i praktiken spelat samma roll för Norge som EU:s domstol i förhållande till EU:s medlemsländer; Norge har inte kunnat hävda någon särställning när det gäller tillämpningen av EU:s regelverk (Graver 2004). Slutsatsen är att EES-anknytningen har skapat ett reellt demokratiskt underskott i Norge (Olsen 2002).

De norska erfarenheterna visar att EES innebär stora problem från demokratisynpunkt. Den från makt- och demokratisynpunkt viktigaste förändringen från EES-anslutning till EU-medlemskap var att Sverige fick fullt tillträde till EU:s beslutsförsamlingar. Därför kan man dra slutsatsen att Sveriges ja till EU 1994 har varit till fördel för svensk demokrati.

Demokratin i EU 1995–2004

Ett i EU-debatten vanligt förekommande begrepp är »demokratiskt underskott«, uppfattningen att EU generellt brister i demokratiskt avseende. Det finns också en motbild mot denna föreställning, »the no democratic deficit thesis«, som visserligen inte argumenterar för att EU skulle vara odemokratiskt, men väl ademokratiskt. Demokratibegreppet skulle därmed över huvud taget inte vara tillämpbart på Europeiska unionen.

Sådana svepande omdömen tenderar dock att fördunkla diskussionen. Utgångspunkten här är i stället att demokratibegreppet mycket väl kan tillämpas på EU, men att det kräver nyanseringar för att fånga olika aspekter av unionen och att också registrera eventuella förändringar över tid.

SNS Demokratiråd har i flera rapporter haft anledning att utvärdera EU:s demokratiska kvalitet i samband med Sveriges delaktighet i den europeiska integrationen. Det finns också europeiska forskningsprojekt som haft syftet att bedöma EU från demokratisynpunkt. Ett sådant projekt granskar EU utifrån kraven på demokratiskt medborgarskap, konsensusbildning, representation, ansvarsutkrävande och konstitutionalism (Lord 2004; för svenska motsvarigheter se t.ex. Karlsson 2001 och Sjövik 2004).

En viktig orsak till svårigheten att dra en enda, entydig slutsats om

demokratin i EU är att unionen i sig förenar flera olika organisationsprinciper och demokratimodeller. Makten över fördragen ligger hos medlemsstaterna; regeringskonferenserna ligger nära den strikt mellanstatliga modellen. Men beslutsfattandet inom EU kännetecknas av en unik förening av mellanstatlighet och överstatlighet. När det gäller lagstiftning har Europaparlamentet numera fått en stark ställning vid sidan av ministerrådet. Medborgarna har två representationskanaler, en direkt via Europavalen, en indirekt via nationella parlament och regeringar. Förhandlingsdemokrati blandas med majoritetsdemokrati. Denna blandning av organisationsprinciper gör att valet av demokrati-teoretisk utgångspunkt påverkar utfallet av en utvärdering.

Trots mångfalden av demokratimodeller i EU-debatten finns det ändå en relativt långtgående enighet om vilka områden av EU som har de största demokratibristerna. Idealet om ett medborgarnas Europa ligger sålunda långt borta från dagens verklighet. Mätningar av identifikation, kunskaper och deltagande vittnar om en stor klyfta mellan medborgarna och EU-projektet. Avsaknaden av ett europeiskt offentligt rum hämmar framväxten av en gränsöverskridande samtalsdemokrati. Ansvarsutkrävandet har dessutom påtagliga brister när det gäller flera av EU:s institutioner.

Insikten att EU har brister i demokratiskt hänseende har sedan länge varit utbredd, inte bara bland forskare och debattörer, utan också bland EU:s beslutsfattare själva. Det var denna oro, jämte den förestående utvidgningen till fler medlemsländer, som var drivkraften bakom det europeiska framtidskonventet. Toppmötet i Laeken 2001 förklarade att de europeiska institutionerna måste »flyttas närmare medborgarna«. Medborgarna »ser inte alltid ett sammanhang mellan dessa mål och unionens dagliga verksamhet. De begär mindre tröghet, stelheter och, framförallt, mer effektivitet och öppenhet av de europeiska institutionerna.« Det finns krav på att unionen ska ägna sig mer åt sina egna konkreta uppgifter och inte lägga sig i detaljer. Stats- och regeringscheferna konstaterade att »medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll«.

Framtidskonventet fick därför i uppdrag att lösa några av de problem som EU dittills misslyckats med att komma till rätta med. Det

gällde framför allt att få till stånd en bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen, att förenkla unionens instrument och, inte minst, att åstadkomma mer demokrati, öppenhet och effektivitet i Europeiska unionen.

När framtidskonventet avslutades 2003 blev resultatet över förväntan. SNS Demokratiråd drog slutsatsen att konventionsmetoden visat sig ha demokratiska kvaliteter såsom ett relativt brett deltagande och öppenhet. Visserligen hade konventet anklagats för att vara toppstyrt och för att ha haft svårt att överbrygga konflikterna kring EU:s inre organisation. Men konventet fungerade betydligt bättre än de metoder som tidigare använts för att reformera EU.

Konventets kanske allra viktigaste bidrag är att man visat att det går att ersätta det nuvarande virrvarret av fördragstexter med ett samlat och relativt lättbegripligt dokument som i praktiken skulle fungera som unionens grundlag.

Även om mycket återstår när det gäller att skapa ett medborgarnas Europa innebär framtidskonventet ett stort steg framåt när det gäller att finna praktiska lösningar på EU:s egna demokratiproblem. Medborgarnas rättigheter i förhållande till EU får en starkare ställning genom den rättighetsstadga som förs in i konstitutionen. Principerna om representativ demokrati och deltagardemokrati erkänns nu uttryckligen som grundläggande för EU.

Beslutsfattandet inom EU förenklas och de rättsliga instrumenten blir överskådligare. Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna klaras också ut och de nationella parlamenten får den viktiga uppgiften att övervaka maktfördelningen.

Påståendet att den enskilde individen är maktlös inför EU riskerar att bli självuppfyllande, menade SNS Demokratiråd 2003: det finns faktiskt flera olika vägar att påverka i EU. Även om dessa hittills varit slingriga och svårframkomliga så förbättras situationen med konventets förslag. Idén om ett medborgarnas Europa har kommit ett steg närmare verkligheten.

Slutsatsen om demokratin i EU under de tio år som Sverige varit medlem är alltså att EU alltjämt har ett antal allvarliga brister i demokratihänseende. När det gäller utvecklingen inom denna tioårsperiod är riktningen inte helt entydig. En del demokratiproblem är oföränd-

rade, eller har till och med förvärrats. Det låga och sjunkande valdeltagandet i Europavalen är ett sådant varningstecken.

Men huvudslutsatsen är ändå att förändringarna inom EU gått övervägande i demokratisk riktning. Den största händelsen är framtidskonventets förslag till konstitutionellt fördrag. Konventet var i sig självt ett demokratiskt experiment. Förslaget till konstitution för EU skulle dessutom lösa flera av de demokratiproblem som kännetecknat det hittillsvarande EU.

Sveriges bidrag till EU:s demokratiutveckling

Det går att finna flera exempel på att Sverige aktivt bidragit till att stärka demokrati och öppenhet i EU. Ett exempel är de nya reglerna om offentlighet och tillgång till EU:s dokument. De relativt hårda förhandlingarna om en europeisk öppenhetsförordning ägde rum under det svenska ordförandeskapet första halvåret 2001 och måste betecknas som en framgång för Sverige och den offentlighetsprincip som har en stark förankring i svensk historia. Ett annat exempel är jämställdhetskraven och de framgångsrika ansträngningarna att få till stånd en könsneutral text till förslaget om en ny konstitution för EU.

Men det går inte att generalisera från detta slags exempel. Det finns nämligen också stora underlåtenhetssynder. Sverige har varit passivt avvaktande och avstått från möjligheter att aktivt driva demokratifrågor i EU. Framtidskonventet åren 2002–2003 är ett sådant fall. Visserligen bidrog de svenska representanterna i konventet på enskilda punkter, exempelvis när det gäller öppenhet, jämställdhet och miljö. Men den svenska regeringen underskattade uppenbarligen konventets betydelse. Konventets förslag kom till trots, snarare än tack vare, Sveriges officiella hållning.

Den svenska regeringen var över huvud taget tveksam om man borde sätta igång ett konvent. Det här är fel tidpunkt för en framtidsdebatt, menade regeringen. EU måste se till att uppfylla dagens åtaganden, »innan vi tar ytterligare stora konstitutionella kliv« (Göran Persson, artikel i *Tiden* 2000). Trots ett mandat från Europeiska rådet om att inleda en debatt om EU:s politiska framtid, inskränkte sig den svens-

ka insatsen under ordförandehalvåret till att öppna en hemsida. Det brukar finnas förväntningar om visionära perspektiv på europeiskt samarbete som förknippas med ordföranderollen. Sverige hade på sin höjd en status quo-vision (SNS Demokratiråd 2003). En annan ingrediens i denna uppfattning var att EU:s institutionella struktur fungerar väl. EU borde vara ett i grunden mellanstatligt samarbete och inte öka inslaget av överstatligt beslutsfattande. Dessutom ansåg Sveriges officiella företrädare att sakfrågor var viktigare än institutioner. Vi »kan inte bygga institutionella luftslott«, som Göran Persson sade i sitt tal vid Humboldtuniversitetet hösten 2001.

Vilseledande förväntningar

Ser man till folkopinionen är Sverige ett av unionens mest EU-kritiska länder. Även om en majoritet förespråkar fortsatt medlemskap så finns det en stor negativ opinion. Bland de vanligaste argumenten är riskerna för demokratin, folkstyrelsen och den nationella självbestämmanderätten.

Egentligen är det kanske inte så förvånande med denna avvaktande, skeptiska och negativa bild av EU. Besvikelse, respektive tillfredsställelse, uppstår ju som skillnaden mellan förväntningar och resultat. En utvärdering av vad som hänt under de tio åren som medlem måste givetvis granska de faktiska resultaten, så noggrant och systematiskt som det går. Men man måste också uppmärksamma förväntningarna, bilden inne i våra huvuden. Vad trodde vi att EU skulle vara?

Historien om det svenska EU-medlemskapet, dess förhistoria och dess första årtionde, är i mycket en historia om vilseledande förväntningar. Någon gång kanske det kommer att skrivas avhandlingar om hur ansvaret ska fördelas bland opinionsbildarna. Det finns många ansvariga att välja på: politiker, journalister, debattörer, forskare, kanske också företagsledare och ledare för medborgarsamhällets olika rörelser och organisationer. Det samlade intrycket av denna opinionsbildning är att Sverige gick in i EU med tre grundläggande förväntningar.

Den första förväntningen: EU handlar främst om ekonomi, inte så mycket om politik.

Men vad som var uppenbart redan när Sverige blev medlem (den europeiska gemenskapen hade då genom Maastrichtfördraget just tagit steget till en europeisk union), och som blivit allt tydligare under de senaste tio åren, är att EU är ett politiskt projekt. Därmed är det inte bara snäva nyttokalkyler (med kronor, euro, investeringar, jobb och avkastning) som driver EU, utan också idéer, idéer om kontakter, samlevnad, möten, gemenskap – och kanske till och med humanitet och fred.

Den andra förväntningen: EU är i grund och botten en mellanstatlig organisation.

Givetvis finns det starka mellanstatliga inslag i Europeiska unionen. Det är av fundamental betydelse att EU inte är en stat: EU kan själv inte ändra sin grundlag. EU grundas på mellanstatliga fördrag, och ägs därmed av medlemsstaterna, av deras regeringar och parlament. Men inom denna ram finns en politisk makt som förenar mellanstatlighet och överstatlighet, det är detta som är det unika med EU och som gör att EU är annorlunda än alla tidigare kända politiska skapelser. EU har en egen lagstiftningsmakt. Åtskilliga svenskar har blivit överraskade över att europeiska rättsavgöranden vägt tyngre än det som man trott bestämts genom politiska överenskommelser. Och överstatligheten blir viktigare i flera avseenden: symboliskt, rättsligt och politiskt. Majoritetsbeslut blir regel, eftersom mellanstatlighetens krav på total enhällighet blir svårare att upprätthålla ju fler medlemsländer som EU får. Valet står i praktiken mellan överstatlighet och handlingsförlamning.

Den tredje förväntningen: Sverige är bäst, vi har inte så mycket att lära av andra.

Bilden av Sveriges överlägsenhet gäller i symmetri välfärd och folkstyrelse. Det enda riktigt hållbara skälet till varför Sverige över huvud taget skulle gå med i EU är egentligen att det är fråga om något slags biståndsverksamhet. De andra i EU borde enbart vara tacksamma att vi går med. Det är då med en blandning av förvåning och upprördhet som svenskarna konstaterar att de andra inte mangrant och omedelbart övergår till den svenska modellen. Än mer förbluffande framstår det att EU-medlemskapet skulle medföra krav att vi skulle behöva ändra oss. Varje förändring blir ju per definition en försämring.

I sin syn på EU är de politiska partierna kvar i en statscentrerad tolkning där mycket av det komplexa i EU:s struktur och utveckling inte syns. Man kan därför ifrågasätta hållbarheten i partiernas verklighetsuppfattningar. Den partipolitiska debatten bortser ofta från de överstatliga inslagen i EU och har en statisk syn på samarbetet (von Sydow 2000).

Sveriges förhållningssätt till EU har beskrivits i termer av »nationalstatslogik«. Därmed avses en föreställning om en rimlig uppdelning i det nationella territoriet och territoriet bortom nationens gränser. EU betraktas som något geografiskt avskilt från Sverige (Johansson 2002).

Och med det politiska bildspråkets associationer gäller samma tankefigur den representativa demokratin.

– Vi, det är Sverige. Dom, det är EU.

– Vi, det är folket. Dom, det är politikerna.

Så länge denna tankefigur dominerar, då finns det ett problem när det gäller förhållandet mellan demokratin, Sverige och EU.

REFERENSER

- Føllesdal, Andreas (2004), »EUS grunnlovstraktat og det demokratiske underskudd«, *Aftenposten* 30 juni 2004.
- Graver, Hans Petter (2004), *The Effects of EFTA Court Jurisprudence on the Legal Orders of the EFTA States*. Arena Working Paper 04/18, Universitetet i Oslo.
- Hansson, Göte och Lars-Göran Stenelo (red.) (1990), *Makt och internationalisering*. Carlssons, Stockholm.
- Jacobsson, Kerstin (1997), *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Boréa, Umeå.
- Johansson, Karl Magnus (red.) (2002), *Sverige i EU*. 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.
- Karlsson, Christer (2001), *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 146, Uppsala universitet.
- Lord, Christopher (2004), *A Democratic Audit of the European Union*. Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Olsen, Johan P. (1990), *Demokrati på svenska*. Carlssons, Stockholm.
- Olsen, Johan P., (red.) (1991), *Svensk demokrati i förändring*. Carlssons, Stockholm.
- Olsen, Johan P. (2002), *Konstitutionsdebatt og reformer. Europeiske eksperimenter og norsk nøling*. Arena Working Paper 02/13, Universitetet i Oslo.
- Olsen, Johan P. (2003), »Makt og demokrati i Europa: Størrelse teller, men...«, *Horisont: næringspolitisk tidsskrift*, 3, s. 56–68.
- Sjövik, Kristian (2004), *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund Political Studies, 132, Lunds universitet.

- von Sydow, Göran (2000), *Partierna och demokratifrågan i EU*. Magisteruppsats i statsvetenskap, Stockholms universitet.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1994:12. *Suveränitet och demokrati*. Betänkande av EG-konsekvensutredningarna: subsidiaritet.
- Sverdrup, Ulf och Jan Käre Melsæther (2004), *The Parliamentary Challenge in the EU and the EEA. An Increasing Gap*. Arena Working Paper 04/17, Universitetet i Oslo.

SNS DEMOKRATIRÅD

- Demokrati som dialog*. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.
- Demokrati och ledarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
- Demokrati över gränser*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
- Demokrati och medborgarskap*. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.
- Demokrati på svenskt vis*. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.
- Demokrati utan partier?* Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Tøgeby, Lena Wängnerud. 2000.
- Demokrati utan utland*. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörtz, Daniel Tarschys. 2001.
- Demokrati utan ansvar*. Olof Petersson, Sören Holmberg, Leif Lewin, Hanne Marthe Narud. 2002.
- Demokrati i EU*. Olof Petersson, Ulrika Mörtz, Johan P. Olsen, Jonas Tallberg. 2003.
- Demokratins grundlag*. Olof Petersson, Lauri Karvonen, Eivind Smith, Birgitta Swedenborg. 2004.

Genom grannens glasögon – Finlands tio år i EU

Finland anslöt sig till den Europeiska unionen samtidigt med Sverige 1995. Finland ändrade den utrikespolitiska kursen i snabb takt, från det kalla krigets strikta neutralitetspolitik till ett starkt förpliktande till den europeiska integrationen. Resultatet i den folkomröstning om EU-medlemskapet som ordnades på hösten 1994 var en klar seger för medlemskapets anhängare med 57 procent för ett medlemskap och 43 procent emot.

Under medlemskapets första årtionde har EU kommit att bli en fråga där det råder en bred enighet i det finländska samhället. Finlands deltagande i EMU:s tredje steg slogs fast av en regeringskoalition där ett stort antal politiska partier – från Vänsterförbundet till det konservativa Nationella samlingspartiet – deltog. EU-medlemskapet har också medfört betydande förändringar av den finländska säkerhetspolitiken. Dessa förändringar har blivit godkända av det stora flertalet finländska partier.

Den finländska medborgaropinionen är dock inte helt entydigt integrationsvänlig. I folkomröstningen utgjorde jordbrukarna den största, enhetliga integrationskritiska gruppen i det finländska samhället. Opinionsläget har dock jämnat ut sig något bland jordbrukarna och tio år efter folkomröstningen är EU-kritiken mer splittrad sett till dess ideologiska bakgrund. Men istället för en öppen EU-kritik är det snarare frågan om en allmän likgiltighet inför EU-frågorna. Båda faktorerna har lett till att det i Finland inte har uppstått någon stark EU-kritisk folkrörelse – eller ett parti – under de första tio åren av medlemskap.

Nedan analyseras Finlands tioåriga EU-medlemskap. Finlands EU-politik likväl som den allmänna opinionen måste gestaltas mot bakgrund av de förväntningar som gjorde sig gällande när Finland förbe-

redde sig för medlemskapet. Presentationen börjar med en specificering av dessa förväntningar och sättet på vilket de tog sig uttryck i medlemskapsdebatten. Därefter analyseras medlemskapets inverkan på finländsk politik.

Finlands strävan efter säkerhet

Frågan om Finlands EU-medlemskap kom upp på den politiska agendan tämligen plötsligt. Landets neutralitetspolitik utgjorde det primära hindret för en ytterligare Europaintegration fram till 1991. Sovjetunionens sammanbrott samt uppgifterna om den svenska medlemskapsansökan ändrade den officiella linjen fullständigt. Redan under samma år inleddes en livlig EU-debatt i många delar av det finländska samhället. Regeringen lämnade in ansökan om medlemskap i EU i mars 1992.

Den första opinionsundersökningen som gjordes om finländarnas attityder till ett EG-medlemskap 1987 hade avslöjat ett rätt så klart stöd för medlemskap (40 procent). När frågan politiserades och EU-debatten började på allvar, ökade också kritiken. Det politiska etablissemanget stödde dock på ett tydligt sätt EU-medlemskapet. De största politiska partierna var alla för medlemskapet och endast några mindre partier i utkanterna av det ideologiska fältet motsatte sig det.¹ Detsamma gällde de centrala aktörerna i näringslivet och övriga intresseorganisationer. Av de sistnämnda var jordbruksproducenternas centralorganisation (MTK) den största som var emot EU-medlemskapet.

De centrala argumenten för EU-medlemskapet handlade om Finlands ekonomiska välfärd och konkurrenskraft. EU-medlemskapets stabiliserande roll uppskattades högt i en situation där Finland genomgick en kraftig ekonomisk lågkonjunktur till vilken sovjethandeln utdöende hade bidragit. Det andra argumentet hade med landets europeiska identitet och internationella inflytande att göra. I Finland hade det kalla kriget uppfattats som en problematisk period av balanserande mellan de två i förhållande till varandra fientliga blocken. Finlands samhällssystem och politiska kultur förenade landet med väst, men dess geopolitiska läge och öde i det andra världskriget hade lett till att denna samhörighet inte fullt kunde uttryckas. I debatten om medlem-

skapet spelade identitetsargumentet, som utgick ifrån att Finland nu äntligen skulle visa vart landet hörde hemma, en viktig roll. Ett tydligare flaggande för den europeiska tillhörigheten ansågs även vara fördelaktigt för landets näringsliv.

Det tredje argumentet, som hade att göra med Finlands säkerhet, började figurera i debatten litet senare än de två förstnämnda. Först verkade det som om detta argument hade använts med syfte att användas emot EU-medlemskapet. EU-motståndarna hade först ansett att Finlands säkerhet skulle bli försvagad i och med EU-medlemskapets negativa inverkan på Finlands förhållande till Ryssland. I mitten av folkomröstningskampanjen lyftes dock EU-medlemskapets inverkan på Finlands säkerhet alltmer fram som en positiv utveckling genom den plats i en större europeisk sammanslutning som medlemska-

TABELL 1. Faktorer som enligt de intervjuade påverkade deras beslut a) för EU medlemskapet och b) emot medlemskapet i september 1994 (procent).

Ämnes- områden:	a) faktorer för				b) faktorer emot			
	Ja- röst- ande	Inget beslut	Nej- röst- ande	Samtliga	Ja- röst- ande	Inget beslut	Nej- röst- ande	Samtliga
Inflytande	40	13	7	22	22	29	54	33
Säkerhet	22	11	6	14	3	3	7	5
Natur	0	0	1	1	2	4	7	4
Bastäring	3	2	1	2	16	14	19	16
Ekonomi	52	49	20	42	7	20	29	17
Social trygghet	4	3	1	3	4	9	11	7
Kultur	30	18	11	21	3	3	5	4
Immigration	0	—	0	0	5	10	11	8
Sinnelag	8	4	1	5	6	10	24	12
Ingen motivering	7	30	62	30	50	28	6	30
Sammanlagt	166	130	110	140	118	130	173	136

Anm. Procentantalet överskrider 100 på grund av att delsom intervjuats fick ange flera alternativ.

Källa: Pesonen (1994).

pet skulle medföra. Argumentets kraft förstärktes i och med att man samtidigt höll på att komma igång med en självkritisk debatt om landets politik under det kalla kriget. Mot denna bakgrund framstod EU-medlemskapet som en positiv ändring och en möjlighet i den finländska politiken.

Tabell 1, som bygger på en undersökning som gjordes strax efter Finlands folkomröstning 1994, visar att argumenten som användes i medlemskapsdebatten hade en folklig förankring. Folkets förväntningar handlade om de fördelar för ekonomin, inflytandet, kulturen och säkerheten som EU-medlemskapet antogs medföra. Som tabellen visar, fungerade säkerheten mycket entydigt som en faktor *för* EU-medlemskapet medan de andra faktorerna var något mera tvetydiga i denna bemärkelse.

Erfarenheterna tio år efteråt

På basis av de tio första åren av EU-medlemskap kan man dra den slutsatsen att effekterna av den europeiska integrationen har varit mest påtagliga när det gäller Finlands politiska identitet. De politiska och säkerhetspolitiska faktorerna bakom Finlands medlemskapsbeslut har lett till en politik av starkt förpliktande till Europeaintegrationen. Detta har betytt att Finland inte i första hand har varit ute efter snäva ekonomiska fördelar med sin EU-politik, utan EU-medlemskapet har betraktats som en helhetsbetonad lösning. Ett exempel på de konkreta formerna av denna politik kan hämtas från Finlands medlemskap i EMU som från första början blev gestaltat som ett politiskt projekt lika mycket som ett ekonomiskt. I och med att medlemskapets ekonomiska konsekvenser var mera okontroversiella, fick de politiska konsekvenserna en mera framträdande roll i den nationella debatten.

Finland har allmänt taget anpassat sig väl till de gemensamma värdena och målsättningarna för EU-politikens olika områden. Debatten om EU:s effekter för den nationella suveräniteten har ändrats till en debatt om innehållet i EU-politiken. Effekterna har varit mest synliga inom det politikområde där de kanske minst förväntades, nämligen utrikes- och säkerhetspolitiken. Där har Finlands linje, som före EU-

medlemskapet byggde på neutralitet och en reserverad attityd till den politiska integrationen i Europa, ändrats till ett aktivt deltagande i alla delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Denna politik har lett till en ökande inhemsk debatt om den finländska alliansfrihetens ändamålsenlighet och mening med utgångspunkt i EU-förpliktelserna.

Under EU-medlemskapets första årtionde har Finlands politiska och administrativa system genomgått en kraftig förändring. På det politiska systemets högsta nivå har en minskning av presidentmakten ägt rum till förmån för ökade befogenheter för statsministern och regeringen. I enlighet med den nya finländska grundlagen, som trädde i kraft 2000, hör ledningen av den nationella EU-politiken till statsrådet. Presidentens makt har begränsats till de övriga delarna av utrikespolitiken, men inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken måste regeringen fungera i nära samråd med presidenten.

När det gäller fördelningen av befogenheter och inflytande inom regeringen, har Utrikesministeriet gjort en motsvarande förlust av sin tidigare monopolposition avseende landets internationella kontakter till förmån för de övriga ministerierna. I övrigt har EU-medlemskapets inverkan på ministerienivån varit störst inom sådana förvaltningsgrenar som tidigare bara i en mycket begränsad utsträckning ansvarade för internationella uppgifter. I t.ex. Jord- och skogsbruksministeriet har EU-medlemskapet inneburit att över hundra nya tjänster har tillkommit. Koordineringen av den nationella politiken sköttes tidigare av Utrikesministeriet men den koordinerande enheten, EU-sekretariatet, flyttades till statsrådets kansli i anslutning till den nya grundlagens ikraftträdande.²

Den finländska riksdagens tryggade position i formuleringen av den nationella EU-politiken har utgjort en viktig faktor bakom den politiska konsensus som råder i EU-frågor. Målsättningen har varit att riksdagen behandlar samtliga EU-frågor vilka i enlighet med maktfördelningen som gällde innan EU-medlemskapet skulle ha hört till riksdagens befogenhet. Detta betyder i praktiken att regeringen årligen måste skicka närmare ett hundra förslag till nya EU-regleringar till riksdagsbehandling. Det tidigare s.k. stora utskottet i Finlands riksdag har fått rollen som ett specialutskott i EU-ärenden. Det stora utskottet behandlar alla

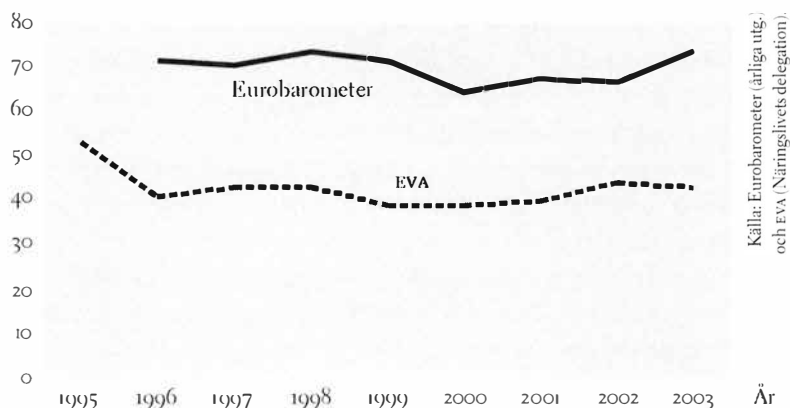
andra EU-frågor förutom de som hör till området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den minister som representerar Finland vid möten i ministerrådet besöker utskottet innan de nämnda frågorna behandlas för att få det nationella förhandlingsmandatet bekräftat. Efter ministerrådsmötet rapporterar det ifrågavarande ministeriet om mötets gång och resultat. Systemet har betraktats som effektivt och det har lett till att det har uppstått en egen grupp av EU-specialister inom riksdagen. Men det har också många gånger inneburit att Finlands regering haft en starkare förhandlingsposition på rådsmöten i och med att denna från början haft en demokratisk förankring.

Stöd men inte EU-entusiasm hos medborgarna

De tio första medlemskapsåren har inte gjort finländarna till övertygade européer. EU-opinionen i Finland har dock vissa egenarter som det finns skäl att närmare studera.

Figur 1, som bygger på två regelbundna opinionsundersökningar, visar att finländarnas stöd för EU-medlemskapet bevarats ungefär på samma nivå som för tio år sedan. En betydande andel, cirka 30 procent, förhåller sig »neutralt» till medlemskapet. Medan det allmänna stödet för EU placerar Finland nära genomsnittet för EU-länderna, faller landet lägre neråt bland EU-medlemmarna beträffande uppfattningen om europeisk vs nationell identitet. Finländarna hör fortfarande – tillsammans med Sverige och Storbritannien – till de EU-länder där den nationella identiteten är allra mest dominerande.

En egenart hos den finländska EU-opinionen är att den relativt stora EU-kritiken inte slår igenom i det politiska systemet. Finlands politiska partier stöder landets deltagande i den europeiska integrationen ännu kraftigare än i början av medlemskapet. EU är inte en fråga som skulle polarisera det politiska fältet. Ett antal mindre partier är mera kritiska till integrationen – eller till och med motsätter sig den – men deras stöd i valen är marginellt.³ Det finns flera tänkbara orsaker till det faktum att Finland saknar synliga och i valen framgångsrika EU-kritiska politiska rörelser. Den första finns att söka i medlemskapets säkerhets-



FIGUR 1. Finländarnas förhållande till landets EU-medlemskap och till den egna europeiska identiteten 1995–2004.

Anm. Frågan som ställdes i EVA-undersökningen var »Hur förhåller Ni Er inför tiden till Finlands eu-medlemskap (alternativen: mycket positivt, ganska positivt, neutralt, ganska negativt, mycket negativt, kan inte säga). Denna figur anger den sammanlagda andelen av dem som svarat »mycket positivt«, »ganska positivt«

eller »neutralt«. I Eurobarometerundersökningen var frågan »Skulle ni definiera er som europé, europé och finländare, finländare och europé, eller endast finländare? Figuren anger andelen av dem som placerat sig själva i de tre första kategorierna.

politiska betydelse som utgjort en mera stabil grund för hela EU-projektet i Finland. I Finland tycks den EU-kritik som riktar sig mot olika enskildheter och egenheter i EU-systemet inte rubba medlemskapet som helhet. Finnarna kan vara kritiska, men det finns inget folkligt stöd för ett finländskt utträde ur EU.

En annan orsak – som nog hör ihop med den första – är att den finländska EU-kritiken tycks bestå av ointresse och likgiltighet snarare än av en öppen kritik. De kritiska finnarna ger därför inte sin röst i valen till enfrågerörelser vars enda syfte är att motsätta sig EU. De kritiska rösterna kanaliseras snarare till »oliktänkare« inom de traditionella partierna. Detta leder till att det, trots att EU-frågan politiseras inom partierna, råder en bred politisk konsensus om frågan mellan partierna och inom det politiska systemet.

Slutsatser

Finlands tioåriga EU-medlemskap har medfört många överraskningar. Den första har med Finlands goda anpassningsförmåga att göra. Finland ändrade den utrikespolitiska kursen mycket snabbt efter det kalla kriget. Den gamla försiktiga utrikespolitiken har ersatts av en aktiv integrationspolitik med inriktning på gemenskap. Finland hör till de medlemsstater som ser större nytta i starka gemensamma institutioner som kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen än i mellanstatliga beslutsformer. Finland har även förhållit sig konstruktivt till en ytterligare fördjupning av den europeiska integrationen. Att en betydande ändring av inställningen har varit möjlig beror på att det kommit att bli en bred konsensus om EU-politikens riktlinjer i det finländska samhället.

Även medlemskapets konsekvenser har inneburit överraskningar. Man kunde inte i förväg ana att EU-medlemskapet skulle leda till så betydande ändringar i landets politiska system som faktiskt ägt rum med ett ifrågasättande av hela den presidentiella ledningen av landets utrikesförhållanden. De som fruktade att riksdagen skulle förlora betydande delar av sin lagstiftningsmakt har kunnat glädja sig åt att riksdagen i själva verket – tack vare EU-medlemskapet – är mycket mera involverad i internationella förhållanden än någonsin tidigare.

Alla överraskningar i anslutning till EU-medlemskapet är förstås inte positiva och finländarnas politiska aktivism i EU-frågor hör till dessa. När valdeltagandet i Europaparlamentsvalen 1999 var 31,4 procent, var det inte enbart det näst lägsta valdeltagandet i hela EU, utan det lägsta någonsin i Finlands historia. Frågan om hur man ökar det allmänna intresset för EU-frågor² och motiverar människorna att delta – hör till det finländska EU-medlemskapets nyckelfrågor i framtiden.

REFERENS

Pesonen, Pertti (1994), »EU-kannan pohja ja perustelut« i Pesonen, Pertti (red.), *Suomen EU-kansanäänestys 1994*. Ulkoministeriö, Helsingfors.

NOTER

1. EU-medlemskapet motsattes av den Kristliga unionen (SKI.) samt av det mindre av Finlands två dåvarande agrarpartier (SMP).
2. Statsrådets kansli motsvaras i Sverige av Statsrådsberedningen.
3. I Europaparlamentsvalet år 2004 deltog endast två direkt EU-kritiska partier: Finlands kommunistiska parti (0,6 procent av rösterna) och Samfinnländarna (0,5 procent). Även Kristdemokraterna är ett relativt EU-kritiskt parti, men det kräver inte Finlands utträde ur EU.

FÖRFATTARNA

CARL BILDT var statsminister 1991–1994. Han förhandlade och undertecknade Sveriges anslutningsfördrag med den Europeiska unionen på Korfu i juni 1993.

INGVAR CARLSSON var statsminister 1986–1991 och 1994–1996. Han lämnade in Sveriges medlemsansökan (tillsammans med Anita Gradin) till det nederländska ordförandeskapet i form av regeringen Lubbers i början av juli 1991.

LARS CALMFORS är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han var ordförande i EMU-utredningen (SOU 1996:158) och ledamot i utredningen om stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16) och vice ordförande i EEAG (European Economic Advisory Group). Hans forskning rör bl.a. europeisk finanspolitik, arbetsmarknadspolitik och lönebildning.

PETER KLEEN är konsult i handelspolitiska frågor och var tidigare generaldirektör för Kommerskollegium.

PER LUNDBORG är professor i nationalekonomi och sedan 2004 biträdande chef vid Fackföreningarnas institut för ekonomisk forskning (FEF). Hans forskning rör bl.a. effekter på arbetsmarknaden av handel och migration samt frågor kring lönebildning och lönestelheter.

OLOF PETERSSON är professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS. Han leder sedan 1996 SNS Demokratiråd, som från 2005 är inriktat på medier, makt och medborgare. Han har ansvarat för SNS Författningsprojekt.

TEIJA TILIKAINEN är docent i statskunskap och direktör för Nätverket för Europaforskning vid Helsingfors universitet. Hennes forskning behandlar Europas integration och dess idéhistoria, politiska institutioner samt gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Hon var 2002–2003 den finländske statsministerns representant i Europeiska konventet.

FREDRIK BYSTEDT är fil.lic. i nationalekonomi och forskningsledare på SNS med ansvar för SNS Europa.

YLVA NILSSON är frilansjournalist och har tidigare varit bl.a. Brysselkorrespondent för Svenska Dagbladet och Dagens industri.

I januari 2005 hade Sverige varit medlem i Europeiska unionen i tio år. Vad har EU-medlemskapet betytt för Sverige? Vilka bilder målades upp av medlemskapets konsekvenser och stämde de med verkligheten?

Konsekvenserna för den svenska demokratin och ekonomin står i fokus i denna bok där en genomgående slutsats är att EU inte haft någon omvälvande betydelse för Sverige – åtminstone inte på de områden vi trodde inför folkomröstningen 1994. Den stora förändringen är i stället EU:s snabba utveckling, en utveckling som Sverige drivit på men ändå inte fullt ut accepterat.

Författarna är:

CARL BILDT, statsminister 1991–1994, INGVAR CARLSSON, statsminister 1986–1991 och 1994–1996, LARS CALMFORS, professor, Stockholms universitet, PETER KLEEN, f.d. generaldirektör för Kommerskollegium, PER LUNDBORG, professor och biträdande chef vid Fackföreningarnas institut för ekonomisk forskning (FIEF), OLOF PETERSSON, professor och forskningsledare, SNS, TEIJA TIILIKAINEN, docent och direktör för Nätverket för Europaforskning, Helsingfors universitet, FREDRIK BYSTEDT, fil.lic. och forskningsledare, SNS, samt YLVA NILSSON, frilansjournalist.

ISBN 91-85355-01-1



9 789185 355013

SNS
FÖRLAG