A: Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1995:132
Utrikesdepartementet

Utvidgning och samspel

EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat – stormakt : svenskt identitetsbyte

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Tre expertrapporter till EU 96-kommittén
Stockholm 1995

A: Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1995:132
Utrikesdepartementet

Utvidgning och samspel

EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat – stormakt : svenskt identitetsbyte

Tre expertrapporter till EU 96-kommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20116-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Hellström

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget skall också äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Björn von Sydow (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Sten Tolgfors (m).

I kommitténs sekretariat ingår departementsrådet Ingrid Larén Marklund (huvudsekreterare), docent Gullan Gidlund (sekreterare) och redaktör Anders Bolling (pressekreterare).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Expertuppsatser

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppdragen har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor - inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält.

Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning — såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,

– regionalpolitik,
– sysselsättningspolitik,
– gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
– rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt kommer runt tjugo expertuppsatser att presenteras den närmaste tiden.

Föreliggande skrift innehåller tre uppsatser, som alla har anknytning till en framtida utvidgning av EU. Den första ger ett historiskt perspektiv på en utvidgning med öst— och centraleuropeiska länder och är skriven av filosofie doktor Mikael af Malmborg, historiska institutionen vid Lunds universitet. Den andra, skriven av professor Åke E Andersson vid Institutet för framtidsstudier i Stockholm, behandlar de ekonomiska aspekterna av en östintegration. I den tredje uppsatsen, slutligen, avhandlar docent Bengt Sundelius, statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, relationen mellan små och stora stater i EU och Sveriges förändrade roll. Författarna svarar själva för innehållet i uppsatserna.

Följande skrifter med expertuppsatser har också givits ut:
– SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU (Magnus Jerneck).
– SOU 1995:131, Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser (Janerik Gidlund, Göran Lysén).

Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (december 1995) har åtta skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s andra och tredje pelare, unionens framtida utvidgning och EU-institutionernas rapporter inför regeringskonferensen. Några skrifter sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat.

Stockholm i december 1995

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

Innehållsförteckning

Abstract till del 1 (kort sammanfattning på engelska) 6
1. Historiska perspektiv på EU:s östutvidgning
Mikael af Malmborg 7
Inledning 7
Är nationalismen ett passerat stadium? 8
Integrationen som ett led i nationalstatens utveckling 9
Djupa historiska kontraster mellan öst och väst 10
Det habsburgska imperiet 11
Nationell uppsplittring och kriser under mellankrigstiden 14
Ekonomisk eftersläpning 17
Etnisk rensning och kallt krig 20
Regionalism i ett utvidgat Europa 24
Nationella bakslag 28
Mötet mellan öst och väst i EU 29
Vital mångfald eller en ny ancien régime? 32

Abstract till del 2 (kort sammanfattning på engelska) 34
2. Ekonomisk integration av Öst- och Västeuropa
Åke E Andersson 35
Östeuropa - de första fem åren av omställning 35
Den ekonomiska utvecklingens problem 37
Jordbrukets roll 38
Länders storlek och beroende av handel 39
Fördelar av handel och ekonomisk integration 41
Dynamiska komparativa fördelar 44
Skilda kunskapsbaser i öst och väst 45
Transaktionskostnadernas betydelse för handeln och integrationen 51
Handel, storlek och transaktionskostnader - en statistisk analys 51
Den europeiska handelns framtida struktur 54
Sammanfattning och slutsatser 54
Litteratur och referenser 58

Abstract till del 3 (kort sammanfattning på engelska) 60
3. Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa
Bengt Sundelius 61
Den omhuldade småstatsidyllen 61
I de yttre krafternas våld 64
Småstat i den formella maktbalansen 66
Det mångfacetterade EU-samarbetet 70
Den smarta staten i EU:s informella politikutformning 73
Gränslös makt 76
Strategier för transnationellt inflytande 79
Idémakt som Europastrategins grundbult 84

Abstract:

Historical Perspective on the Eastern Enlargement of the EU

Since the beginning of the European Integration after World War II, waves of federalist optimism have regularly appeared, from the launching of the Marshall Plan in 1947 to the Maastricht Treaty in 1993. They have consistently been followed by nationalist set-backs, not least since the EC/EU has been enlarged with countries that place high value on their national sovereignty, such as the UK, Denmark and most recently Austria, Finland and Sweden. The national dimension has proven to be the most enduring focus of identification in Western Europe, and even more so in East and Central Europe after the collapse of Communism.

There are a number of significant, deeply-rooted contrasts between Western and Eastern Europe. While Western Europe was commercialised and industrialised, East and Central Europe remained largely agrarian, the only important exception being Bohemia-Moravia. Long before the rise of Communism, the area was thus characterised by economic backwardness vis-à-vis Western Europe.

Furthermore, the nation-building process began late in East and Central Europe. It was only with the collapse of the Habsburg, German, Russian and Ottoman Empires after World War I, that independent nations were created. The first years of independence proved turbulent. There were numerous minority problems, and most new states experienced great difficulty in finding a balanced identity. In the cases where democracy was attempted, such efforts were followed by authoritarian rule, and the small East and Central European states were the first to fall victim to World War II.

At the end of World War II some 14 million Germans were expelled from East and Central Europe. Living in the FRG, these people form pressure groups that accentuate Germany's new *Drang nach Osten* after 1989. Within a future enlarged EU, German dominance in East and Central Europe is an evident possibility.

Attempts at regional co-operation within Central Europe have been hampered by a troubled historical experience, rivalry among the participating states, and by the ambiguous relation toward the Germans. Instead, all East and Central European countries give top priority to EU and Nato membership.

With the inclusion of the East and Central European countries, the future European Union will clearly be more diverse than the present one. Considering widespread scepticism toward economic and political union in certain parts of Western Europe, and strong national identification among the former East bloc countries, a multi-track Europe seems the inevitable result for the future. This is, after all, nothing new. Developmens since 1945 have consistently proceeded at different paces.

1. Historiska perspektiv på EU:s östutvidgning

Mikael af Malmborg

Inledning

Både i den allmänna och i den akademiska debatten har under de senaste åren förekommit upprepade förebådanden om nationalstatens död. Detta är inget nytt, utan tvärtom någonting som återkommit med jämna mellanrum under hela efterkrigstiden, men dessa djärva prognoser har också snart följts av perioder av mer återhållsam analys.

Med Marshallplanen fick en federalistisk Europarörelse en väldig kraft, och stora förhoppningar omgav också Europarådets tillkomst 1949. Dessa grusades emellertid inte bara av britternas och skandinavernas stora tillfredsställelse med nationella lösningar, utan också av majoritetsopinioner i de kontinentala staterna som trots allt föredrog den beprövade nationella gemenskapen framför en oprövad europeisk sammanslutning.

En ny våg av federalistisk optimism omgav kol- och stålgemenskapens tillkomst 1951, och planer drogs upp för en politisk gemenskap och en försvarsgemenskap inom den trängre kretsen av sex stater. Allt föll emellertid till marken när det initiativtagande landet, Frankrike, också fällde Europaarmén i augusti 1954.

Med Romfördragen 1957 följde en ny våg av förutsägelser i såväl den populära som den vetenskapliga debatten om en nära förestående europeisk federation. Även denna gång slog pendeln tillbaka och en övertygelse om nationalstatens fortsatta betydelse bredde ut sig, inte minst till följd av de Gaulles agerande under 60-talet.

Nästa våg av federalistiska förhoppningar kom när de Gaulle drog sig tillbaka 1969 och vägen för somliga återigen tycktes öppen för såväl ekonomisk som politisk union. Mycket litet kom ut av den tidiga 70-talets debatt. Det man istället åstadkom var en utvidgning av EG med tre nya länder som högt värderade den nationella suveräniteten: Storbritannien, Irland och Danmark.

Under Jacques Delors dynamiska 80-tal vann federalismen återigen terräng och många debattörer var kvicka att, som ett slags naturlig fortsättning på den inre marknaden, planera för ett politiskt samgående. Maastrichtfördragets ambitiösa programförklaringar visade sig emellertid ligga på, och i det danska fallet bortom, gränsen för vad politikerna kunde åstadkomma med bibehållen folklig legitimitet.

När nu Europeiska unionen står i begrepp att ta in en lång rad nya medlemmar från Öst- och Centraleuropa, är det på sin plats att jämföra den historiska utvecklingen i Västeuropa med den i de nytillträdande länderna. Det finns betydande skillnader i förhållandet mellan stat/nation och en övernationell nivå, och föreliggande uppsats syftar till att jämföra väst och öst med avseende på nationsbyggnadsprocessen och kontraster i den ekonomiska utvecklingen. Vidare skall någon uppmärksamhet ägnas hur EU kan komma att förändras, vilka nya problem och karaktärsdrag som tillförs unionen vid en östutvidgning.

Är nationalismen ett passerat stadium?

Moderniseringsteorier i såväl liberal som marxistisk tappning har starkt betonat nationalstaten som ett fenomen som uppstod med industrialiseringen under 1800-talet. Enligt detta synsätt är nationalismen och nationalstaten starkt tidsbundna fenomen. De är resultaten av en unik historisk process som är begränsad i tiden till den moderna, industriella epoken. Nationalstaten var förvisso en möjlighet i det agrara samhället, men en nödvändighet först i det industriella.

Funktionellt sett har nationalstaten varit det medium utan vilket det kapitalistiska systemet inte hade kunnat utvecklats. Världsmarknaden existerar bara i kraft av olika agerande politiskt definierade enheter. Utan nationalism inga medborgare i de moderna staterna. Utan välintegrerade medborgare ingen produktion och efterfrågan, kort sagt ingen marknad. Nationalismen "uppfanns", enligt detta synsätt, av 1800-talets politiska eliter för att tjäna vissa bestämda politiska syften.[1]

Följaktligen borde nationalismen tyna bort i takt med att vi lämnar den industriella-moderna epoken. Det postmoderna samhället skulle därmed också bli postnationellt.

Är det så att den internationella ordning som dominerat i Europa under sekler är under upplösning? Kommer nationalstaterna att gradvis ersättas av olika former av regioner å ena sidan och en successivt mer övernationell europeisk union å den andra?

Det finns åtskilligt att invända mot en förenklad teori om sambanden mellan ekonomins utveckling och nationalism. För det första kan man peka på att det fanns tydliga nationella band mellan människor långt före industrialismens epok. För det andra tyder inte utvecklingen efter 1945 på att de nationella gemenskaperna skulle vara passé. Förutsägelserna om den nationella identitetens borttynande i den postindustriella/postmoderna epoken har, än så länge, inte besannats. Nationalstaten fortsätter att utgöra den mest beständiga politiska enheten i det europeiska samhället, i synnerhet i de fall där *stat* och *nation* sedan gammalt i stort sett sammanfaller, dvs i nationalstater i ordets egentliga bemärkelse.

Den demokratiska Europafederalismen var i grunden ett motprojekt till fascismens och nazismens enhetsverk. Den föddes ur och fick näring av extremt negativa erfarenheter av nationella lösningar. Nationalismen var så kompromitterad efter andra världskriget att det

[1] Ett par verk med ett sådant funktionalistiskt synsätt på nationalismen är Gellner E, *Nations and Nationalism*, Oxford 1983 och Hobsbawm E J, *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge 1990, 1994.

var problematiskt för alla, oavsett partifärg, att öppet diskutera och erkänna den nationella sammanhållningens förtjänster. I realiteterna var det naturligtvis annorlunda. Det är rimligt att hävda att överlag i Västeuropa har nationalstatens förmåga till effektiv organisation och folklig legitimitet, i civiliserat samarbete med grannarna, varit en grundförutsättning för efterkrigstidens rekordartade ekonomiska utveckling.

I vissa fall har förhållandet mellan stat och nation varit relativt oproblematiskt, i andra fall har det däremot varit konfliktfyllt. I dessa senare har den europeiska integrationen spelat en avgörande roll.

Integrationen som ett led i nationalstatens utveckling

Det har funnits tre grundläggande drivkrafter bakom den europeiska integrationen.[2] För det första behovet av säkerhet, först att skapa garantier mot förnyad tysk aggression, sedan mot hotet från Sovjetunionen. För det andra ekonomins utveckling. Till en början handlade det om att avhjälpa misären efter kriget, därefter om att rationalisera produktionen och bemöta en ständigt hårdnande internationell konkurrens. Det tredje drivkraften var viljan att återge den europeiska civilisationen dess värdighet. Denna vilja har tagit sig uttryck i ett övergripande federalistiskt credo hos vissa inflytelserika grupper inom kontinentalstaterna, men har också i vissa fall handlat om att återskapa nationella identiteter.

Den europeiska integrationens roll i den nationella utvecklingen är mycket olika från fall till fall. I ett land som Sverige, med en lång, kontinuerlig samhörighet mellan stat, nation och religion och med genuint positiv erfarenhet av nationell suveränitet, finns det många som upplever ett tydligt motsatsförhållande mellan nationell identitet och europeisk integration.

Så är inte fallet i yngre nationalstater som Tyskland och Italien med en turbulent och traumatisk nationell utveckling. Det är i dessa fall viktigt att hålla i minnet den mycket speciella situation som rådde under de första åren efter det andra världskriget. Fortfarande under det senaste decenniet har den europeiska politiken dominerats av personer som fick sina grundläggande erfarenheter under denna epok, det gäller både Europaentusiaster som Helmut Kohl och François Mitterand och negativister som Margaret Thatcher.

De uthungrade, vilsna människor som på arkivbilderna från de tyska ockupationszonerna går i demonstrationståg med plakat där det står "Wir wollen Europa" var inte bara på jakt efter en ny internationell ordning, utan i lika hög grad på flykt bort från en totalt omöjlig nationell identitet.

Den europeiska gemenskapens/unionens betydelse låg i de tyska och italienska fallen inte i att den avskaffade nationalstaten utan i att den möjliggjorde dessa båda länders återkomst som suveräna stater. En självständig tysk makt var endast acceptabel för grannarna inom ramen för gemensamma europeiska institutioner.

Det är först inom ramen för den europeiska integrationen efter 1945 som tyskarna och italienarna har funnit en form för en balanserad, demokratisk och icke aggressiv nationell

[2] Loth W, "Introduction", i Lipgens W, Loth W (eds), *Documents on the History of European Integration. Volume IV: Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950*, Berlin/New York 1990, s 1.

identitet. I denna utveckling har inte funnits något motsatsförhållande mellan nation och europeisk integration, utan det ena har förutsatt det andra. De båda tyska staternas återförening 1990 var en seger för nationalstatstanken, men av allt att döma förblir den europeiska dimensionen en integrerad del av den tyska nationella identiteten.

Även i Frankrikes efterkrigshistoria har den europeiska integrationen varit ett centralt element, men ett betydligt mer kontroversiellt sådant än i Tyskland och Italien. Frankrike är med sin långa nationalstatstradition på vissa sätt mer likt Danmark och Sverige än sina partner bland EUs grundare. Den stora skillnaden i dagens läge är dock att medan nordborna tvingats skruva ner ambitionerna med sitt länge omhuldade nordiska enhetsprojekt, har fransmännen från allra första början varit med och format det europeiska till sin egen avbild och kan kontinuerligt fortsätta att göra så.

Resultatet av ett halvsekels europeiska integrationssträvanden kan sägas vara en konsolidering av nationalstatssystemet, dels genom att vissa stater tack vare integrationen funnit en mer balanserad identitet, dels genom att samspelet mellan staterna fungerar bättre än tidigare.[3]

Djupa historiska kontraster mellan öst och väst

Kommunismens kollaps innebar en drastisk vändning i Öst- och Centraleuropas historia. Oavsett vilken sida muren man befann sig på präglades de första reaktionerna efter 1989 av en tämligen oreflekterad optimism om den framtida utvecklingen. Den förhärskande uppfattningen var att när länderna väl kastat av sig det planekonomiska oket skulle de integreras i det demokratiska och kapitalistiska Europa och komma ikapp sina mer välmående grannar i väst. Vägen tänktes stå öppen för de öst- och centraleuropeiska länderna att återvända till en mer "normal" samhällsordning.

Vi är alla välbekanta med den omsvängning i framtidsutsikterna som följt sedan dess, och det skulle vara ett djupt ahistoriskt betraktelsesätt om man med begreppet "normal" i så fall åsyftade något slags tänkt, genomsnittligt västeuropeiskt samhälle. Kommunismen utgör i samtliga ansökarländer en parentes på fyrtio-femtio år, men blickar man längre tillbaka finns det i såväl det sociala och ekonomiska som det politiska livet andra traditioner än dem man finner i Västeuropa.

Om man anlägger ett längre tidsperspektiv på förhållandet mellan västra och östra Europa framträder en rad varaktiga kontraster i såväl ekonomisk och demografisk, som politisk och kulturell utveckling. I mycket grova drag kan dessa kontraster sammanfattas som en spridning från väster mot öster av nya företeelser, må det vara idéströmningar som upplysningen eller ekonomiska utvecklingsfenomen som industrialismen. Sedan sekler finns

[3] En forskare som bestämt framhäver att integrationen är ett led i nationalstatens konsolidering och inte i dess upplösning är den brittiske ekonomhistorikern Alan S Milward, se: *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, London 1984; *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992; och Milward/Lynch/Romero/Ranieri/Sørensen, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London 1993.

en kontrast mellan ett i ökande grad kommersialiserat och industrialiserat Västeuropa och ett övervägande agrart Östeuropa.

Denna skala har sin motsvarighet i nationsbyggnadsprocessen, där Västeuropa var platsen för framväxten av de första nationalstaterna, medan Central- och Östeuropa uppdelats i självständiga stater först under det senaste seklet. Betraktar man etnicitetens inflytande på politiken kan man urskönja ett mönster från väst till öst, som går som "tidszoner" över kontinenten.[4] I den första, atlantiska zonen fanns redan i tidig modern tid starka dynastiska stater. De politiska enheterna med Lissabon, Madrid, Paris och London som centra överensstämde jämförelsevis väl med de kulturella-språkliga gränserna. När nationalismens epok kom med krav på kulturell homogenitet inom en politisk enhet, behövdes relativt begränsade gränsrevisioner. Snarare än att uppfinna nya kulturer på basis av lokala etnografiska drag blev uppgiften att väcka det nationella medvetandet inom etablerade statsbildningar.

Europas andra zon omfattar i huvudsak det gamla tyskromerska riket. Dess två huvudkulturer, den tyska och den italienska, hade en lång historia av blomstrande högkultur, upprätthållen av en bred bildad klass. Dessa redan existerande högkulturer lämpade sig väl som grund för en modern nationell kultur och nationalismens uppgift blev här att förse högkulturen med ett politiskt tak. För detta krävdes ett antal fältslag och mycken diplomatisk aktivitet, men inga andra genomgripande åtgärder. När de nationella staterna väl var på plats, blev emellertid utvecklingen desto mer dramatisk. Det var här som nationalismen först urartade i totalitära rörelser, i fascism och nazism.

I den tredje tidszonen var förutsättningarna sämre. Här fanns varken några väldefinerade och anrika högkulturer eller några politiska skal som kunde upprätthålla dem. Det som fanns var gamla icke-nationella imperier och ett myller av folkliga kulturer, kulturella och språkliga kontraster som understödde såväl social skiktning som territoriell splittring. Här måste både den nationella kulturen och staten skapas från grunden. Nationsbyggnadsprocessen startade senare och hade dessutom en mer omvälvande uppgift.

I den fjärde zonen löpte utvecklingen i samma bana som i den tredje fram till efter första världskriget. Till skillnad från de tyska, habsburgska och ottomanska imperierna återupprättades emellertid det ryska imperiet, om än med ny, allomfattande ideologi och kom att bestå i ytterligare sjuttio år.

I Öst- och Centraleuropa finns således en mångkulturell bakgrund som skiljer regionen från de gamla nationalstaterna i Väst- och Nordeuropa. I synnerhet Habsburgska imperiet är av intresse i samband med EUs östutvidgning, eftersom det omfattade flera av de länder som närmast står på tur att inträda i unionen.

Det habsburgska imperiet

Det habsburgska imperiet hade sitt ursprung i unionen mellan arvländerna och kungarikena Böhmen, Ungern och Kroatien 1526. Det österrikiska imperiet proklamerades visserligen

[4] Gellner E, *Encounters with Nationalism*, Blackwell: Oxford UK/Cambridge USA 1994, s 29-31.

formellt först 1804, som ett svar på Frankrikes militära och politiska framryckning i Centraleuropa, men vid den tidpunkten hade det redan en närmare fyra sekler lång historia som social och politisk sammanslutning. Det är en historiens paradox att det habsburgska imperiets officiella födelseår inte utgör startpunkten på en era av ledarskap i Centraleuropa utan snarare inledningen till imperiets upplösning. Imperiet kom att bestå i ytterligare drygt ett sekel, tills det kollapsade 1918 och följdes av fem självständiga stater: Österrike, Ungern, Tjeckoslovakien, Polen, samt Serbernas, Kroaternas och Slovenernas Kungarike, som 1929 bytte namn till Jugoslavien.

Kejsardömet rymde tolv nationella grupper (procent av totala befolkningen 1910): tyskar (23,9%), ungrare (20,2), tjecker (12,6), polacker (10,0), ruthener (7,9), rumäner (6,4), slovaker (ca 3,8), kroater (5,3), serber (3,8), slovener (2,6), italienare (2,0) och muslimer i Bosnien-Hercegovina (ca 1,2). Till dessa grupper kom judarna, som dock i befolkningsstatistiken inte räknades som nationell utan som religiös grupp. 1910 utgjorde de ca 4% av imperiets totala befolkning.[5]

De geografiska och politiska förutsättningarna för Habsburgmonarkin var inte gynnsamma för uppbyggnaden av ett imperium. Trots att imperiet varade under så lång tid lyckades monarkin inte helt integrera sina länder och det behöll sin ursprungliga karaktär av medeltida, feodala stater samlade under en krona. Till skillnad från vad som var fallet i det ryska tsardömet, där det också fanns en betydande nationell splittring men där den ryska nationen trots allt intog en dominerande ställning, var ingen nation stark nog att ta ledningen och hålla ihop staten.

Från 1800-talets början kom därför patriotismen i allt högre grad att förskjutas från imperiet i dess helhet till de enskilda staterna och folken. Habsburgmonarkin blev allt mer beroende av att finna en kompromiss mellan de ingående folken. Ett försök till en generell lösning 1848-1849 misslyckades och centralmakten i Wien tog sin tillflykt till förstärkt absolutism och i en söndra och härska-politik. Detta var i längden en ohållbar strategi.

Den uppgörelse mellan Österrike och Ungern 1867, den s k *Ausgleich*, som formellt såg ut som en uppsplittring, blev i praktiken en förstärkt dubbel centralism. I den västra halvan reformerades dock denna stegvis genom ett antal federalistiska lösningar, t ex den nationella kompromissen mellan Mähren och Bukovina 1905 och 1909.

Tillkomsten av dubbelmonarkin fick omfattande konsekvenser för hela säkerhetsbalansen i Europa. Wienkongressens säkerhetssystem byggde på en balans mellan Habsburgmonarkin och Frankrike, Ryssland och Preussen med den tyska konfederationen. 1866 led Habsburg ett nederlag mot Preussen i slaget vid Königgrätz, vilket inte bara begränsade den habsburgska maktsfären till Balkan, utan också ledde till spänningar med Ryssland och till den ödesdigra alliansen med det tyska kejsardömet.

De två stora händelserna 1866-1867 hängde ihop. Pakten mellan Habsburgmonarkins två dominerande nationer, tyskar och ungrare, mot de dominerade, framför allt slaver, samt Habsburgs tilltagande orientering till det tyska imperiet och från de slaviska beskyddarmakterna Ryssland och Serbien, ledde båda till alienation för de slaviska folken

[5] Kann R A, *A History of the Habsburg Empire, 1526-1918*, Los Angeles and Berkeley: University of California Press 1977, s 606-607.

inom Habsburgimperiet. Följden blev ett antal centrifugala krafter: Serbien fick ökad attraktionskraft för sydslaverna inom Habsburg. Monarkin startade ett krig för att häva denna centrifugalkraft men var mycket dåligt förberett.

Det habsburgska imperiets etnoterritoriella karta var dömd att bli konfliktskapande i en era av nationalism. Ungrarna utgjorde aldrig en majoritet i det Ungern som existerade inom imperiet och efter 1867 inom dubbelmonarkin (ungrarnas andel av Ungerns totala befolkning var 1880 41,2% och 1910 48,1%). Övriga befolkningen utgjordes av tyskar (12,5%), slovaker (11,9), rumäner (15,4), ruthener, kroater och serber. Ändå hade ungrarna en helt dominerande ställning i styrelsen av monarkin.

Detsamma gällde för tyskarna i Österrike, den västra halvan av dubbelmonarkin. 1880 utgjorde tyskarna 36,8 procent av Österrikes totala befolkning medan resten var tjecker/slovaker (23,8%), polacker (14,9), ruthener, serbokroater och rumäner.

I efterdyningarna till 1848 års revolution genomfördes en rad juridiska och institutionella reformer varav tullunionen mellan Österrike och Ungern 1850 var en viktig del. Handelspreferenser hade visserligen funnits mellan de båda rikshalvorna sedan lång tid tillbaka, men först nu släpptes handeln helt fri, till en början framför allt till nytta för den ungerska agrarexporten till det industrialiserade Österrike och senare genom kapitalexport från Österrike till Ungerns gryende industrisektor. Tvärtemot vad som ofta hävdats i mer klichébetonade uppfattningar om centrum-periferirelationer och i nationalistiskt färgade tolkningar av det multinationella imperiet, visar en närmare undersökning av dubbelmonarkins ekonomi att det var den perifera staten Ungern som drog störst ekonomisk nytta av tullunionen. För centralmakten Österrike var tullunionen däremot av mindre ekonomisk betydelse.[6]

Sammanfattningsvis kan det vara värt att notera hur tolkningen av Habsburgimperiet skiftat genom åren. Med några decenniers distans blir bilden onekligen en annan än den var under tiden efter sammanbrottet. I synnerhet efter de senaste årens omvälvningar har den ständiga debatten bland historiker om Habsburgimperiets förtjänster och avigsidor tagit en ny vändning. Från att länge ha betraktats som en anakronism i nationalstaternas och demokratins tidsålder har Habsburgmonarkin istället i dagens fragmenterade Centraleuropa framhållits som en modell för övernationell organisation, från vilken positiva lärdomar kan dras. Även om det är svårt att förneka behovet av någon form av överstatlig organisation för Centraleuropas många unga och små stater, är och förblir det emellertid en illusion att tro att kejsardömet eller monarkin skulle utgöra någon modell för framtiden. Däremot kan det vara värt att beakta ett antal goda egenskaper hos imperiet. Inte minst dess egenskap av gemensam marknad, och därmed dess betydelse för ekonomisk tillväxt, förtjänar att lyftas fram, och åtminstone under vissa tider var Habsburg faktiskt en fungerande mångkulturell statsbildning.[7]

[6] Komlos J, *The Habsburg Monarchy as a Customs Union. Economic Development in Austria-Hungary in the Nineteenth Century*, Princeton: Princeton University Press 1983, s 214-220.

[7] Förutom ovan nämnda verk av Komlos finns en uppskattande värdering av Habsburgimperiet i ekonomiskhistoriska verk som Good D, *The Economic Rise of the Habsburg Empire, 1750-1914*, Berkeley: University of California Press 1984; ett flertal artiklar i idem (ed), *Economic Transformation in East and*

I synnerhet om man jämför med alla de förödande svårigheter som följde under mellankrigstiden, i imperieupplösningens spår, är det uppenbart att de gamla multinationella statsbildningarna hade sina goda sidor.

Nationell uppsplittring och kriser under mellankrigstiden

Vid första världskrigets slut kollapsade fyra imperier: det ryska, det tyska, det österrikisk-ungerska och det ottomanska. Upplösningen av dessa multietniska statsbildningarna kom inifrån, men nationalismen fick extern legitimitet genom den amerikanske presidenten Woodrow Wilsons programmatiska stöd till nationernas självbestämmanderätt i sina fjorton punkter i januari 1918. Västmakternas politik hade klara idealistiska drag, men det fanns också en uppenbart maktpolitisk aspekt eftersom nationalitetsprincipen i praktiken i första hand splittrade förlorarmakterna. Uppsplittringen fick ytterligare kraft av att Ryssland under Lenins ledning de första åren efter revolutionen erkände randstaternas rätt till självbestämmande.

De tyska och österrikiska imperierna löstes upp och samtidigt förbjöds i frederna i Versailles och St Germain Österrikes *Anschluss* till Tyskland. Det var Frankrike som med Storbritanniens och USAs stöd insisterade på att permanent separera Österrike från Tyskland; en söndra och härska-politik som skulle garantera västmakterna och i synnerhet Frankrike överhanden över det tyskdominerade Centraleuropa. Istället för en stabil och säker maktbalans blev emellertid resultatet snart en revisionism mot Parisfredernas ordning som blev ett hot mot hela Europas säkerhet.

I flertalet nybildade stater, från Estland i norr till Jugoslavien i söder, etablerades till en början demokratiska styrelser, men de unga demokratierna var instabila och plågades av såväl ekonomiska svårigheter som etniska konflikter. Auktoritära regimer tog snart över; i Litauen och Polen redan 1926, i Estland och Lettland 1934. Tjeckoslovakien behöll däremot en demokratisk styrelse, trots att landet stundtals var nära att slitas sönder av nationalitetsmotsättningarna.

Som konstaterats hade den ungerska hegemonin i dubbelmonarkins östra halva inneburit ett förtryck av framför allt den slaviska delen av befolkningen. Den etnoterritoriella fördelningen vändes helt på huvudet till följd av första världskriget. På grund av Ungerns deltagande på den förlorande sidan fick ungrarna en brutal behandling i freden i Trianon 1920. Från att ha haft ett rike som var större än nationen blev nu istället den ungerska staten stympad, och betydande delar av den ungerska befolkningen hamnade i de angränsande staterna Tjeckoslovakien, Jugoslavien och Rumänien.

Central Europe. Legacies from the Past and Policies for the Future, London och New York: Routledge 1994; samt Rudolph R, *Banking and Industrialization in Austria-Hungary: the Role of Banks in the Industrialization of the Czech Crownlands 1873-1914*, London: Cambridge University Press 1976. Ett arbete som drar stora politiska växlar på imperiets goda ekonomiska sidor är Sked A, *The Decline and Fall of the Habsburg Empire 1815-1918*, London och New York: Longman 1989. Ett verk på svenska som uppmärksammar imperierna i en positiv anda är Engman M, *När imperier faller. Studier kring riksupplösningar och nya stater*, Atlantis: Stockholm 1994.

De gränser som drogs upp efter första världskriget har i stort sett förblivit giltiga och, föga förvånande, givit upphov till ständiga protester. Ungrarna kände under mellankrigstiden starka skäl att sälla sig till dem som krävde en revision av Parisfrederna. Den ungerska irredentan var grundorsaken till att Ungern slöt upp på Tysklands sida i andra världskriget. Gränserna bekräftades 1945 och under kommunisttiden undertrycktes här, liksom i så många andra fall, den etno-nationella tvisteämnena. Inte ens det sovjetiska förtrycket kunde dock helt avstyra den ungerska frågan och att Trianonfreden inte är ett glömt kapitel i ungersk politik har ånyo blivit uppenbart efter omvälvningarna 1989-1990.

Liksom för Ungern blev resultatet av frederna efter första världskriget att Österrike stympades från att ha varit en stat dominerad av en tysk minoritet till att bli en liten, rent tysk stat med omfattande minoriteter i angränsande länder, i Italien (Sydtyrolen) och Tjeckoslovakien (Sudetlandet). Den tjeckoslovakiska stat som bildades 1918 rymde tjecker, tyskar, slovaker, ungrare, polacker samt en liten grupp rutener i landets östligaste del, Rutenien (Karpato-Ukraina). Redan från början hindrade nationalitetskonflikterna framväxten av någon samlad statsidentitet. Hitler var inte sen att utnyttja denna splittring och kräva att sudettyskarna skulle *heim ins Reich*, men han bortsåg från faktum att dessa tyskar aldrig varit hemma i staten Tyskland. De hade tillhört det habsburgska riket sedan 1526 och hade sedan i tjugo år tjeckoslovakiskt medborgarskap.

Även Polen, som återuppstod 1918 efter att ha varit uppdelat mellan stormakterna sedan 1795, blev en mycket heterogen stat. Efter territoriella erövringar i väster, söder och öster 1919-1923 kom en tredjedel av Polens befolkning att bestå av etniska minoriteter; tyskar, vitryssar, ukrainare, litauer och judar.

Breda grupper i den nya republiken Österrike såg den nya statslösningen som en ofullbordad lösning. Samtliga tre politiska partigrupper - de f d *Grossdeutschen* och austronazisterna, de kristna sociala och socialdemokraterna - hade till en början anslutning till Tyskland på sitt program. Det var först i och med nazisternas maktövertagande i Tyskland 1933 som socialdemokraterna och de kristna sociala övergav denna hållning och gjorde sig till talesmän för Österrikes suveränitet och oberoende.

I den nybildade österrikiska republiken myntades begreppet *Lebensunfähigkeit* ("livsoduglighet"), och propagerades av flertalet politiska krafter i landet. Denna slogan hade såväl en psykologisk-nationalistisk som en ekonomisk sida. På det psykologiska planet blev den en del av argumentationen för anslutningen till Tyskland. I det ekonomiska perspektivet handlade det om följderna av uppsplittringen av den tidigare gemensamma marknaden inom dubbelmonarkin. Även om flera av de övriga arvtagarstaterna hade en mer optimistisk grundinställning till den ekonomiska konsekvenserna av sitt nyvunna nationella oberoende, var de alla de facto små utrikeshandelsberoende stater. Från att ha ingått som integrerade delar i det i hög grad ekonomiskt självförsörjande imperiet måste de nu hitta ersättningsmarknader. De direkta ekonomiska konsekvenserna av dubbelmonarkins splittring kan kort sammanfattas som akut livsmedelsbrist i Österrike och brist på industriprodukter i de övriga arvtagarstaterna. 41 procent av Österrikes export hade gått till

den ungerska halvan av imperiet och det hade i huvudsak varit fråga om utbyte av ungerska livsmedel mot österrikiska industriprodukter.[8]

Lebensunfähigkeit är onekligen en term som har fått förnyad relevans efter omvälvningarna 1989-1990, och utvecklingen under mellankrigstiden är i långa stycken ett avskräckande exempel. Det framstår som helt avgörande att uppsplittringen av den politiska kartan i Öst- och Centraleuropa som redan är ett faktum, inte åtföljs av en varaktig ekonomisk fragmentisering utan att de många små staterna integreras i den europeiska marknaden.

Alla arvtagarstaterna i Centraleuropa reagerade på likartat sätt efter 1918: de försökte reducera sin handel med grannländerna genom höga skyddstullar. Var och en försökte stärka sin egen produktion och export och begränsa importen: med andra ord att sälja så mycket som möjligt och köpa så lite som möjligt. Behovet av kompensation för denna gigantiska ekonomiska disintegration medförde för republiken Österrikes del en handelsorientering bort från Donaubäckenet och i riktning mot Tyskland. Vid mitten av trettiotalet gick hälften av Österrikes utrikeshandel mot norr och mot väst. Detta ökande kommersiella samröre skulle snart tjäna som argument för *Anschluss*.[9] Betraktat i vidare perspektiv uppstod på detta sätt redan under mellankrigstiden antydningar till en ekonomisk öst-västklyvning av kontinenten.

På det hela taget ändrades dock den ekonomiska geografin inte lika plötsligt som den politiska. Tidigare "inrikes" handelsströmmar blev nu utrikeshandel, men de traditionella handelsmönstren bestod trots aktiva försök från regeringarna att omdirigera handeln. Däremot orsakade den protektionistiska politiken en kraftig nedgång i handelns totala volym, vilket förvärrade krisen.[10]

Den nationella uppsplittringen skapade minst lika många nya minoritetsproblem som den löste, för ingen av de nybildade staterna överensstämde helt med den etniska kartan. På många håll noterades behovet av något slags ersättning för imperiernas sammanhållande makt. Nationernas förbund var inte förmöget att hålla samman alla de nybildade staterna och en rad planer för mindre, regionala sammanslutningar såg dagens ljus. En av de mer välkända utarbetades av den österrikiske greven Richard Coudenhove-Kalergi.

Coudenhove-Kalergi hade ingen offentlig position men lyckades med ett brinnande engagemang och oförtröttligt arbete vinna en del statsmän och ett visst folkligt stöd för sin idé om ett Paneuropa. Den österrikiska regeringen stödde också inofficiellt hans verksamhet, Han lanserade sina idéer i boken *Paneuropa* (första uppl 1923) och i en tidskrift med samma namn. Paneuroparörelsen fick förgreningar i de flesta europeiska länder och dess omfattning visar att det fanns en utbredd saknad efter den sammanhållning som imperiet representerat, trots alla sina brister. Coudenhove-Kalergis ambition var att återge det härjade Europa dess centrala plats i världspolitiken och att skapa en renässans för den europeiska kulturen. Han

[8] Karner S, "From empire to republic: Economic problems in a period of collapse, reorientation, and recontruction", i Komlos J (ed), *Economic Development in the Habsburg Monarchy and the Successor States*, New York: Colombia University Press 1990, s 251-269.

[9] Karner 1990, s 257-258.

[10] Nautz J, "Between political disintegration and economic reintegration. Austrian trade relations with the successor states after World War I"; i Good (ed) 1994.

menade att politisk enhet var en nödvändighet förutsättning för bestående fred och för att förhindra en total amerikansk-rysk dominans av världspolitiken.

Han ville omorganisera Nationernas förbund i fem regioner: Paneuropa (med kolonier), Panamerika (exkl Kanada), Ostasien (Japan och Kina), en rysk förbundsstat samt Storbritannien med sitt samvälde. Lägg märke till att Paneuropa alltså varken inkluderade Storbritannien eller Ryssland. Det förra var i grevens ögon en stormakt i sig, bundet av samväldet och sin atlantiska läggning, det senare hade tidigare varit en europeisk stat, men hade med bolsjevismen slagit in på en asiatisk, icke-demokratisk väg.

Paneuropa framställs ofta som en föregångare till efterkrigstidens Europarörelse, men då skall man komma ihåg att bland Europaanhängare i mellankrigstidens Storbritannien och Frankrike sågs den österrikiske grevens planer med misstro, som ett försök att återupprätta ett centraleuropeiskt imperium. Något sådant var västeuropéerna inte intresserade av och den Europarörelse som blomstrade efter andra världskriget fick sin tyngdpunkt längre västerut.

Ekonomisk eftersläpning

Den sena nationsbyggnadsprocessen i Öst- och Centraleuropa har sin motsvarighet i områdets ekonomiska utveckling. För att få en realistisk debatt om utvidgningens möjligheter måste man beakta de ekonomiska kontraster i förhållande till Västeuropa som varit påfallande åtminstone sedan industrialiseringen tog fart under 1800-talets senare hälft. Det ligger ingen determinism i ett sådant konstaterande om öst-västrelationen, men det är viktigt att komma ihåg att nationsbyggnad och ekonomisk utveckling är långsamma processer, i synnerhet i jämförelse med den tid det tar att göra revolution och störta en totalitär regim. Ett lite längre historiskt perspektiv ger därför en värdefull relief till dagsdebatten.

Tabell. Komma ikapp och halka efter i Europa. Index för BNP per capita 1870-1987 (dagens gränser före 1989) (USA=100)

Land	*1870*	*1910*	*1950*	*1987*
USA	100,0	100,0	100,0	100,0
Nordväst				
Storbritannien	113,4	80,6	62,0	69,3
Belgien	87,5	65,7	46,4	64,8
Nederländerna	88,9	62,9	52,9	67,5
Frankrike	65,4	49,2	45,2	70,6
Tyskland	54,1	49,3	37,3	73,4
Schweiz	73,6	58,7	68,3	76,4
Nord				
Danmark	65,4	63,0	58,0	74,1
Finland	39,8	32,9	38,9	70,2
Norge	51,2	39,9	51,1	87,3
Sverige	54,4	48,4	57,7	77,6
Medelhavet				
Italien	52,1	40,3	31,3	66,7
Portugal	40,0	22,2	20,2	42,6
Spanien	48,5	41,4	25,0	47,3
Central och Öst				
Habsburg total	36,5	34,2	-	-
Österrike*	59,4	51,0	31,6	64,4
Tjeckoslovakien*	45,7	41,9	38,6	46,0
Ungern*	30,2	35,2	33,7	44,3
Polen*	23,9	21,4	27,2	30,1
Jugoslavien*	24,6	24,9	14,4	30,2
Rumänien*	21,7	23,2	13,3	28,8
Bulgarien	-	20,5	16,3	32,9
Ryssland(Sovjetunionen)	38,6	26,2	33,7	44,0

* Indikerar arvtagarstaten och dess territorium inom Habsburgimperiet.

Källa: D F Good, *Economic Transformations in East and Central Europe*, London, New York, Routledge 1994, s 6.

Trots betydande variationer mellan länderna i Öst- och Centraleuropa har de två drag gemensamt som skiljer dem från ekonomierna i Västeuropa. Det ena är en relativ ekonomisk efterblivenhet som går långt tillbaka i tiden. Det är uppenbart att dagens eftersläpning i förhållande till västvärlden inte enbart kan förklaras med kommuniståren, utan i stor utsträckning också avspeglar en mer djupgående väst-östkontrast i Europas ekonomiska liv.[11]

Det andra är att de stora omvälvningarna i Europas historia under det senaste seklet i särskilt hög grad drabbat just Centraleuropa och det gäller lika mycket i ekonomiskt som i politiskt avseende. Det kalla krigets slut är i själva verket den fjärde större chocken inom en drygt sekellång period. Den första kom i slutet av 1800-talet med den ojämna och ryckvisa industrialiseringen och fördelningen av modern ekonomisk tillväxt som skakade om Öst- och Centraleuropas traditionella agrarsamhällen. Den andra chocken följde av första världskriget, när imperierna föll och resulterade i en fragmentering av inte bara den politiska utan också den ekonomiska kartan. Det andra världskriget och därpå följande inkorporeringen i det sovjetiska blocket under kalla kriget blev en tredje chock. Var och en av dessa chocker medförde drastiska förändringar av ländernas ekonomiska institutioner och internationella ekonomiska relationer. Transitionsperioderna var smärtfyllda och fulla av ekonomiska, sociala och politiska svårigheter.[12]

Det habsburgska imperiet intog ifråga om inkomst per capita en mittenställning på öst-västskalan. Det var relativt efterblivet i förhållande till Frankrike och relativt avancerat i jämförelse med Ryssland. Dessutom förekom inom det vidsträckta Habsburgska riket en tydlig ekonomisk väst-östkontrast, med relativt tidig industrialisering och urbanisering i t ex Böhmen och Mähren-Schlesien medan Slovakien förblev agrart.[13]

Som framgår av tabellen sammanföll framväxten av USAs ekonomiska ledarskap under åren mellan 1870 och första världskriget med en relativ försvagning av de europeiska staternas position överlag, inklusive Öst- och Centraleuropa. Det är dock värt att framhäva att Habsburgväldets många inre konflikter och tecken på skröplighet under dess sista decennier inte motsvarades av en liknande utveckling på det ekonomiska området. Habsburg hade under 1800-talets senare del en högre tillväxt än övriga europeiska ekonomier, inklusive den tyska. Dessutom minskade inkomstskillnaderna inom imperiet betydligt under decennierna före första världskriget. Mellan 1870 och 1910 hämtade således Öst- och Centraleuropa in en del av de mer utvecklade västeuropeiska ekonomiernas försprång även om de tappade i förhållande till USA.

Under mellankrigstidens kris- och stagnationsår fortsatte flertalet europeiska ekonomier att tappa mark i förhållande till USA. I detta avseende syns ingen tydlig skillnad mellan Västeuropa och Öst-Centraleuropa. Arvtagarstaternas ekonomiska utveckling förefaller varken ha varit bättre eller sämre än de västeuropeiska staternas.

Det är uppenbart av de i tabellen redovisade talen att kommunistregimerna när de etablerades åren efter andra världskrigets slut ärvde en betydande ekonomisk eftersläpning i

[11] Good D F, *Economic Transformations in East and Central Europe*, London, New York, Routledge 1994, s 4.
[12] Ibid.
[13] Good D F, *The Economic Rise of the Habsburg Empire 1750-1914*, Berkeley 1984, kapitel 2 och 5.

förhållande till både Västeuropa och till USA. Vid tiden för det kommunstiska maktövertagandet låg inkomstnivåerna i området klart under det europeiska genomsnittet och uppgick blott till mellan en fjärdedel och en tredjedel av USAs BNP per capita.[14]

Det kalla kriget medförde dock en drastisk omläggning av de traditionella handelsströmmarna då järnridån åtföljdes av ett brott i de kommersiella kontakterna. Småstaterna i Öst- och Centraleuropa fortsatte att handla med varandra, men den västeuropeiska förankringen byttes hastigt mot en sovjetisk. Kommunisteuropa fick karaktären av ett relativt självständigt ekonomiskt block som under 50- och 60-talen var relativt framgångsrikt genom inriktningen på importsubstitution. Situationen blev annorlunda i början av 1970-talet då den första efterkrigstidens kraftiga tillväxt nådde sitt slut. I strävan att återfå tillväxten vände sig socialiststaterna i ökande grad mot världsmarknaden, men utan önskat resultat. 70- och 80-talen kännetecknades av en markant tilltagande eftersläpning.[15]

Samtidigt som man iakttar de grundläggande ekonomiska kontrasterna mellan väst och öst, bör man notera de betydande materiella skillnader som funnits och finns inom Västeuropa. När man talar om EU som en enhet framstår unionen lätt som mer enhetlig än vad som faktiskt är fallet. Kontrasterna har historiskt sett varit lika stora mellan nord och syd som mellan väst och öst och skillnaden mellan de fattigaste och de rikaste staterna i dagens EU är inte mindre än mellan EU-snittet och vissa ansökarstater. Det är inte svårt att se framför sig hur åtminstone vissa regioner i de nya staterna inlemmas i ett tyskdominerat kärnland och ekonomiskt går om vissa gamla EU-stater i periferin. Det gäller kanske i synnerhet Tjeckien som under mellankrigstiden utvecklades till en av de viktigare industriregionerna på kontinenten.

Etnisk rensning och kallt krig

Andra världskriget resulterade i omfattande förändringar på Öst- och Centraleuropas etnoterritoriella karta. Så gott som alla judar utrotades eller flydde till väst. Vidare genomfördes vid Tysklands fall en systematisk fördrivning av etniska tyskar, som under sekler haft en central ställning i handel, förvaltning och intellektuellt liv i Baltikum, Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Rumänien.

Med början under hösten 1944 flydde tyskarna framför den framryckande sovjetiska armén. Uppskattningsvis fyra till fem miljoner tyskar lämnade Ostpreussen, Pommern, Schlesien och östra Brandenburg i krigets slutskede. Denna första fas följdes av en andra som dominerades av att tyskar flydde undan vedergällningsaktioner i framför allt Polen och Tjeckoslovakien. I en tredje fas året efter krigsslutet genomfördes en organiserad förflyttning av tyskar från Polen, Tjeckoslovakien och Ungern till det ockuperade Tyskland. Totalt rörde

[14] Good 1994, s 7.

[15] Berend I, "The Collapse of State Socialism. Causes and Consequences", i Good (ed) 1994.

det sig om fjorton miljoner män, kvinnor och barn som fördrevs från sina traditionella hemorter. Det motsvarar två gånger Sveriges befolkning vid denna tid.[16]

De centraleuropeiska staterna blev som ett resultat mer etniskt homogena. Polen förlorade dessutom omfattande territorier i öst vilket reducerade de vitryska, ukrainska och litauiska minoriteterna, och Tjeckoslovakien fick en minoritet mindre genom att Sovjetunionen tog Rutenien.

Det förtjänar att framhållas att fördrivningen, vad som i dagens rapportering från det före detta Jugoslavien går under beteckningen "etnisk rensning", var en politik som aktivt understöddes både av de västallierade Storbritannien och USA och av Sovjetunionen. Winston Churchill motiverade åtgärden så här: "There will be no mixture of populations to cause endless trouble ... A clean sweep will be made". Massfördrivningen sågs som en effektiv metod att undvika framtida etniska konflikter.[17]

De s k *Heimatvertriebene* har i förbundsrepubliken utgjort en betydelsefull påtryckningsgrupp som dessutom fått kontinuerligt tillskott av etniska tyskar, i ökad takt i samband med Sovjetunionens sönderfall. Dessa folktyskar hade om de bara kunde bevisa sitt tyska ursprung automatisk rätt till tyskt medborgarskap, även om de inte längre talade så många ord tyska. Denna etniska koppling är en viktig faktor bakom Tysklands nyväckta *Drang nach Osten* efter 1989, och tyskarnas potentiella betydelse i ett Central- och Östeuropa som integrerats i den gemensamma marknaden kan knappast överskattas.

Även om det fanns gamla konstraster mellan Väst- och Östeuropa ägde den verkliga brytningen rum först efter det andra världskriget. 1945 delades Europa vid Elbe. Det berodde på krigets slump, men det rådde en egendomlig överensstämmelse mellan den nya demarkationslinjen och den urgamla historiska gränsen mellan det borgerligt kapitalistiska Västeuropa och jorddrottarnas feodalriken öster om Elbe, som nu förvandlades till en ny sorts auktoritära samhällen.

Det var emellertid inte självklart till en början att kontinenten skulle komma att delas av en järnridå och på vissa håll gjordes ärliga försök att avvärja blockbildningen. När de europeiska enhetssträvandena tog fart var det till en början inte givet att integrationen skulle begränsas till västra Europa. På amerikanskt håll fanns när planerna på Marshallhjälpen arbetades fram under våren 1947 idéer om att låta hjälpplanen omfatta hela Europa och därmed utnyttja komplementariteten mellan det industrialiserade Västeuropa och det mer agrara Östeuropa. Den första europeiska ekonomiska samarbetsorgansiationen - FNs Economic Commission for Europe (ECE) - som grundades våren 1947 inkluderade hela Europa.

Den svenske utrikesministern Östen Undén gjorde här i samförstånd med FNs generalsekreterare Tryggve Lie och förre handelsministern Gunnar Myrdal, som utnämnts till ECEs generalsekreterare, betydande ansträngningar för att det amerikanska hjälpprogrammet

[16] En sammanfattande redogörelse för fördrivningen finns i Persson H-P, *Retorik och realpolitik. Storbritannien och de fördrivna tyskarna efter andra världskriget*, Lund University Press: Lund 1993, kapitel 1.
[17] Persson 1993, s 29 och där angivna referenser.

skulle administreras av ECE. Marshallplanen såsom den lanserades i juni 1947 var också formellt utformad som en inbjudan till alla europeiska länder inklusive Sovjetunionen.[18]

De politiska relationerna mellan västmakterna och Sovjetunionen var emellertid inte sådana att de medgav något effektivt ekonomiskt samarbete. Även om man mot alla odds skulle försökt förverkliga Undéns kungstanke, är det föga troligt att det i praktiken skulle gått att genomföra ett avancerat hjälpprogram som omfattade både öst och väst. Dessutom är det ytterst osannolikt att den amerikanska kongressen skulle beviljat några medel till ett sådant företag. Istället bildades en separat västeuropeisk samarbetsorganisation, OEEC/OECD, som blev inkörsporten till ett mycket fruktbart ekonomiskt samarbete, men samtidigt också en ekonomisk bekräftelse på järnridån.

När man idag diskuterar de öst- och centraleuropeiska ländernas integration med EU kan det vara av intresse att dra paralleller med återuppbyggnaden efter andra världskriget. Processen den gången präglades i hög grad av USAs hegemoni på såväl det säkerhetspolitiska som det internationella ekonomiska fältet. Den bärande idén med Marshallplanen var att ge ett splittrat och sargat Västeuropa hjälp till återhämtning. Huvudkravet för hjälpen var att de europeiska staterna kunde visa konkret samarbetsförmåga och själva komma överens om hur hjälpen skulle fördelas och organiseras. I likhet med dagens relation mellan EU och Öst- och Centraleuropa var det fråga om ett samarbete mellan en stark och samlad part å ena sidan och en svag och splittrad grupp å den andra.

Jämförelsen haltar emellertid i ett annat viktigt avseende. USAs uppgift efter kriget begränsade sig till att agera fadder, att ge Västeuropa hjälp till självhjälp. Detta var grundförutsättningen som gjorde den västeuropeiska integrationen så framgångsrik. Visserligen protesterade de europeiska regeringarna mot vissa av amerikanernas krav, men på det hela taget befäste denna uppläggning ett gott förhållande mellan amerikaner och européer. USA etablerade vad den norske historikern Geir Lundestad kallat ett "empire by invitation".[19]

Relationen mellan dagens EU och Öst- och Centraleuropa är fundamentalt annorlunda såtillvida att ambitionen på sikt är att den svagare gruppen helt skall integreras med den starkare. EUs politik innehöll visserligen på ett tidigt stadium efter murens fall tendenser till att uppmuntra en självständig sammanhållning mellan de öst- och centraleuropeiska länderna, men denna politik kom snart att ersättas av ambitionen att låta de gamla kommuniststaterna bli fullvärdiga medlemmar. Från de öst- och centraleuropeiska ländernas sida har också viljan och förmågan till inbördes sammanhållning varit påfallande svag och överskuggats av ambitionen att få bindande löften från västmakterna om EU- och Nato-medlemskap.

[18] De svenska försöken att organisera återuppbyggnadsprogrammet i alleuropeisk form under FNs egid behandlas i en nyutkommen doktorsavhandling: Sevón Cay, *Visionen om Europa. Svensk neutralitet och europeisk återuppbyggnad 1945-1948*, Suomen Historiallinen Seura: Saarijärvi 1995. Om Sveriges Europapolitik under uppbyggnadsskedet, se: af Malmborg M, *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959*, Lund University Press: Lund 1994.

[19] Lundestad G, "Empire by Invitation: The United States and Western Europe, 1945-1952", i *Journal of Peace Research*, vol 23, 3/1986.

EU 1995 visar inte alls på samma sätt upp en enad vilja gentemot Öst- och Centraleuropa som USA gjorde mot Västeuropa 1947. Försöken att ge hjälp till självhjälp finns där men eftersom målet är en fullständig integration berörs vitala västeuropeiska intressen mycket mer direkt än vad som var fallet med USA i början på det kalla kriget. Resultatet blir en halvhjärtad politik. Viktigast av allt är kanske skillnaderna i de säkerhetspolitiska relationerna. Medan USA upplevde ett akut behov av att dra nytta av Västeuropas materiella potential i det kalla kriget, är dagens EU och Nato tvekande inför risken att provocera Ryssland genom en alltför snabb framfart i de länder som till för bara fem år sedan hörde till den sovjetiska intressesfären.

Den avreglering av handelshindren som ägde rum i västvärldens och i synnerhet Västeuropas multilaterala organisationer lyfts ofta fram som förklaring till efterkrigstidens exempellösa ekonomiska utveckling och stabilitet. Onekligen var också en betydande del av rekordårens tillväxt exportledd. I dagens debattklimat, som präglas av en starkt negativ inställning till statsintervention i samhället, är det emellertid lätt att glömma bort den avgörande roll som den statliga styrningen och den hierarkiska intressorganisationen inom staterna spelade för återhämtningen från den stora depressionen och andra världskriget och under större delen av efterkrigstiden. De små neutrala staternas neo-korporativism och den franska formen av central ekonomisk planering är framträdande exempel på hur en blandning av kapitalism och statskontroll skapade ett gynnsamt tillväxtklimat.[20]

De nordiska länderna är framträdande exempel på sådana blandekonomier. Ett annat är Österrike, det enda centraleuropeiska landet som hamnade på västsidan av järnridån och ett av de mest socialistiska. Österrike nationaliserade merparten av den tyskkontrollerade industrin vid krigsslutet och utvecklade en avancerad välfärdsstat med ett neokorporativt socialt kontrakt för kontroll av löner och priser.[21]

Denna västeuropeiska bakgrund är värd att hålla i minnet när man diskuterar Öst- och Centraleuropas möjligheter att komma ikapp. Lika viktigt som förhållandet till EU är att länderna får möjlighet att bygga upp egna stabila ekonomisk-politiska institutioner. EU-medlemskapet kan här erbjuda den nödvändiga yttre stabiliteten, men det är rimligt att tänka sig att vissa av de öst- och centraleuropeiska länderna för en tid kommer att vara betjänta av en starkare statlig reglering än de modernare ekonomierna i Västeuropa. Det finns också på

[20] Några studier som behandlar detta område är Katzenstein P, *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Princeton: New York 1984; Freeman J R, *Democracy and Markets: The Politics of Mixed Economies*, New York: Ithaca 1989; Van der Wee H, *Prosperity and Upheaval: The World Economy 1945-1980*, Berkeley: Los Angeles 1986.

[21] Ett försök att presentera efterkrigstidens Österrike som en modell för det postkommunistiska Öst- och Centraleuropa finns i: Peinka A, "The Austrian Social Partnership. A model for Cental and Eastern Europe?", i Good 1994 (ed). Liknande tankar förekom på ett tidigt stadium efter murens fall ifråga om Sveriges blandekonomi som ett föredöme för de ex-kommunistiska staterna. Debatten visade dock på de svårigheter som finns att tillämpa olika ideal för olika regioner. Med vissa undantag har dessutom intresset bland de f d kommunistländerna så här långt varit betydligt större för att lyssna till EUs och USAs marknadsliberala tongångar än att hämta inspiration från några "gamla" småstatsmodeller.

sina håll ett starkt stöd för tredje-vägenlösningar som de skandinaviska välfärdsstaterna eller den tyska sociala marknadsekonomin.[22]

Regionalism i ett utvidgat Europa

Under senare år har det talats mycket om ett regionernas Europa. Det är en spännande nygammal dimension i Europas politiska geografi som åter blivit aktuell när integrationen accelererat. Sekelgamla regionala identitetsbildningar får förnyad livskraft och nya regioner kommer till i takt med att nationalstatsgränserna suddas ut.

Det finns emellertid anledning att vara lite återhållsam i bedömningen av konsekvenserna av den regionala utvecklingen. Få regioner har potential att bli mer än ett komplement till existerande nationella och EU-strukturer.

Inte heller regioner inom existerande stater utgör annat än i undantagsfall något direkt hot mot den etablerade statsstrukturen. Den italienska debatten är ett intressant exempel. I början av 90-talet diskuterades på fullt allvar att Italien skulle upphöra att existera. De nya regionala partierna, *le Leghe*, med Umberto Bossi i spetsen, nådde snabba och överraskande framgångar i norra och centrala delarna av landet. I dagens läge verkar det rimligare att tolka ligorna som en efemär missnöjesyttring, och om regionerna ges ökad makt så blir det inom ramen för omstruktureringen av den italienska staten. Trenden de senaste åren har snarast gått i riktning mot förnyad nationell samling och vilja till ordning via staten. Opinionsundersökningarna visar att en klar majoritet av befolkningen i första hand identifierar sig som italienare.[23]

I alla välfärdsstater ligger tyngdpunkten i den offentliga sektorn på den lokala nivån, men lika lite som ett utökat kommunalt självstyre medfört nationalstatens död finns det anledning att anta att en förstärkt regional nivå i folkstyret i grunden skulle hota den nationella identifikationen.

Redan långt före inträdet i EU har vi fått vänja oss vid en mer heterogen besluts- och maktstruktur och en mindre överskådlig demokrati än vad som var fallet under den svenska modellens glansdagar. Inte minst beror det på företagandets och kapitalets internationalisering och EU-medlemskapet förstärker den trenden. Däremot kan det ifrågasättas om utvecklingen i grunden ändrar basen för identitetsbildning.

Förutsättningarna för regionalt samarbete i Öst- och Centraleuropa kan vid första påseende förefalla goda. Den gemensamma bakgrund som finns i Habsburgepoken skänker en historisk legitimitet åt projektet och åtskilliga försök har gjorts under de senaste åren att återge regionen något av dess forna storhet och enhet. Under stora förevändningar har vi kunnat bevittna lanseringen av makroregionala visioner som Alp-Adria och Centraleuropa, men i termer av politisk organisation har mycket litet eller intet kommit ut av dessa projekt.

[22] se Kolankiewicz G, "The Other Europe: Different Roads to Modernity in Eastern and Central Europe", i García S (ed), *European Identity and the Search for Legitimacy*, London and New York: Pinter Publisher 1993, s 108-109.

[23] Se temanummer av den italienska geopolitiska tidskriften *Limes: A che serve l'Italia. Perché siamo una nazione*, nr 4/94, s 17-18

Centraleuropabegreppets renässans var ett led i strävan att rekonstruera en identitet som alternativ till Sovjetimperialismen och rymde därför en stark makering av distans till det ryska.[24] Det finns en gemensam historia att bygga på, men det är ett sedan åtskilliga decennier splittrat arv. Projektet grundade sig på en vilja att formulera regionens förutsättningar bortom såväl de marxistiska klichéerna som den nationella stereotyperna. Det är befogat att tala om en *re-invention of traditions*[25], ett försök att återuppväcka ett svunnet etniskt, lingvistiskt och kulturellt samspel från imperiets ljusare dagar. En vilja att återuppväcka en "hinternational" livsform, att leva inte bara under eller över nationerna utan bortom dem. Problemet är bara att det inte finns någon kejsare och knappast heller någon vilja att återinsätta honom. Inte minst viktigt är att de främsta bärarna av den tidens upplysta gemensamma kultur - det tysk-judiska borgerskapet - är borta.

I avsaknad av någon sammanhållande centralmakt och materiell underbyggnad har projektet därför fått en luftig, nostalgisk karaktär. I det tidiga oppositionella stadiet, då huvuduppgiften var att göra upp med det förflutna, hade intellektuella dissidenter en ledande roll. Snart blev emellertid huvudfrågan mer framtidsinriktad och det handlade om den politiska och ekonomiska relationen till den vidare europeiska scenen. Då framträdde Centraleuropavisionens brist på fundament i folkdjupen.

Ett försök att omsätta visionerna i praktiskt samarbete gjordes på ett möte mellan ledarna för Polen, Tjeckoslovakien och Ungern i den lilla staden Visegrád norr om Budapest i februari 1991. Dessa tre visade sig inte överdrivet entusiastiska att sluta sig samman efter decennier av påtvingat samarbete under Sovjetunionen. Att Visegrád-triangeln fick öknamn som "Bermudatriangeln" eller "Fattigdomstriangeln" indikerar att samarbetet sågs mer som svar på västeuropeiska påtryckningar än som genuina samhörighetskänslor. På första mötet beskrev Havel programmet som att resa "parallellt men separat" utan några pakter eller allianser. Inbördes rivalitet präglade inte minst förhållandet mellan Tjeckien och Polen.[26]

Realiteterna har blivit andra; drömmarna om en mångkulturell centraleuropeisk autonomi har kommit i kläm mellan å enda sidan nationalismens fortsatt starka legitimitet och å den andra sidan vilja till anpassning, marknadsmässigt under Bryssel och militärpolitiskt under Washington.

Såren efter Moskvas söndra och härska-politik under fyrtio år hämmar samarbetet. Det gäller både den råa sovjetiska maktutövningen och de ekonomiska strukturer som byggdes upp inom Comecon, de realsocialistiska ländernas motsvarighet till EG/EU. I praktiken hade Comecon mycket litet av den dynamik som kännetecknade den västeuropeiska integrationen. Medan en kraftigt växande multilateral handel, stora utländska investeringar och relativt öppna gränser integrerade ekonomierna i Västeuropa, isolerades östländerna av stelbenta

[24] För diskussioner på svenska om Centraleuropaprojektet, se Gerner K, *Centraleuropas återkomst*, Norstedt 1991, 1992 och Rockberger N, *Centraleuropas renässans. Från Habsburg till Visegrád*, SNS Förlag: Kristianstad 1994.

[25] Ett av de senare årens mest omtalade verk betonar starkt nationsbyggnadsprocessen som en *invention of traditions*: Hobsbawm E och Ranger T, *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press 1983.

[26] Kolankiewicz 1993, s 115.

bilaterala handelsavtal, en låg grad av utländska investeringar och stränga begränsningar av migrationen.

Förutsättningarna för regionalt samarbete i Baltikum förefaller likaledes komplicerade. Föreställningen om Baltikums enhet existerar mest hos utomstående betraktare. De baltiska staterna har förvisso ett viktig gemensamt intresse i sitt förhållande till såväl Ryssland som EU, men relationerna mellan de baltiska staterna efter självständigheten präglas av nationalism, liksom under de första fria åren under mellankrigstiden. De kulturella, språkliga och ekonomiska kontrasterna mellan de tre små länderna är betydande och arbetsspråket för det samarbete som finns är antingen engelska eller ryska.

Beaktar man till erfarenheterna från tiden före kommunismen, under mellankrigstiden, avskräcker de också från att försöka etablera någon självständig regional sammanslutning mellan EU och Ryssland. Medan Sverige har extremt positiva erfarenheter av en neutral ställning mellan öst och väst, och därför gärna förordar liknande lösningar för andra staters vidkommande, har öst- och centraleuropéerna goda skäl att dra andra slutsatser. Det band av nya stater som etablerades efter första världskriget, från Finland i norr till Rumänien i söder, betraktades i väst som en *cordon sanitaire* för att hindra att kommunismen bredde ut sig. De blev lätta byten när stormakterna drabbade samman, en erfarenhet som får dem att föredra en fast förankring i EU och Nato framför egna regionala projekt.

Det sägs ofta att EU i takt med att de nationella gränserna suddas ut ger regionerna möjligheter att utveckla sin särart. Det finns onekligen tendenser åt det hållet, men effekten kan lika gärna bli den motsatta, i synnerhet som EU får sitt kompetensområde breddat och EU-medlemskapet blir alltmer krävande. Mycket av nordismens ambitioner offrades t ex på EUs altare. Projekt som Den nya Hansan har haft svårt att hitta något existensberättigande. Snarare än ett EU med starka interstatliga regioner som kan hävda en självständig ställning gentemot den europeiska centralmakten framträder ett mönster där varje land är alltför upptaget med att hävda sin position i det gemensamma EU-samarbetet för att engagera sig i alternativa projekt. Inte minst i Öst- och Centraleuropa är den tendensen tydlig.

Centraleuroparenässansen emanerade från Prag och Budapest, men spred sig snart också till Wien och Berlin.[27] Den kom därmed också oundvikligen att sammanflätas med den ständigt pågående omtolkning av den tyska historien. Tyskarnas historiskt starka roll i området är en etnisk aspekt som måste tas med i bedömningen av regionalismens möjligheter i Öst- och Centraleuropa. Inställningen i de öst- och centraleuropeiska länderna till den tysktalande världen - Tyskland och Österrike - är kluven. Nyheten om Tysklands återförening mottogs med blandade känslor i Warszawa, Prag och Budapest. För Centraleuropa är detta ett klassiskt dilemma; Tyskland har alltid uppfattats som antingen en källa till modernisering, ett fönster mot väst, eller som ett hot mot suveränitet och nationell identitet.

Denna tvetydiga inställning blev inte bättre av det sätt på vilket kommunismen föll. Glädjen att se muren falla delades av alla, men samtidigt väckte det irritation att de som bidragit minst till kommunismens fall skulle bli de första att få åtnjuta marknadsekonomin

[27] Den öppna diskussionen fördes dock först i västliga media, inspirerad av den exiltjeckiske författaren Milan Kunderas essä "The Tragedy of Central Europe", i *The New York Review of Books*, vol 31, nr 7/1984.

och demokratins fördelar. Östtyskarna stod vid sidan om dissidentrörelser som Charta 77, Solidaritet och Ungerns demokratiska opposition. Ändå skulle de bli de första att åtnjuta parlamentarisk demokrati, få del av förbundsrepublikens ekonomiska resurser och till och med bli fullt integrerade i EU utan att ha kämpat för det. Anledningen var att de var tyskar. Tillspetsat var frågan om Tyskland och Österrike nu skulle lyckas med det som Habsburg, Bismarck och Hitler misslyckats med, nämligen Centraleuropas germanisering. I så fall skulle det naturligtvis ske med fredliga och lovvärda medel; genom handel istället för erövring, inte geopolitik utan ekonomiskt *Lebensraum*.

Det fanns under den första tiden efter murens fall en klar skillnad mellan Tjeckoslovakiens och Polens sätt att hantera den tyska dominansen. Medan Tjeckoslovakien var öppet för den tyska närvarons möjligheter fruktade polackerna i högre grad att historien skulle upprepa sig. Dagen efter att Václav Havel blivit vald besökte han Berlin och München. På tvärs mot den egna hemmaopinionen gjorde han starka uttalanden om en kollektiv skuld för fördrivningen av tre miljoner sudettyskar från Tjeckoslovakien 1945. Det var en gest av historisk försoning som ytterligare förstärktes av mötet mellan Havel och von Weizsäcker i Prag den 15 mars 1990 - dagen för Hitlers invasion av Tjeckoslovakien 1939.

Sedan Tjeckoslovakien delats i Tjeckien och Slovakien den 1 januari 1993 blev emellertid den officiella tjeckiska attityden gentemot Tyskland mer reserverad samtidigt som det är uppenbart att ett gott förhållande till Tyskland är avgörande för möjligheterna att bli insläppt i EU. Ännu har man inte löst frågan om eventuell ekonomisk kompensation för den egendom som sudettyskarna förlorade 1945, eller om tysk kompensation för utplundringen av Tjeckoslovakien under andra världskriget. I ett tal i februari 1995 anslöt sig Havel till ståndpunkten att fördrivningen av sudettyskarna 1945 var berättigad eftersom de kollektivt hade svikit Tjeckoslovakien 1938 och under den tyska ockupationen. Vidare har premiärminister Václav Klaus uttryckt oro för de tysk-tjeckiska relationernas utveckling och för att det regionala samarbetet med Bayern skall utvecklas till en smygande tysk återerövring av Sudetlandet.[28]

Polska dissidenter som Adam Michnik förespråkade Tysklands återförening. De gjorde det i egenskap av representanter för en nation som själv varit delad i mer än ett sekel och för att ett återförenat Tyskland var nyckeln till ett återförenat Europa. Inte minst viktigt var att antityskhet var kommunisternas och general Jaruzelskis sista trumfkort i strävan att sitta kvar vid makten och behålla banden österut. Sedan den tyska återföreningen var ett faktum fann emellertid polackerna mer anledning till fruktan än hopp, t ex i uttalanden av finansminister Theo Waigel om att 1937 års gränser fortfarande var juridiskt giltiga och att områdena öster om Oder-Neisse fortfarande var en integrerad del av den tyska frågan, liksom Helmut Kohls tövan i gränsfrågan och tilltagande antipolska stämningar i östra Tyskland. Även om de tyska politiska ledarnas agerande inte visade sig vara mer än en flört med *die Heimatvertriebene*, väckte det misstänksamhet bland polackerna och främjade återgången

[28] Se "Centraleuropa - sju år efter 'vändningen'", i Karlsson K-G (red), *Östeuropa vid skiljevägen*, Moheda: Fontes 1995, s 61-69.

till en klassisk polsk geopolitik, nämligen att försöka balansera det tyska hotet genom goda politiska relationer med Paris och Ryssland.[29]

Osäkerheten om Oder-Neissegränsen har skingrats, men de försök som gjorts att etablera ett tysk-polskt regionalt samarbete kring Oder-Neisse har stött på åtskilliga hinder.

Nationella bakslag

Det sades vid tiden för den danska folkomröstningen i juni 1992 att aldrig förr i historien hade ett så litet land haft så mycket makt över så många stormakter. Danskarnas nej fick följdeffekter långt utanför Danmarks gränser. Det berodde mycket på att det danska folkets val fungerade som katalysator för latenta protester runt om i EU-länderna. Det blev plötsligt legitimt att säga stopp och vänta. I Frankrike visade folkomröstningen folkets kluvenhet, en tudelning som för övrigt varit ganska konstant sedan Marshallorganisationens och Europarådets första dagar. Även bland många grupper som dittills ganska oreserverat givit sitt stöd till de europeiska enhetssträvandena, mottogs inte det danska utfallet med entydigt negativa reaktioner. En vanlig reaktion i den offentliga debatten i flera länder var att det danska utfallet nog var en nyttig tankeställare.

Maastrichtdebattens förlopp visade hur stark den nationella identifikationen fortfarande är. De slutsatser EU-kommissionen med dess nye ordförande Jacques Santer dragit är att man i fortsättningen mycket klarare måste definiera varför en europeisering av ett visst sakområde verkligen är önskvärd och lägga ner betydligt större möda på att förankra integrationen bland väljarna. Det räcker inte att bara hänvisa till en övergripande ideologi: att ett enat Europa är bra därför att det utgör motsatsen till en nationalism som är förkastlig.

En uppenbar begränsning för enhetssträvandena är avsaknaden av en gemensam europeisk offentlighet. Ännu finns inte några europeiska medier med god spridning över hela kontinenten. Möjligheterna till debatt över nationsgränserna är därför små för andra än de som redan är verksamma i EU-institutionerna och den öppna EU-debatten äger fortfarande i hög grad rum i varje land för sig. EU tenderar därmed i första hand att vara en aspekt av respektive lands inrikespolitik och endast i andra hand en gemenskap eller union i egentlig bemärkelse.

Det kalla krigets slut har ytterligare ökat redan tidigare hörda krav på demokratisering av de traditionellt elitära, utrikesfrågorna. En ny lyhördhet för opinionen har blivit nödvändig efterhand som EU-frågorna blir mindre av utrikespolitik och alltmer en del av den dagliga inrikespolitiken. När EKSG- och Romfördragen kom till kunde eliterna utan närmare tanke på folkopinionen enas om lösningarna. Det gjordes i hög grad i den anda av militär-kommando som levde kvar sedan krigsåren. Ett sådant förfaringssätt är inte längre möjligt när EU-frågorna i allt högre grad träder in i människors dagliga liv.

Det är ett välkänt faktum alltsedan EECs tillkomst att en politiskt styrd integration över nationsgränserna kan provocera fram nationella reaktioner även på de mest triviala tekniska

[29] Rupnik J, "Central Europe or Mitteleurope?", i Graubard S R (ed), *Eastern Europe... Central Europe,,, Europe*, Boulder: Westview Press 1991, s 258-265.

frågor. I takt med att allt fler frågor blir EU-frågor kan man i flera medlemsländer skönja en tendens till att det nationella intresseperspektivet får en mer framträdande roll på bekostnad av partilinjerna. Eftersom den politiska processen fortfarande i första hand äger rum inom staterna och väljarna identifierar sina intressen med nationens skulle en demokratisering av EU-processen ytterligare kunna provocera fram de nationella perspektiven.[30]

Det finns även en identitetsaspekt på detta fenomen. Den våldsamma strukturrationaliseringen och urbaniseringen kring förra sekelskiftet provocerade fram en våg av hembygdsromantik och nationalism av aldrig tidigare skådad omfattning. På rekordåren 1945-65 följde en grön våg och en etnisk nyväckelse, en reaktion mot moderniseringen och rationaliseringen. 1980-talets ambitiösa integrationsvåg i internationell skala följdes av eftertanke i Maastrichtdebatten i Västeuropa och i det forna östblocket en motsvarande vilja till nationella eller regionala förankringar efter decennier av forcerad övernationell maktutövning.

Mötet mellan öst och väst i EU

Under beaktande av de stora utmaningar som en snabb utvidgning innebär har från framför allt tyskt och franskt håll kommit förslag på en gradering av medlemskapet i unionen. Det går under beteckningar som Europa i flera hastigheter, i koncentriska cirklar, med variabel geometri, eller rent av ett Europa med satelliter kretsande kring en hård kärna. Från ett nordiskt perspektiv är det är svårt att se det kontroversiella i detta tillvägagångssätt - under förutsättning att det sker med bevarad frihet för alla stater att ansluta sig till förtruppen i takt med att de uppfyller gemensamt definierade krav och själva känner sig mogna därför. Det faktum att Sverige och de övriga nordiska länderna länge intog en reserverad hållning till EG/EU och valde att stå utanför den innersta cirkeln, gör det svårt att idag plötsligt kräva att hela Europa skall skrida fram i en och samma hastighet. I själva verket har hela den hittillsvarande utvecklingen kännetecknats av att vissa stater frivilligt valt ett långsammare tempo medan andra valt att gå snabbare fram.

I EUs konstruktion och arbetssätt finns klara drag av fransk *dirigisme* både vad gäller ekonomisk doktrin och politisk kultur. Även om vi svenskar alltsedan Gustav Vasas dagar är vana vid centralstyrning och en stark statsmakt har en del av den svenska EU-skepsisen bottnat i främlingskap inför denna form av detaljreglering. Detta är ingenting nytt för de senaste årens EU-debatt, utan präglade de svenska kommentarerna redan vid Romfördragets tillkomst 1957. Det är således fråga om mer strukturella skillnader i synen på hur de internationella relationerna skall organiseras.[31]

Det är värt att understryka att de stora hindren för upptagande av nya medlemmar inte ligger i unionens funktion av fri marknad utan i dess organisatoriska struktur. Förvisso får producenterna i EU respektive de nya medlemsländerna känna av ökade krav på strukturrationalisering när konkurrensen ökar, men den gemensamma marknaden skiljer sig

[30] Jfr Suleiman E, "Is democratic supranationalism a danger?", i Kupchan C A (ed), *Nationalism and Nationalities in the New Europe*, Ithaca, London: Cornell University Press 1995.

[31] Om de svenska reaktionerna på EEC-fördragens konstruktion, se af Malmborg 1994, kap 8.

därvidlag inte från de krav som följer av internationaliseringen i allmänhet. Däremot gör EUs uppbyggnad och arbetssätt i andra avseenden med nödvändighet utvidgningen till en ganska tungrodd process. De stora svårlösta problemen ligger i transfereringsverksamheten, i den gigantiska planekonomi som heter Common Agricultural Policy och i regional- och strukturfonderna.

Om man utgår från att dessa strukturproblem går att lösa och att EU utvidgas till att omfatta upp emot 25 länder, kan det värt att fundera på vilka konsekvenser det får för konsensusbildningen inom unionen. Eftersom EU är ett demokratiskt samarbete där medlemmarna formar helheten och där varje medlem deltar på lika villkor är de maktmedel och den politiska vilja som kan uppbringas att styra de nytillträdande ländernas samhällsskick begränsade. Det innebär att EU i stor utsträckning får finna sig i vad det får. Med Sveriges och Finlands inträde kom krav på öppenhet i beslutsordningen och bidrag till arktiskt jordbruk. På motsvarande sätt kommer de öst- och centraleuropeiska staterna att forma unionen vid sitt inträde.

Diskussionen har så här långt varit EU-centrerad vilket varit naturligt med tanke på det ojämna styrkeförhållandet mellan unionen och de forna kommunistländerna. Om vi utgår från att de central- och östeuropeiska länderna blir fullvärdiga medlemmar inom en rimlig framtid förändras emellertid denna relation i grunden. Väl inne kommer deras röster att vara lika mycket värda som de gamla medlemmarnas. Därmed kommer deras nationella erfarenheter och intressen snart att vara lika viktiga beståndsdelar i unionen som de västeuropeiska staternas.

När Sverige och de övriga Eftaländerna beslutade att söka medlemskap var det av vikt att tämligen oreserverat stödja de EUs långsiktiga målsättningar som då var aktuella. Samtidigt var det nödvändigt att övertyga hemmaopinionen om det riktiga i den nya politiken. Det ledde till tvetydiga deklarationer på till exempel säkerhetspolitikens område om både bevarad alliansfrihet/neutralitet och ett explicit stöd för en gemensam europeisk säkerhets- och försvarspolitik med på sikt ett gemensamt försvar. Sedan väl möjligheten till medinflytande säkrats genom medlemskapet har utrymmet för skepsis och nyanser genast blivit större. Tydligast är återhållsamheten i partier med den mest splittrade opinionen, dvs socialdemokraterna och centern.

Man kan inte utesluta att de central- och östeuropeiska ländernas attityder kommer att utvecklas på liknande sätt när de släpps in som fullvärdiga medlemmar. Som vi konstaterat väcktes nationalismen senare och har haft ett mer dramatiskt förlopp i öst än i väst. Utvecklingen efter 1989 visar med all önskvärd tydlighet att spänningen mellan nationell identifikation och statsbildningar fortfarande orsakar akuta problem. Från Estland i norr till Balkan i söder är viljan till nationell sammanhållning en mycket stark kraft och det är ett förhållande som inte på något omedelbart sätt förändras vid ett EU-inträde. En utvidgning österut skulle i så fall ytterligare få vågskålen att väga över till förmån för den nationella nivån i EU. Medan Eftaländernas inträde har ökat antalet länder med en långvarig och genuint positiv erfarenhet av nationella lösningar, skulle nästa utvidgning tillföra länder som har en utpräglat negativ erfarenhet av övernationella lösningar och därför högt värderar sin nationella frihet. Det är då viktigt att inte a priori betrakta nationalismen som en ond kraft,

utan också beakta att den effektivitet och organisationsförmåga som en sammanhållen nation kan visa upp i många avseenden är en stor tillgång.

Å andra sidan kan man tänka sig att de central- och östeuropeiska folkens mångåriga, bittra erfarenhet av övernationell maktpolitik gör det lättare för dem att acceptera en annan övernationell makt om denna är förtroendeingivande. Nato-medlemskap är uppenbarligen inte kontroversiellt för deras vidkommande, men ställda inför ett framtida val mellan å ena sidan en USA-ledd Atlantpakt och å andra sidan en från USA mer oberoende europeisk gemensam säkerhets- och försvarspolitik är deras preferenser inte lika givna.

En utvidgning österut kommer oundvikligen att tillföra nya minoritetsproblem och gränsdragningsfrågor och därmed ett antal potentiella konflikthärdar. De nya ländernas korta historia som självständiga stater och flera sentida gränsändringar gör att minoritetsproblemen generellt sett är större än i västra Europa, även om trenden i väst har vänt under de senaste decennierna med etnisk väckelse och ökande segregation mellan titulärnationen och nyinflyttare från f d kolonier och flyktingar.

Med utvidgningen tillkommer ett slags gränsproblem som EU hittills varit relativt förskonad ifrån: unionens yttre gränser och de etnonationella gränserna kommer i vissa avseenden att avvika från varandra. Med de baltiska staterna som medlemmar kommer EU att få en betydande rysk befolkning. Estlands och Lettlands minoritetsproblem blir också EUs. Med Polens inträde kommer inte bara polackerna att bli EU-medlemmar och därmed kunna utnyttja den inre marknadens fria rörlighet, utan därtill även små grupper vitryssar, ukrainare och litauer som är polska medborgare.

Det största problemet är dock de stora ungerska minoriteterna i Rumänien, Slovakien, Kroatien, Serbien och Ukraina. De är ett ständigt irritationsmoment mellan Ungern och dess grannländer. Om Ungern blir medlem i EU, men inte grannländerna, kommer vissa ungrare - de som är medborgare i Ungern - att blir EU-medborgare, medan övriga stängs ute. Förhoppningen är att EU-medlemskapet skall förplikta Ungern att hantera problemet på ett fredligt vis och den ideala lösningen på Ungerns irredentaproblem vore naturligtvis att alla länder med ungerska minoriteter upptogs som fullvärdiga EU-medlemmar.

En utvidgning österut tillför en lång landgräns med Ryssland och därmed ökade krav på en kontinuerlig dialog med Moskva. Om EU får en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik med reellt innehåll och därmed tvingas ta över en del av stabiliserande roll som USA hittills spelat inställer sig en hel rad mer utpräglat politiska frågor, som unionen hittills i ringa grad har behövt befatta sig med. Inte minst den nya ryska nationalismen är ett stort osäkerhetsmoment.[32]

Om EU istället på det utrikes- och säkerhetspolitiska området behåller sin nuvarande föga förpliktande form finns risken att organisationen inte kan upprätthålla respekt bland sina medlemmar och t ex undertrycka lokala etniska konflikter. Att detta äventyrar EU-samarbetets hela trovärdighet har vi redan sett exempel på i f d Jugoslavien, i konflikten mellan Grekland och Makedonien och mellan Italien och Slovenien.

[32] Om den aktuella utvecklingen i Ryssland, se: Karlsson K-G, "Ryssland och dess nära utland: nationalism, statsbyggande och konflikt i postsovjetisk tid, i Karlsson (red) 1995, s 75-112.

Mycket tyder på att den nya komplexa situationen tvingar fram en satsning på ett Europa i flera hastigheter. Kärnländerna i det gamla EU kan komma att känna ett ökat behov av att genom särlösningar, typ Schengensamarbetet, begränsa de mer avancerade åtagandena och den fulla fria rörligheten till en mindre krets.

Även om de öst- och centraleuropeiska länderna blir fullständigt integrerade i EU blir detta vidare Europa ofrånkomligen mer heterogent. Att överbrygga de språkliga och kulturella klyftorna mellan germanskt, latinskt, anglosaxiskt och skandinaviskt i Europa är i sig en stor uppgift. Att dessutom integrera det slaviska och baltiska Europa är än mer krävande. Inom Västeuropa finns trots allt av tradition en ganska betydande språklig och kulturell förståelse, en ganska utbredd gränsöverskridande kompetens. Mellan västra och östra Europa är det sämre ställt. Även om öst- och centraleuropéerna i snabb takt lär sig engelska eller något annat västeuropeiskt språk och därmed tillägnar sig en förmåga att delta i den offentliga debatten i EU är det betydligt sämre ställt på det omvända hållet. Få västeuropéer kan slaviska språk. Det kulturella utbytet har av tradition varit utpräglat ensidigt och kännedomen om och intresset för den slaviska världen har av tradition varit mycket begränsat i Västeuropa.

Vital mångfald eller en ny ancien régime?

Nationalstaternas konsolidering under 1800-talet ägde inte rum utan invändningar, utan tvärtom var det fråga om en konfliktfylld utveckling. Liksom lokala och regionala identiteter varit seglivade strukturer som spjärnat emot i bygget av nationalstaten, får man i konstruktionen av Europa räkna med att regionala och nationella identifikationer kommer att vara betydligt mer beständiga och svårare att omforma än formella ekonomiska och politiska strukturer. Försvenskningen av Sverige, förfranskningen av Frankrike etc var mödosamma och utdragna processer och det kommer med säkerhet även europeiseringen av Europa att vara. Häri ligger en fara för legitimitetsproblem.

I Öst- och Centraleuropa kom nationsbyggnadsprocessen igång senare än i väst och fick ett ryckigare och våldsammare förlopp. Att länderna sedan föll offer för realsocialismen innebar ett förlorat halvsekel. När de forna öststaterna nu står på tröskeln till Europeiska unionen är förväntningarna stora på att den europeiska integrationen skall gynna ett fredligt mellanfolkligt umgänge i området och befästa demokratin så som skett med de f d högerdiktaturerna i Sydeuropa. På samma sätt som den europeiska integrationen spelat en avgörande roll för att stabilisera de västeuropeiska nationalstaterna, är förhoppningen att EU-integrationen skall hjälpa Öst- och Centraleuropas folk att finna en balanserad nationell identitet. Det nya Europa skulle då kunna bli ett stabilt, fäderneländernas Europa.

Som avslutning kan man ställa två visioner om EUs framtid mot varandra, en optimistisk och en pessimistisk:

Den brittiske historikern och parlamentsledamoten Lord Acton skrev 1862 en under senare år ofta refererad essä där han kritiserar nationalitetsprincipen utifrån en kulturell och

demokratisk synvinkel.[33] Han menade att blandningen av flera nationer i en stat är en nödvändig betingelse för civiliserat liv. Multinationalitet ger samhället spänning och vitalitet. Enligt denna liberala statsuppfattning gäller det att begränsa den centrala statsmaktens medel. Förekomsten av olika nationer under samma suveränitet har samma inverkan som kyrkans oavhängighet av staten. Det skyddar mot den servilitet, som blomstrar i skuggan av en allsmäktig auktoritet, menade Acton.

Enligt detta resonemang skulle EU-projektet ha sin styrka just i det faktum att det är mångfacetterat. En europeisk statsbildning skulle genom att vara multinationell garantera vitalitet och tolerans.

Mot denna ljusa framtidsvision kan ställas en mer problematisk. Det finns risk för vad man skulle kunna kalla en "italienisering" av samhällslivet i europeisk skala. I Italien har det aldrig utvecklats någon grundmurad tilltro till den goda staten och i gengäld har informella strukturer - ofta effektiva men inte alltid konstruktiva sådana - fått en viktig funktion. När norm och lagstiftning blir alltför skild från individens grundläggande identifikation, när dess bakgrund blir avlägsen och oklar, tas den inte längre på samma allvar. Förutsättningarna för samhällelig solidaritet, för att sätta sig in i det gemensamma bästa, minskar.

Överfört på europeisk nivå skulle en sådan utveckling riskera att leda tillbaka till en ny ancien régime. De etablerade nationella demokratierna berövas sin reella makt och, under hänvisning till det nödvändiga, kommer kontinenten ånyo att regeras av en mer eller mindre upplyst, europeiserad elit, lösryckt från fasta territoriella identiteter, en elit som har den rätta utbildningen och de rätta kontakterna för att dra nytta av den rörelsefrihet och dynamik som EU erbjuder. Samtidigt fortsätter det stora flertalet att leva och arbeta i ett geografiskt begränsat område och i huvudsak identifiera sig med lokala och nationella gemenskaper.

Är det möjligt att överföra några av den nationella demokratins förtjänster på en union som är ett lapptäcke av territoriellt bundna språkgrupper och etniska och kulturella identiteter? Kan ett folkstyre fungera med endast en svag övergripande folklig gemenskap? Frågorna förblir öppna. Varken historien eller andra samtida statsbildningar ger särskilt mycket ledning i detta unika projekt. Med tanke på att de nationella erfarenheterna är så vitt skilda talar emellertid mycket för att det möjliga, nu liksom hela tiden sedan begynnelsen efter andra världskriget, begränsar sig till ett Europa som framskrider i flera hastigheter.

[33] Acton, "Nationality", i Kohn H, *Nationalism. Its Meaning and History*, Van Nostrand: New York 1965, s 121-125.

Abstract

In the economic analysis of the potential integration of East European countries into the European Union one cannot take a simplistic one-dimensional approach to the problem. The European Union must ensure convergency in a number of different economic dimensions. One of the fundamental dimensions of the analysis is relative trade dependence and thus dependence upon free trade with the member countries of the European Union. From this standpoint smaller countries would be preferred as new members. Another primary factor of importance is the capacity for economic development, i.e. capacity to grow as a partner of EU and to restructure itself towards a modern market economy.

A primary and necessary condition for achieving growth and restructuring is the capacity to invest in new infrastructure and production capacity. In this respect there are great differences between different East European countries. Part of the restructuring problem has to do with the share of agriculture in employment and production. In this respect there are great differences. Some countries, e.g. Estonia and the Czech Republic are close to the average of the European Union and the OECD, while others like Ukraine and Poland have a very large share of agriculture in the economy.

Although the European Union is a large entity it is composed of member states that have more or less close potential relations with some of the neighboring countries. One example is Estonia with its close relations to Finland and Sweden in terms of language similarity or transport distance, and the Czech Republic with its affinity to Austria and Germany in these and other cultural respects.

Based on these considerations as well as a closer scrutiny of patterns of trade and scientific collaboration and issues related to capacity to solve problems of economic policy in cooperation with the European Union, I have come to the following conclusion about potentials for association to the EU of East European states in terms of a rank order of association potential:

I The Czech Republic, Estonia, Slovakia
II Hungary, Slovenia, Latvia
III Poland, Lithuania, Bulgaria
IV Other East European countries

2. Ekonomisk integration av Öst- och Västeuropa

Åke E Andersson

Östeuropa – de första fem åren av omställning

Östeuropas länder var före år 1990 samtliga integrerade i ett ekonomiskt system uppbyggt på byråkratisk reglering enligt två principer:

- centralt bestämd arbetsdelning och
- hierarkisk administration av produktion och handel.

Arbetsdelningen var föremål för många kontroverser över decennierna före Sovjetunionens och det östliga planeringssystemets sammanbrott. Ett exempel är Rumäniens tidiga vägran att bli en region som helt koncentrerades på försörjning med ett fåtal jordbruksprodukter.

Eftersom prissystemet var helt satt ur spel som system för information om efterfrågan och marginalkostnader för olika produkter fanns inga mekanismer för automatisk förändring av specialisering av produktionen eller omläggning av handeln. Kombinationen av femåriga planer och en rigid hierarkiskt organiserad byråkrati för att styra genomförandet kom att leda till en mycket långsam strukturomvandling.

I teknologiskt avseende var de marxistiskt utbildade ekonomerna och ingenjörerna övertygade om stordriftens oavvisliga fördelar. Därför måste alltid etablering av produktion ske genom uppbyggnaden av stora industriella kombinat av typen Bratsk-Ilimsk eller kombinationer av livsmedelsindustri och storjordbruk, s k agro-industriella produktionskomplex. Dessa anläggningar blev självfallet ytterst beroende av att de glesa och sårbara transportnäten kunde fungera.

Den för marknadsekonomin så typiska ständigt pågående småskaliga nyetableringen med hög konkursfrekvens hade inget utrymme i det sovjetiska imperiets planeringssystem. Därmed kom samtliga länder i Östeuropa att hamna i en extremt besvärlig omställningssituation vid inledningen av 1990-talet. I Baltikum, Polen, Tjeckoslovakien, Ungern och Bulgarien fanns ett stort antal mycket stora, tekniskt föråldrade anläggningar inställda på leveranser av föråldrade varor i enlighet med långsiktiga leveransavtal till fasta "kunder". Visserligen hade under ett par decennier företagen vant sig att hantera bristerna i planeringen genom att upprätta mer eller mindre svarta marknader baserade på bytesekonomi för att nödtorftigt klara de uppställda planmålen. Men dessa marknadsekonomiska experiment gav naturligtvis ingen rimlig förberedelse för en öppning av dessa ekonomier mot en omvärld av fri konkurrens mellan producenter.

Situationen blev också närmast katastrofal för dessa länders industri under de första åren av 1990-talet.

Följande tabell illustrerar den beräknade industriella produktionsutvecklingen, mätt som procentuell förändring över tolv månader. För år 1995 ges uppgifter för senast tillgängliga tolvmånadersperiod bakåt i tiden. Sifferuppgiften 8 procents tillväxt för Slovakien till mars 1995 avser sålunda tolvmånadersperioden mars 1994 - mars 1995.

Tabell 1. Industriproduktionens utveckling i Östeuropa 1992-1995. Procentuell förändring under 12 månader.

	1992	1993	1994	1995	(Mars, april, maj)
Bulgarien	-16	-7	+2	+4	(Maj)
Slovenien	-13	-3	+6	+2	(Maj)
Tjeckien	-8	-5	+2	+2	(April)
Slovakien	-15	-10	+7	+8	(Mars)
Ungern	-9	+4	+9	+4	(April)
Polen	+4	+6	+15	+8	(April)
Litauen	-29	-35	-32	+9	(Maj)
Lettland	-35	-38	-9	-14	(April)
Estland	-35*	-5*	-2	+11	(Maj)

Källor: OECD, 1995, Short term economic indicators, Paris
** Egna grova uppskattningar*

Tabellen visar tämligen entydigt att de länder som stod under den hårdaste regleringen från Moskva – Litauen, Lettland och Estland – har mött de svåraste rekonstruktionsproblemen för sin industri. Det är heller inte så konstigt. Estland var exempelvis inplanerat att producera skifferolja, konstgödning och att framställa enkla trävaror och pappersmassa. Fortfarande vid inledningen av 1990-talet gick mera än två tredjedelar av exporten till Ryssland och Ukraina. Polen med sin relativt sett stora

privata sektor inom jordbruket och sin mera självständiga relation till Sovjetunionen hade under hela omställningsperioden 1992 - 1995 en växande industriell produktion. Situationen var också betydligt gynnsammare för Ungern, Tjeckien och Slovakien än för de baltiska staterna. Framför allt Estland tycks nu vara på väg in i en gynnsam industriell utvecklingsfas efter de inledande åren av svåra omställningsproblem.

Den ekonomiska utvecklingens problem

Ekonomisk utveckling, d v s ekonomisk tillväxt under strukturomvandling, kan uppnås på flera olika sätt:

- genom att en hög andel av bruttonationalprodukten avsätts till kapitalbildning genom investeringar (och sparande),
- genom att bästa möjliga teknologiska lösningar hämtas in och snabbt sätts in i produktionen, samtidigt som föråldrade och ineffektiva anläggningar avvecklas,
- genom nyetablering och utbyggnad av företag inom områden där marknadens efterfrågan är i snabb expansion,
- genom att investeringar för infrastruktur (långlivat, kollektivt kapital) sätts in där det finns produktionshämmande flaskhalsar eller systempåverkande kritiska länkar,
- genom utbildning, framför allt i teknik och "management".

Helt avgörande för tillväxten är beredskapen att spara och investera. I det här avseendet visar de olika östeuropeiska länderna betydande skillnader under 1990-talets första halva, vilket illustreras av följande tabell.

Tabell 2. Investeringsandel i procent av BNP i Östeuropa 1991-1994.
(Investeringskvot)

	1991	1992	1993	1994	Genomsnitt
Bulgarien	18	16	12	10	14
Slovenien	..	19	19	..	19
Tjeckien	23	29	27	27	27
Slovakien	28	32	28	24	28
Ungern	21	20	19	22	21
Polen	20	17	16	..	18
Litauen	22	29	24	20	24
Lettland	6	11	14	..	10
Estland	20	21	24	..	22

Källa: OECD, se tabell 1.

I tabell 2 anges investeringskvoten i termer av investeringar i fast realkapital och till rörliga priser, eftersom fastprisberäkningar bara existerar i ett begränsat antal fall.

Tabellen visar att Tjeckien och Slovakien haft de genomgående starkaste benägenheterna att spara och investera i nytt realkapital. Situationen är direkt bekymmersam i Bulgarien och Lettland, även om trenden är positiv för Lettlands del

och starkt negativ för Bulgariens del. Polens situation förefaller också direkt bekymmersam. Den jämförelsevis gynnsamma utvecklingen av produktionen i Polen kanske är ett exempel på det som en gång i brittisk tillväxtlitteratur brukade kallas för "bastard golden age", d v s en tillväxt som mera beror på snabbt och effektivt utnyttjande av överkapacitet, men som så småningom måste hamna i flaskhalsproblem, beroende på bristande vilja att bygga ut nya anläggningar för produktion och ny infrastruktur. Det förefaller också sannolikt att Polen bättre än de flesta andra östeuropeiska länder utnyttjat tillförsel av ny teknologi.

I termer av villkor för långsiktig konvergens mot västeuropeiska nationella produktivitetsnivåer förefaller i första hand Tjeckien och i andra hand Slovakien ha de största förutsättningarna bland mellaneuropeiska, tidigare öststater. I norr tycks trenden vara särskilt gynnsam för Estlands del.

Jordbrukets roll

I stora delar av det gamla Sovjetunionen var jordbruket dominerande i produktionssystemet. Republiker som Tadzjikistan och Turkmenistan har fortfarande vid mitten av 1990-talet cirka 45 procent av sysselsättningen i jordbruk. Även Ryssland har en jordbrukarandel som är dubbelt så hög som den genomsnittliga för OECD-området. Situationen är delvis annorlunda i Östeuropa, vilket visas av tabell 3.

Tabell 3. Procentuell andel av arbetskraften i jordbruk samt befolkningsandel i städer i Östeuropa år 1994

	Jordbruksandel	Stadsandel
Bulgarien	17	70
Slovenien	12	62
Tjeckien	6	65
Slovakien	8	58
Ungern	7	64
Polen	25	64
Litauen	22	71
Lettland	20	72
Estland	8	73
OECD-genomsnitt	7	..

Källa: OECD op.cit.

Den genomsnittliga andelen, som är sysselsatta i jordbruk i de västliga marknadsekonomierna är sju procent, med något lägre värden för de västeuropeiska marknadsekonomierna. Tjeckien, Slovakien, Ungern och Estland är de enda länderna i Östeuropa som i rimlig grad ansluter sig till de utvecklade marknadsekonomiernas normala andelar. Polen, Litauen och Lettland avviker drastiskt från moderna marknadsekonomiers jordbruksandelar. I själva verket ligger dessa tre länders

jordbruksandelar på samma nivå som Ukrainas och Vitrysslands, vilket självfallet är en reflex av deras roll i det gamla sovjetiska handelssystemet.

Länders storlek och beroende av handel

Beroendet av omvärlden genom handel med varor och tjänster varierar systematiskt med ländernas storlek och centralitet. Länder som Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Schweiz som är små i termer av naturresurser och tillgång på arbetskraft är beroende av import från omvärlden, som balanseras av motsvarande exportinkomster. Import- och exportberoendet förstärks av låga transport- och andra transaktionskostnader, vilket i särskilt hög grad präglar Belgien och Nederländerna. Följande tabell ger några exempel på beroendet av import av varor och tjänster i förhållande till bruttonationalprodukten vid två olika tidsperioder. Tabellen ger bara ett fåtal typiska exempel.

Tabell 4. Import av tjänster och varor i förhållande till BNP

	1960	**1990 - 93**
Luxemburg	73 procent	85 procent
Belgien	39 procent	68 procent
Irland	36 procent	53 procent
Nederländerna	44 procent	48 procent
Sverige	23 procent	28 procent
Norge	43 procent	36 procent
Finland	23 procent	25 procent
Genomsnitt för små OECD-länder	**23 procent**	**29 procent**
⋮		
USA	4 procent	11 procent
Japan	10 procent	8 procent
Genomsnitt för sju stora OECD-länder	**10 procent**	**15 procent**

Källa: OECD, 1980-1995, National Account Statistics

Dels visar tabellen att små och centralt belägna länder har ett mycket högt importberoende i förhållande till stora och avsides belägna ekonomier som den amerikanska eller japanska. Tabellen visar emellertid också att beroendet av utrikeshandel växer ungefär lika snabbt i små och stora OECD-länder i samband med den ständigt växande mängden av nya varor och tjänster, som tillåter en allt längre gående specialisering av produktionen och sysselsättningen. För USAs del har utvecklingen sedan 1960-talet inneburit en närmast trefaldigad importdel av bruttonationalprodukten medan Belgiens importberoende stigit med nära trettio

procentenheter. Genomsnittligt har de små OECD-länderna ökat sin importandel med fem procentenheter, vilket är samma tillväxt av importberoendet som kan noteras för de sju stora OECD-länderna.

Det stora importberoendet i små ekonomier gör internationellt samarbete genom frihandel särskilt angeläget för dessa mindre länder. Det är därför tämligen självklart att de europeiska integrationssträvandena och kraven på frihandel tog sin början i Belgien, Nederländerna och Luxemburg vid 1940-talets slut. Det är också klart att länder som Sverige, Norge och Finland intagit en mer avvaktande hållning mot bakgrund av sina stora naturresurser och sin i transportsystemet mera perifera lokalisering.

Importberoendet har självfallet inte stabiliserats för de östeuropeiska ländernas del, vilket illustreras av tabell 5.

Tabell 5. Import av varor och tjänster till Östeuropa i procentförhållande till BNP 1991 - 1994

	1991	1992	1993	1994	Genomsnitt
Bulgarien	39	53	45	40	44
Slovenien	. .	49	58	. .	54
Tjeckien	51	56	55	53	54
Slovakien	49	80	73	66	67
Ungern	34	32	33	. .	33
Polen	25	22	22	. .	23
Litauen	21	23	94	64	51
Lettland	26	73	57	. .	52
Estland	27	55	73	. .	52
Ovägt genomsnitt	**34**	**49**	**57**	**. .**	**47**

Källa: OECD, 1995, National Accounts

Tabellen visar dels en betydande instabilitet i de olika östeuropeiska ländernas importberoende och dels det mycket höga importberoendet i många av Östeuropas länder och då framför allt i Slovakien, Tjeckien, Slovenien samt de baltiska staterna. Det är också länder som är små i termer av tillgångar på naturresurser, energi och arbetskraft och som därför i en normal marknadssituation bör förbli starkt beroende av omvärlden, sannolikt på ännu högre nivåer än som kunnat konstateras för 1990-talets första hälft. De baltiska staterna bör på längre sikt få ett import- eller exportberoende som överstiger två tredjedelar av deras bruttonationalprodukt, d v s hamnar på nivåer som motsvarar de minsta västeuropeiska marknadsekonomierna, särskilt under förutsättning att deras relationer i den internationella handeln orienteras mot deras större grannländer i väst. För Sloveniens, Tjeckiens och Slovakiens del innebär det en allt starkare orientering mot Österrike och Tyskland. För Lettlands och Estlands del innebär det en alltmera stärkt orientering mot de nordiska grannländerna och då särskilt Finland och Sverige. Litauens långsiktiga orientering är betydligt svårare att förutse

och kräver en betydligt noggrannare analys av den internationella handelns allmänna uppbyggnad och förklaring.

Fördelar av handel och ekonomisk integration

Fördelar av handel och ekonomisk integration bygger på tre förutsättningar:

- kompletterande olikheter i fråga om tillgångar på produktionsfaktorer och kunnande och
- likheter som underlättar ekonomiska överenskommelser och transaktioner samt
- geografisk närhet.

Avtalet om Europeiska kol- och stålgemenskapen slöts under den tidiga efterkrigstiden. Allt sedan dess har frågan om den ekonomiska integrationens fördelar varit föremål för teoretisk analys och intensiv politisk debatt. De teoretiska och empiriska analyserna blev särskilt omfattande under 1950-talet, när Rom-traktaten skulle undertecknas och EFTA blev ett alternativ för en del länder, däribland Sverige. Den centrala frågan var om avlägsnandet av olika regleringar för den fria handeln med varor och tjänster och den fria arbetsmarknaden skulle komma att bli till entydig fördel för de deltagande länderna och deras olika regioner. Det man då i allmänhet gjorde var analyser av de faktiska förhållandena och de teoretiska utfallen i allmän jämvikt före och efter borttagande av de olika hindren för varornas, tjänsternas, kapitalets och arbetskraftens rörlighet. Man antog då att fullständig integration bara kan uppnås under förutsättning att alla sådana hinder fullständigt elimineras. Debatten kom att följa tre olika linjer och var i allmänhet uppbyggd på statisk teori.

Den första analytiska linjen gällde frågan om inverkan på marknadernas struktur. Utgångspunkten var då att många europeiska länder var så små och isolerade från omvärlden att de inte kunde komma i närheten av de förhållanden som måste vara uppfyllda för att man ska kunna tala om fri eller ren konkurrens. Utan frihandel skulle då produktionens stordriftsfördelar medföra att många produkter i Europa i realiteten skulle komma att få nationell eller regional monopolställning. Det måste nödvändigtvis leda till alltför dåligt utnyttjande av produktionskapaciteten och därmed till lägre levnadsstandard. Dessutom skulle monopolvinster betyda stor ojämlikhet och en skyddad produktion skulle också på längre sikt komma att dämpa incitamenten till införande av ny teknik och produktivitetsförbättringar. Därför skulle integrationen av marknaderna efter det att handelshindren begränsades komma att bli ett medel att tvinga verksamheter med stordriftsfördelar till ömsesidig konkurrens. Det skulle i sin tur komma att bryta monopoliseringen på många av Europas delmarknader.

Den andra analytiska linjen gick mot de potentiella fördelarna av att utnyttja olika europeiska regioners specialiseringsfördelar. Med ökad specialisering skulle man potentiellt kunna vinna en stegrad produktivitet genom att man förbättrade utnyttjandet av olika regioners komparativa fördelar. Ett bättre utnyttjande av statiska komparativa fördelar innebär att varje region specialiserar sig på produktion av de produkter där regionen är som mest produktiv. Det innebär att en region som är överlägsen alla andra

regioner i produktion av alla tänkbara produkter ändå kan vinna fördelar på att specialisera sig på de produkter där övertaget är relativt (eller komparativt) sett som störst. Om alla regioner söker sig mot en sådan specialisering i enlighet med sina komparativa produktivitetsövertag kommer det totala produktionsresultatet att maximeras. Den ökade specialiseringens konsekvens blir därför ett ökat handelsberoende, om man ska kunna förverkliga ett lika balanserat förbrukningsmönster som vore fallet utan regional specialisering. En produktion i överensstämmelse med komparativa fördelar leder följaktligen till större produktion av alla varor, såvida resurserna är givna, men ökad specialisering medför att varje region får en mera ensidig sysselsättningsstruktur. För att kunna utnyttja de stora produktivitetsvinsterna måste därför en större mängd produkter utbytas genom handel med andra regioner. Välfärdsförbättring i samband med ökad specialisering förutsätter därför en mera omfattande handel med andra högt specialiserade regioner.

Den tredje argumentationslinjen behandlade fördelarna i form av mera utjämnad fördelning av realinkomsterna i anslutning till stigande handel. Den svenske ekonomen Bertil Ohlin (1933) hävdade med stor kraft att utvidgningen av handel genom sänkta tullsatser, lägre omkostnader för transporter och begränsning av kvantitativa hinder för handel på sikt måste komma att innebära en tendens till utjämning av lönesatser för samma typ av arbete och andra ersättningar för likartade produktionsfaktorer. Orsaken är den indirekta omflyttning som uppstår när regioner med relativt sett mycket arbetskraft kan specialisera sig på produktionen av arbetsintensiva produkter, vilka i sin tur bytes mot produkter med relativt sett litet innehåll av arbete och stort innehåll av materiellt och icke-materiellt kapital. På så sätt utökas tillförseln av kapital i den kapitalfattiga regionen och minskas i den kapitalrika, samtidigt som arbetskraftsutbudet (indirekt) stiger i regioner med brist på arbetskraft och faller i regioner med arbetskraftsöverskott. Det kommer i allmänhet att innebära begränsningar på takten i löneutvecklingen i höglöneregioner och i motsvarande mån stegring av lönesatserna i regioner med riklig tillgång på arbetskraft. Vid sidan av ökad välfärd som en konsekvens av integration av marknaderna skulle man därmed också uppnå en mera jämn fördelning av avkastningen på arbete och kapital.

Även om man kan finna enskilda analytiska särfall och empiriska motexempel har utvecklingen, exempelvis i USA, under hela efterkrigstiden visat att den förbättrade integrationen av marknader genom ökad specialisering och handel lett till begränsningar av regionala monopol, allmänt sett höjd produktivitet och en jämnare fördelning av realinkomsterna. Det är i kombination av analyser av ovan antytt slag och empiriska observationer hämtade från Nordamerika som argumenten för ekonomisk integration i Europa har vunnit i styrka under nästan hela efterkrigstiden.

Det har emellertid också funnits perioder, som under de senaste fem åren, då tvivlen på den ekonomiska integrationens fördelar tillvuxit. Särskilt under konjunkturnedgångar har representanter för branscher, regioner och till och med hela nationer argumenterat för begränsningar av import och stimulans av export. Huvudargumentet har då varit att exportbefrämjande åtgärder och samtidig

importbegränsning genom höga tullsatser och andra handelshinder skulle ge bättre möjligheter att bekämpa arbetslösheten. Uttryckt på ett något mera brutalt sätt kan politiken under konjunkturnedgångar nationellt inriktas på att exportera arbetslöshet. Strategin har emellertid ett logiskt problem så till vida att den inte kan användas samtidigt av alla länder. Om alla drabbas av en konjunkturnedgång och då begränsar importen och stimulerar exporten minskas de sammanlagda exportmöjligheterna. 1930-talets depressionsperiod ger handfasta exempel på en nedåtgående handelsspiral, som fick sin drivkraft av att de flesta länder försökte sig på att med sådana metoder exportera sina arbetslöshetsproblem.

Ett annat argument mot ekonomisk integration, ökad specialisering och alltmera omfattande handel mellan regioner är egentligen av dynamisk karaktär. Specialisering medför nödvändigtvis koncentration av resurser till ett fåtal produkter, branscher och yrkesgrenar. Därmed stiger riskexponeringen i samband med förändrad efterfrågan och ny teknologi. Detta problem är störst i små regioner och länder. En liten region eller ett litet land för vilket specialisering nödvändigtvis måste drivas långt om man vill uppnå ordentligt höjd produktivitet blir tvingat att använda en del av specialiseringsvinsterna för att investera i förbättrad långsiktig stabilitet. Stora regioner, i termer av arbetskraftsresurser, kapitaltillgångar eller mångsidiga naturresurser, kan bättre undvika att hamna i denna problematik. Även om man har en optimal specialisering i överensstämmelse med komparativa fördelar har en region med många miljoner anställda inom rimliga reseavstånd stora möjligheter att uppnå en robust ekonomisk struktur utan att behöva ge avkall på specialiseringens fördelar eller att tvingas till stora investeringar i regional stabilitet.

Ser man på Öst- och Västeuropa i dessa perspektiv finns det onekligen stora potentiella fördelar av att underlätta den ekonomiska integrationen. Östeuropa är genomgående präglat av en helt annan uppsättning av produktionsfaktorer än vad som kommit att utvecklas i Västeuropa. Ser man på Sverige och Finland i en jämförelse med Baltikum har dessa två länder en utomordentligt god tillgång på ackumulerade forsknings- och utvecklingsresultat och en teknologiskt och kommersiellt välutbildad arbetskraft, som kan utnyttjas i teknologiskt avancerade anläggningar för produktion av varor och kvalificerade tjänster. Däremot har enklare arbetskraft ett utomordentligt högt löneläge. Situationen är den omvända i Baltikum. Adekvat teknologiskt och kommersiellt utbildad arbetskraft på hög kvalifikationsnivå är knapp och har tillgång till få välutrustade produktionsanläggningar samtidigt som knapphetspriset på jämförelsevis utbildad arbetskraft för enklare uppgifter är mycket god. Relativt sett talar sålunda de komparativa fördelarnas teori för att mycket skulle vinnas på att Sverige och Finland skulle renodla sin produktion i riktning mot mycket kvalificerade produkter och produktionssystem samtidigt som Baltikum renodlar sin produktion mot framställning av produkter som ställer litet krav på materiellt och icke-materiellt kapital.

Situationen är snarlik i Centraleuropa. Länder som Tjeckien, Slovakien, Ungern och Slovenien finns i omedelbar närhet till utomordentligt avancerade industriella och

postindustriella regioner och skulle i enlighet med de komparativa fördelarnas teori specialiseras på mera arbetsintensiv produktion av komponenter och olika halvfabrikat för den kvalificerade tyska, österrikiska och schweiziska industrin och serviceproduktionen.

Dynamiska komparativa fördelar

Under de senaste decennierna har diskussionen om komparativa fördelar och deras utnyttjande med förklaring av specialisering av handel kommit att fördjupas mot alltmera dynamiska formuleringar. Jan Tinbergen var kanske den första att formulera tesen att varje nation eller region inte bara passivt utnyttjar sina för stunden rådande komparativa fördelar utan även genom sina strategiska beslut väljer sina framtida komparativa fördelar och därmed sin specialisering samt omfattningen och inriktningen av sin framtida handel med omvärlden. Valet av komparativa fördelar blir därmed ett dynamiskt problem, som har att göra med utvecklingen av infrastruktur och annat realkapital och utbyggnaden av kunskaper genom utbildning, forskning och utveckling.

Redan på 1960-talet föreslog de amerikanska ekonomerna Gruber och Vernon att den långsiktiga utvecklingen av näringslivet och dess specialisering bör analyseras i termer av produktcykler, där drivkraften är forskning och på den byggd utveckling av nya produkter. I enlighet med denna teori är konkurrensen dynamisk och investeringar i forskning och utveckling ger verksamheterna försprång, som emellertid går förlorade med tiden. Teorin innebär att regioner och nationer med stor forskningskapacitet står för kreativiteten och innovationen av nya produkter. På så sätt blir deras specialisering drivande i strukturomvandlingen. En nations produktcykel kan indelas i sex faser:

1 Forsknings- och utvecklingskapaciteten och nivån på arbetskraftens kunskaper och kompetens, när det gäller att hantera den nya produkten avgör vilken region som kan ta hand om den inledande lokaliseringen av ny produktion.

2 Omlokalisering från de stora forsknings- och utvecklingsregionerna utlöses, när så småningom en rutiniserbar teknologi utvecklas och därmed möjlighet till mera storskalig produktion. I denna fas gynnas regioner och nationer med god tillgång till maskin- och anläggningskapital.

3 När produkten uppnår teknologisk utmognad och produktionen kan utföras i stor skala minskar investeringarna i ny kunskap, medan investeringar i maskiner och marknadsföring tillväxer.

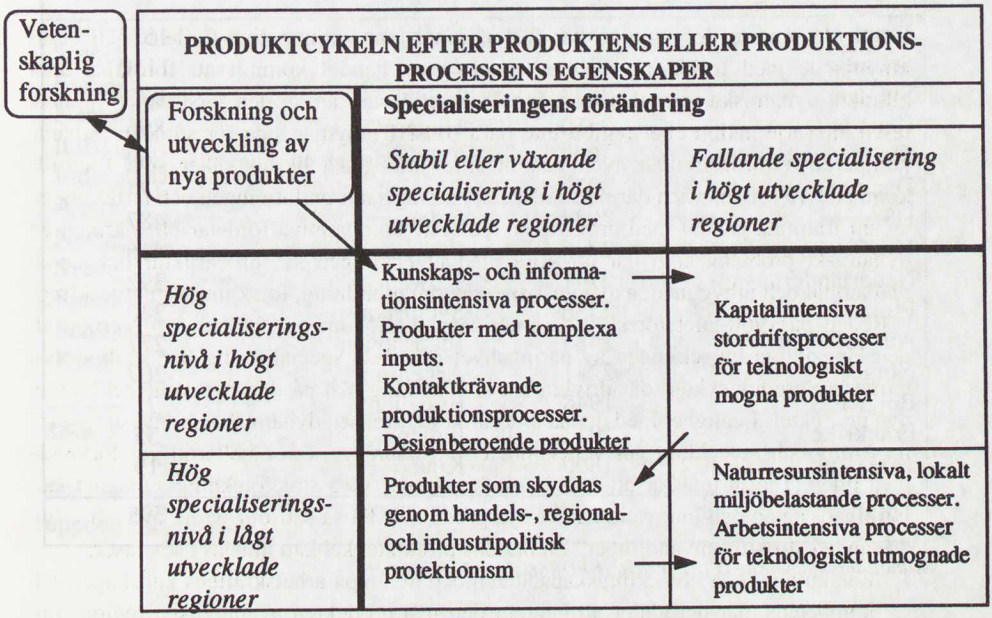
4 Om utflyttning av produktion från högutvecklade till mindre utvecklade regioner och länder sker i ett hastigt tempo bromsas ofta specialiseringen av politiska, protektionistiska skyddsåtgärder.

5 Produkter som kräver ständig tillförsel av kunskap, utvecklad produktionsservice och annan starkt kontaktberoende verksamhet tenderar att stanna kvar i högutvecklade regioner och nationer, även om alla andra faktorer skulle tala emot det.

6 Arbetsintensiv och starkt miljöbelastande verksamheter överföres i högt tempo därefter från högutvecklade till lågutvecklade regioner och nationer.

Produktcykelns olika faser illustreras i figur 1. Teorins empiriska duglighet har testats på OECD-statistik från 1970-talet och har då visat sig tämligen hållfast.

Figur 1. Produktcykeln efter produktens eller produktionsprocessens egenskaper



Skilda kunskapsbaser i öst och väst

Produktcykelteorin ger vetenskaplig och industriell forsknings- och utvecklingsverksamhet huvudrollen i den ekonomiska utvecklingen. Därför finns det anledning att något granska omfattningen av vetenskapssamhällena i Öst- och Västeuropa och därmed möjligheterna att se en snabb tillväxt av nya komparativa fördelar och därmed nya villkor för handel mellan öst och väst. Den vetenskapliga nivån kan på nationell nivå belysas för delar av Österuropa i ett jämförande globalt perspektiv. Följande tabeller anger den vetenskapliga produktionen i antal artiklar publicerade i välkända och kvalitetskontrollerade tidskrifter med inriktning mot

naturvetenskap, medicin, ingenjörsvetenskap och liknande kvantitativt orienterade vetenskapliga områden.

Tabell 6. Världens trettio största länder mätt i vetenskaplig produktion

Vetenskaplig produktion per miljon invånare 1988 till 1990, mätt i antal publicerade artiklar			
Israel	4525	Österrike	1677
Schweiz	4159	Japan	1150
Sverige	3873	Italien	972
Kanada	3450	Ungern	896
Storbritannien	3099	Tjeckoslovakien	869
Danmark	3078	Spanien	774
USA	2934	Polen	487
Nya Zeeland	2745	Sovjetunionen	416
Nederländerna	2741	Taiwan	392
Finland	2556	Sydafrika	340
Australien	2485	Jugoslavien	277
Norge	2241	Argentina	207
Belgien	1948	Brasilien	71
Frankrike	1913	Indien	55
Tyskland	1860	Kina	19
Totalt			**395**

Källa: Beräkningar av Olle Persson, INFORSK, Umeå universitet

Tabellen visar att Österrike har drygt dubbelt så stor vetenskaplig produktivitet, mätt på detta speciella sätt, som Ungern och Tjeckoslovakien, som ligger i Österrikes omedelbara närhet. Samma relation kan mätas upp mellan Tyskland och Tjeckoslovakien. Tyskand är emellertid i förhållande till Polen ungefär fyra gånger så produktivt. Tämligen genomgående gäller regeln att Östeuropa befinner sig i fråga om vetenskaplig produktivitet på samma nivå som Spanien eller Taiwan. Det finns emellertid en helt avgörande skillnad mellan Östeuropa och resten av den utvecklade världen. Huvuddelen av artiklarna är orienterade mot basal vetenskap eller sådan ingenjörsvetenskap, som knappast har någon omedelbar användning som bas för industriell forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Även ifråga om den totala produktionsnivån hamnar huvuddelen av Östeuropa på en tämligen låg nivå. Till och med det till befolkningen mycket stora Polen har en vetenskaplig produktion under den angivna perioden som nätt och jämt överträffar Danmarks, vilket illustreras av följande tabell.

Tabell 7. Vetenskaplig produktion 1988 till 1990

Antal artiklar			
USA	729997	Israel	20407
Storbritannien	177311	Belgien	19351
Tyskland	146241	Polen	18438
Japan	141595	Danmark	15798
Sovjetunionen	119041	Tjeckoslovakien	13592
Frankrike	107489	Österrike	12780
Kanada	90471	Finland	12687
Italien	55935	Sydafrika	11736
Indien	44365	Brasilien	10501
Australien	41776	Norge	9475
Nederländerna	40665	Ungern	9473
Sverige	32894	Nya Zeeland	9092
Spanien	30057	Taiwan	7164
Schweiz	27651	Argentina	6607
Kina	21609	Jugoslavien	6572

Källa: Science Citation Index, se tabell 6.

För att på ett jämförbart sätt belysa situationen i Baltikum krävs en regional uppdelning av samma material, vilket gjorts i följande tabell.

Tabell 8. Rangordning av regioner runt Östersjön efter produktion av vetenskapligaartiklar 1988 till 1991

1. Stockholm/Uppsala	22 731
2. St Petersburg	15 780
3. Köpenhamn	13 788
4. Berlin	13 126
5. Helsingfors	10 051
6. Lund	9 361
7. Warszawa	8 025
8. Göteborg	7 328
9. Hamburg	7 031
10. Oslo	6 616
11. Århus	4 439
12. Kiel	3 537
13. Wroclaw	3 187
14. Umeå	3 072
15. Åbo	2 992
16. Bergen	2 695
17. Linköping	2 430
18. Krakow	2 398
19. Trondheim	1 965
21. Odense	1 774
22. Kuopio	1 593
23. Gdansk	1 182
24. Riga	1 180
25. Tromsö	1 078
26. Lübeck	1 057
27. Bremen	1 035
28. Vilnius	976
29. Roskilde	931
30. Tartu	708
31. Jyväskylä	645
32. Torun	588
33. Szczecin	340
34. Kaliningrad	157

Källa: se tabell 6.

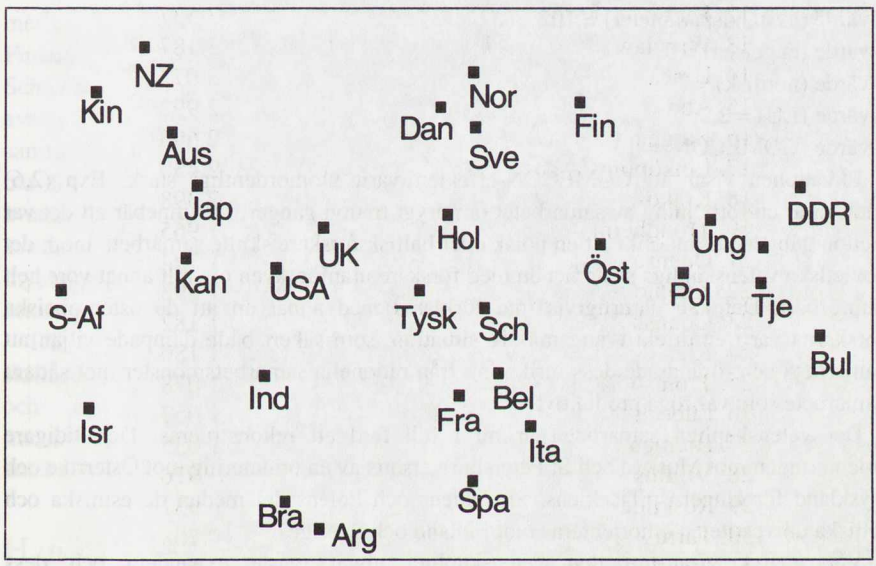
Tabellen visar att Warszawa som vetenskaplig region är drygt en tredjedel av Stockholm-Uppsala-regionen och Riga, Vilnius och Tartu har en storlek i nivå med små högskolor som Roskilde och Jyväskylä. En jämförelse med exempelvis Umeå eller

Åbo visar att universitetet i Tartu bara har en omfattning om ungefär en fjärdedel av dessa mindre, men fullständigt utbyggda universitetsregioner.

Den något dystra slutsatsen är därför att den vetenskapliga infrastrukturen i Östeuropa i allmänhet är alltför outvecklad kvantitativt eller till sin struktur för att kunna bilda basen för en snabbt förändrad uppsättning komparativa fördelar.

Mycket av problemen med den långsiktiga utvecklingen av den vetenskapliga basen har att göra med det östeuropeiska vetenskapliga "arvet". Genom den hårda hierarkiska organisationen av det vetenskapliga livet i Sovjetunionen och dess lydstater kom möjligheten att utveckla ett samarbete mot näraliggande västländer att starkt begränsas. Följande kartbild visar samspelsmönstret i det vetenskapliga livet under 1980-talet. Kartbilden är baserad på samarbetet vid författande av vetenskapliga artiklar under perioden 1981 till 1986.

Figur 2. Internationell samarbetsprofil



Källa: Luukkonen et al (1992)

Den finländske forskaren Luukkonen och hans medarbetare har utnyttjat en teknik som innebär att man sammanfattar innehållet i en mycket stor matris till enbart två dimensioner. Avståndet mellan två länder visar dels deras inbördes samarbete och dels hur likartad den vetenskapliga profilen är. De nordiska länderna har dels likartad inriktning på sin forskning med tämligen stark prioritering av livsvetenskaper samtidigt som de samarbetar intensivt sinsemellan. På samma sätt visar bilden att Sovjet låg i centrum av ett östeuropeisk kluster av likhet och starkt ömsesidigt samarbete. I en ekonometrisk bearbetning av samarbetet i termer av mängden samförfattade artiklar ger

också starkt belägg för vilka faktorer som avgör frekvensen av vetenskapligt samarbete. Följande regressionsekvation visar hur olika faktorer påverkar frekvensen av vetenskapligt samarbete mellan forskare i olika länder.

Antal samförfattade vetenskapliga artiklar =

exp (-17) * [(Storlek i)(Storlek j)]^{1,21}
* exp (-0,057) * (Tidsavstånd från i till j)
* exp (0,7) [Om båda ländernas modersmål är engelska]
* exp (1,7) [Om båda länderna är nordiska]
* exp (0,3) [Om båda länderna tillhör EG]
* exp (2,6) [Om båda länderna tillhör COMECON]
$R^2 = 0,87$
t-värde (storleksparameter) = 42
t-värde (avståndsparameter) = 10
t-värde (engelska) = 5
t-värde (nordisk) = 7
t-värde (EU) = 2,2
t-värde (COMECON) = 13

Ekvationen visar att COMECON-effekten varit utomordentligt stark. Exp (2,6) motsvarar en förhöjning av samarbetet om drygt tretton gånger. Det innebär att det var tretton gånger så sannolikt att en polsk eller baltisk forskare skulle samarbeta inom det sovjetiska vetenskapliga systemet än med forskare utanför, även om allt annat vore helt jämförbart. Det kan naturligtvis inte förklaras med annat än att de östeuropeiska forskarna var i en direkt tvångsmässig situation, som säkert både dämpade viljan att samarbeta och förändrade dess inriktning från rationella samarbetsmönster mot sådant samarbete som var föga produktivt.

Det vetenskapliga samarbetet är nu i full färd att rekonstrueras. Den tidigare orienteringen mot Moskva och St Petersburg ersätts av en orientering mot Österrike och Tyskland för Ungerns, Tjeckiens, Slovakiens och Polens del medan de estniska och lettiska universiteten omorienteras mot Finland och Sverige.

Vår analys visar att den vetenskapliga nivån måste expandera och dess samarbetsmönster byggas om i samtliga östeuropeiska länder för att kunna bli en rimlig bas för ekonomiskt betydelsefull industriell forskning och utveckling. En sådan rekonstruktion kommer säkert att ta något decennium och kommer därför knappast att inom rimlig tid kunna leda till ett brott med den specialisering och utveckling av handeln med Västeuropa som är rimlig med hänsyn till traditionellt tolkade komparativa fördelar. För Baltikums del förstärker det slutsatsen att dessa länder framför allt kommer att tjäna på att utveckla sin specialisering av näringslivet och handeln mot arbets- och naturresursintensiva produkter och processer med särskild specialisering på enklare halvfabrikat och komponenter för den nordiska industrin. För

Estlands del innebär det en tämligen stark orientering mot underleveranser till svenskt och finskt näringsliv.

Transaktionskostnadernas betydelse för handeln och integrationen

Transaktionskostnader är alla de kostnader som uppstår i samband med upprättande av kontrakt, kreditgivning och transport av handelsvaror. Transportkostnaderna har en utomordentligt nära sammankoppling med avstånden mellan länderna. Men det är inte bara transportkostnader som växer med stigande avstånd. Kännedom om sedvänjor och institutionella förhållanden brukar också avta med växande avstånd. Sådana mentala avstånd har mätts upp av geografen Ulf Erlandsson för Nationalatlasen och senare bearbetats av Gunnar Törnqvist. Det visar sig att på en indexskala är det mentala avståndet mellan Sverige och Österrike exempelvis drygt fyrtio gånger så stort som mellan Sverige och Norge och drygt tre gånger så stort som mellan Sverige och Finland. Det mentala avståndet tycks bero på skillnad i språk och geografiskt avstånd. Schweiz och Österrike är enligt dessa undersökningar på ungefär samma mentala avstånd medan Tyskland är på något mindre avstånd, vilket bara är förenligt med en samtidig inverkan av både språk och reseavstånd. De allra största mentala avstånden har Sverige till länder som Argentina och Chile. Sannolikt är därför det mentala avståndet mellan Estland och Finland på längre sikt på samma nivå som det mentala avståndet mellan Sverige och Norge. På samma sätt torde Österrike mentalt ligga mycket nära Slovenien, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Tyskland är samtidigt sannolikt mycket nära Tjeckien i fråga om mentalt avstånd.

Till dessa hinder för transaktioner bör man också lägga de rent institutionella skillnaderna i fråga om valutors konvertibilitet, den ekonomiska lagstiftningens likheter och skillnader och formella avtal om ekonomiskt samarbete. Dessa transaktionskostnader har liten eller ingen relation till transportavstånd men påverkar ändå möjligheterna till handel på ett sätt som liknar transportkostnader.

Handel, storlek och transaktionskostnader – en statistisk analys

För att testa betydelsen av olika faktorers betydelse för den faktiska handeln har en handelsmodell estimerats, i vilken exporten mellan par av länder gjorts till en funktion av:

1 exportlandets produktionskapacitet,
2 importlandets inkomstnivå,
3 ländernas gemensamma tillhörighet i något ekonomiskt block,
4 ländernas språkgemenskap,
5 transportavståndet mellan länderna.

Beräkningarna har gjorts för alla länder med rimligt tillförlitlig handelsstatistik och det totala antalet observationer av handelsflöden uppgår till drygt 1100. Beräkningarna har genomförts för åren 1988 och 1993 så att konsekvenserna av sammanbrottet för COMECON-blocket i någon mån kunnat avspeglas i förändrat beteende.
För 1988 och 1993 har följande två ekvationer bestämts på respektive års tvärsnittsmaterial.

1988:

ln [Handeln mellan land i och land j] =
-2,89 +
+ 0,756 ln [Disponibla bruttoprodukten i land j]
+ 0,72 ln [Disponibla bruttoprodukten i land i]
+ [0,52 om båda länderna tillhör EG]
+ [0,51 om båda länderna har samma språk]
+ [0,50 om båda länderna är APEC-länder]
+ [0,59 om båda länderna är ASEAN-länder]
+ [0,69 om båda länderna är COMECON-länder]
- 0,38 ln [Avstånd mellan land i och land j];
$\bar{R}^2$ = 0,68; Antal observationer = 1122

t-värden:

t (BDP_j)	= 29,0
t (BDP_i)	= 28,0
t (EG)	= 9,0
t (språk)	= 10,2
t (APEC)	= 7,1
t (ASEAN)	= 2,6
t (COMECON)	= 5,4
t (avstånd)	= 11,1

1993:

ln [Handeln mellan land i och land j] =
-2,89
+ 0,77 ln [Disponibla bruttoprodukten i land j]
+ 0,82 ln [Disponibla bruttoprodukten i land i]
+ [0,25 om båda länderna tillhör EG]
+ [0,45 om båda länderna har samma språk]
+ [0,39 om båda länderna är APEC-länder]
+ [0,65 om båda länderna är ASEAN-länder]
+ [0,30 om båda länderna är COMECON-länder]
- 0,48 ln [Avstånd mellan land i och land j];
$\bar{R}^2$ = 0,76

t-värden:

t (BDP_j)	= 33,4
t (BDP_i)	= 36,3
t (EG)	= 4,9

t (språk) = 10,3
t (APEC) = 6,4
t (ASEAN) = 3,3
t (COMECON) = 2,2
t (avstånd) = 15,5[1]

Beräkningen visar först och främst att handeln tillväxer mindre än proportionellt mot export- respektive importkapaciteten. Små länder är med andra ord mera beroende av tillgången till handelsmöjligheter än stora, vilket jag också kunnat visa i ett tidigare avsnitt av denna uppsats. Ekvationerna visar också att handelsutbytet blir större mellan par av länder som tillhör något av handelsblocken EG, APEC, ASEAN eller COMECON.

Det har också inträffat förskjutningar under tidsperioden. Det finns ingen signifikant skillnad i effekten av efterfrågekapaciteten medan betydelsen av produktions- och exportkapaciteten tillvuxit. Stora länder har blivit alltmera exportbenägna. Det är också helt klart att de olika handelsblocken haft en minskande eller i stort sett oförändrad inverkan på handelns orientering. Inverkan av COMECON har drastiskt minskat. Fortfarande fördubblades flödena mellan två länder år 1988 om båda länderna var medlemmar av COMECON. Redan efter fem år hade COMECON-effekten sjunkit från 100 procent förstärkning till 35 procent. Men det förefaller också som om EGs betydelse försvagats under perioden. Flödena mellan två EG-länder var år 1988 förstärkta med cirka 68 procent. Motsvarande värde hade år 1993 fallit till 28 procent. Mycket hög och stabil prioritering av den ömsesidiga handeln visar bara ASEAN-länderna i Sydostasien. Där fördubblas i stort sett den handel man skulle vänta sig mellan två länder till följd av samhörigheten i ASEAN. Betydelsen av geografiskt avstånd mellan länderna har förstärkts på ett statistiskt signifikant sätt under de fem åren mellan 1988 och 1993. 1988 var avståndselasticiteten - 0,38, vilket innebär att vid en förlängning av avståndet med 100 procent tenderade handeln att sjunka med 38 procent. 1993 var avståndselasticiteten - 0,48, dvs en förlängning av avstånden mellan två länder med 100 procent kunde då förväntas leda till en 48-procentig reduktion av handeln, om alla andra förhållanden kunde hållas oförändrade. Den ökade avståndskänsligheten kan kanske förefalla överraskande, men förklaras troligen av att lastbilar har blivit ett allt vanligare transportmedel för den internationella handeln i anslutning till den ständiga tillväxten av varornas värde i handeln mellan OECD-länder. Det innebär att transportkostnaden per ton-kilometer vuxit.

[1] Framtagningen av data och estimeringen av dessa ekvationer har gjorts av forskningsassistent Pontus Åberg vid nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.

Den europeiska handelns framtida struktur

De estimerade handelssambanden kan användas för att bedöma den framtida potentiella integrationen mellan olika öst- och västeuropeiska länder. Ekvationerna visar att integrationen kommer att bli särskilt betydelsefull för:

- små länder som de baltiska staterna, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Slovenien,
- länder som har betydande språklig gemenskap, d v s Estland och Finland, Tjeckien och Tyskland respektive Österrike samt möjligen Slovenien och Österrike.
- Samspelet kommer dessutom att bli särskilt starkt mellan länder med små ömsesidiga transportavstånd mellan näringslivskoncentrationer, d v s i första hand Estland och Lettland med deras närhet till Helsingfors-regionen respektive Mälardalen samt Prag-regionen med dess närhet till Wien och München och Budapest med dess närhet till Wien-regionen.

Sammanfattning och slutsatser

Avsikten med denna uppsats är att klargöra hur den faktiska strukturen hos och utvecklingen av de östeuropeiska länderna förbereder en eventuell integration med EU, som nu huvudsakligen omfattar väl fungerande industriella eller postindustriella nationer. I denna genomgång har jag avstått från behandling av situationen i Vitryssland, Ryssland, Ukraina och Rumänien p g a dessa länders uppenbara problem som nya partners i ett vidgat EU. Avgörande för den ekonomiska prioriteringen av nya medlemmar måste bli av såväl statisk som dynamisk karaktär och då omfatta ett antal förhållanden och samband:

- Förmåga att genomföra omvandlingen från underordnad del av den sovjetiska planhushållningen till att bli en likvärdig part i det europeiska och globala "marknadsspelet".
- Förmåga att mobilisera investeringsresurser tillräckliga för att åstadkomma en uthållig ekonomisk utvecklingstakt, som överträffar tillväxttakten i de västeuropeiska länder, som redan nått betydligt högre produktivitets- och välståndsnivåer.
- Möjlighet och förmåga att hantera avvecklingen av en överdimensionerad eller improduktiv jordbrukssektor.
- Förmåga att stabilisera de interna prisnivåerna och externa valutavärdena.
- Långsiktigt beroende av utrikeshandel och fördel av integration med EU-marknaden och dess enskilda ekonomier.
- Potential för vidgat nyttjande av komparativa fördelar genom specialiserad produktion och utvidgad handel.
- Möjlighet att utveckla starka ömsesidiga ekonomiska grannrelationer.
- Vetenskaplig nivå och samarbetskapacitet som bas för långsiktig utveckling av nya komparativa fördelar och omvandling av näringsstrukturen.

Dessa åtta faktorer bildar utgångspunkt för min utvärdering av en möjlig prioriteringsordning vid valet av anslutning av nya medlemmar. En sådan prioriteringsordning är en oavvislig nödvändighet, eftersom varje utvidgning av EU innebär mer eller mindre omfattande störningar för EUs ekonomi, byråkrati och inre förhandlingsordning.

Förmåga att klara "transitionen" från Sovjet-systemet till marknadsekonomin har kraftfullt demonstrerats av några av de östeuropeiska staterna – särskilt Tjeckien och Ungern. Andra förefaller osäkra på sin väg från planhushållning till marknadsekonomi.

När det gäller investerings- och sparförmåga som bas för upprustning av beståndet av en modern maskinpark, nya anläggningar, materiell infrastruktur och annat realkapital har vissa länder – Tjeckien och Slovakien – redan nu en hög andel investeringar av sin bruttoprodukt medan andra – Bulgarien och Lettland – visar en påfallande dålig förmåga att mobilisera sparande eller vinster och därmed investeringar i realkapital.

Jordbrukets långsamma omvandling utgör ett av de största ekonomiska problemen för EU. Kvardröjande ineffektiv produktion och lågproduktiv arbetskraft i lantbruks- och livsmedelsproduktionen leder till stora krav på fördelningspolitiskt motiverade subventioner och bestående höga konsumentpriser. Genomsnittligt ligger nu andelen jordbrukssysselsatta i OECD vid cirka sex procent av den totala sysselsättningen. EU-länderna är inställda på långsiktigt lägre nivåer. Flera av de östeuropeiska länderna – Polen, Litauen och Lettland – har procentuella andelar sysselsatta i jordbruket som gör deras anslutning till EU problematisk, om än inte omöjlig. Några få östeuropeiska länder har redan nu ett gott utgångsläge ifråga om jordbrukets relativa storlek inför en potentiell anslutning till EU. Det gäller framför allt Tjeckien, Ungern, Slovakien och Estland.

De flesta av de östeuropeiska länderna har haft svåra inflations- och valutaproblem under sina fem första transitionsår. Genom drastiska åtgärder har flera av länderna nu lyckats reducera inflationstakten till låga tvåsiffriga nivåer, men den långsiktiga prisstabiliteten är knappast ännu säkrad. Därmed är också deras valutastabilitet osäker. Till de välstabiliserade länderna hör framför allt Estland, Lettland, Tjeckien, Slovakien och Slovenien. Men även dessa länder kan destabiliseras av den ojämlikhet som snabbt kan tillväxa, om strukturomvandling och tillväxt skulle accelerera.

De bästa medlemmarna i en huvudsakligen ekonomiskt orienterad union är de mest handelsberoende. För dem är anslutningen till en handelsbefrämjande union en förutsättning för en hög levnadsstandard, såvida inte alternativet vore att fungera som en sadelpunkt för den globala handeln. Exempel på sådana sadelpunkter är Singapore och Hongkong, men knappast längre någon europeisk nation (möjligen med undantag av Nederländerna). Från denna utgångspunkt bör nya medlemmar i EU väljas bland de mest handelsberoende, d v s de små nationerna Estland, Lettland, Litauen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Ungern men knappast Polen och än mindre Ryssland eller Ukraina. I ett mera dynamiskt ekonomiskt perspektiv blir frågan något besvärligare –

data och statistisk sambandsanalys visar att de större nationerna nu relativt snabbt ökar sitt handelsberoende.

Det viktigaste ekonomiska argumentet för integration och vidgade handelsmöjligheter har att göra med möjligheten att bättre utnyttja specialiseringens och stordriftens fördelar. Detta argument väger tyngst för de små östeuropeiska länderna som i annat fall tvingas hålla uppe verksamheter för vilka de har allvarliga komparativa nackdelar och där stordriftens fördelar kan leda till välfärdsreducerande lokala monopol.

Statistiska analyser visar att språklig och geografisk närhet spelar stor roll för graden av integration, vare sig det gäller intensiteten i handels-, transport- eller forskningsrelationer. De nordiska ländernas intensiva samspel ger goda exempel på utnyttjande av "grannskapets fördelar". På samma sätt fanns före kommunismen motsvarande starka grannskapsrelationer, framför allt mellan Ungern, Österrike, Tjeckoslovakien och Syd-tyskland. De sistnämnda grannskapsrelationerna kommer säkert att snabbt utvecklas – särskilt om EU vidgas i dessa riktningar. I norra Europa är det framför allt Estland som såväl av språkliga som avståndsmässiga skäl kan utveckla starka grannskapsrelationer – framför allt till Finland.

På längre sikt drivs framväxten av nya komparativa fördelar av vetenskaplig forskning, teknologisk utveckling och utbildning. Mycket av denna dynamik sker genom samarbete inom EU mellan likvärdiga vetenskapliga och teknologiska forskningsmiljöer. Östeuropa var tidigare inordnat i ett hierarkiskt styrt forskningssystem, vilket innebar att lydstaterna underordnades Sovjets prioriterade miljöer i Moskva och Leningrad. Konsekvensen blev underdimensionerade forskningsmiljöer i de östeuropeiska staterna. Dessa har nu små möjligheter att på jämställd fot integreras i de stora europeiska vetenskapliga och industriella forskningsprojekten. Kunskapsflödet kommer att i huvudsak bli enkelriktat för en lång tid framåt.

Min utvärdering kan sammanfattas i en tablå.

	Est-land	Lett-land	Litau-en	Polen	Tjeck-ien	Slova-kien	Ung-ern	Bulga-rien	Slove-nien
Omvandlingsförmåga	1	0	0	1	1	1	1	1	1
Investeringsförmåga	1	0	1	0	1	1	1	0	0
Jordbruksproblem	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Ekonomisk stabilitet	1	1	0	1	1	1	0	0	1
Handelsberoende	1	1	1	0	1	1	0	1	1
Specialiseringsfördelar	1	1	1	0	1	1	1	1	1
Goda ekonomiska grannrelationer	1	1	0	0	1	1	1	0	1
Vetenskapsnivå	0	0	0	1	1	0	1	0	0
Antal positiva värden	**7**	**4**	**3**	**3**	**8**	**7**	**6**	**3**	**5**

Slutsatsen blir sålunda en att en prioritering av anslutning till EU av östeuropeiska stater bör följa följande rangordning:

I: Tjeckien, Estland, Slovakien

II: Ungern, Slovenien, Lettland

III: Polen, Litauen, Bulgarien

Litteratur och referenser

Andersson, Å.E., C. Wichmann Matthiessen, (1993) *Øresundsregionen*, Munksgaard förlag, Köpenhamn.

Frydman, R. et al (Red.) (1994) *The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States*, CEU Press, London.

Gidlund, G. (1992) *Partiernas Europa*, Natur och Kultur, Stockholm.

Gidlund, J. (1993) *Den nya politiska konserten*, Liber-Hermods, Malmö.

Gruber, W. & R. Vernon (1967) The R&D Factor in International Trade and International Investments of the United States Industries. *Journal of Political Eocnomy*.

INFORSK (Olle Persson) Bearbetningar av *Science Citation Index*, m fl databaser.

Johansson, B. (1993) *Ekonomisk dynamik i Europa*, Liber-Hermods, Malmö.

Kuklinski, A. (ed)., (1995) *Baltic Europe in the Perspective of Global Change*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Lundqvist, L., L.O Persson, (1993) *Visions and Strategies in European Integration*, Springer-Verlag, Berlin.

Luukkonen, T.O., O. Persson & G. Sivertsen (1992) Understanding Patterns of International Scientific Collaboration. *Science, Technology & Human Values*, vol. 17 No 1. Sage Publications Inc.

OECD (1995) Short Term Economic Indicators, Paris.

OECD 1980-1995, National Account Statistics, Paris.

Ohlin, B. (1933) *Interregional and International Trade*. Harvard University Press.

Schipke, A., A.M. Taylor (1994) *The Economics of Transformation*, Springer-Verlag, Berlin.

Terk, E., (1995) Opublicerat material i stencilform, Tallin.

The Baltic Review, (1993) 1-3.

Törnqvist, G., (1993) *Sverige i Nätverkens Europa*, Liber-Hermods, Malmö.

Abstract:

From small state identity to smart state profile in the European Union

Sweden´s traditional role as a small state in global politics cannot directly be transferred to the new European scene. Particularly following the expected enlargement, Sweden has few substantive, in contrast to procedural, interests in common with the diverse group of European small states. A possible revised national profile would be to emphasize the Swedish record as a smart state; a task and result oriented activist in the European policy making processes.

Formal aspects of the power balances between the large and small states within the common decision making bodies of the EU are important. Yet, the real capacity for influence in the informal transnational policy processes is even more vital for a nation with value preferences to pursue. To understand the potential for influence in this complex setting, several more or less visible dimensions of power must be recognized. The most easily observed manifestations of power are not always the most consequential forms.

This report highlights the transnational complexity of the governing structures and policy shaping processes of the EU. A menu of possible strategies for smart state influence is presented. Emphasis is placed on the opportunities for informal interpenetration of national political systems for the motivated purposes of impacting significantly on policy outcomes. These transnational penetration strategies can be operative alongside the traditional efforts to affect the work within the common institutions.

The resource constrained but smart state can take advantage of the informal flows of ideas within the EU. Sweden can concentrate its influencing capacity on shaping the parallel national and the joint European agendas. Long before formal decisions are taken at a high political level, interests are here defined and consequential, collective policy outcomes are produced.

3. Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa

Bengt Sundelius

"Virtue is no monopoly of the small powers,
but wisdom is not an exclusive attribute of the great."[1]

Den omhuldade småstatsidyllen

En av den svenska regeringens dokumenterade målsättningar inför Europeiska unionens planerade regeringskonferens, med början 1996, är att de "mindre medlemsländernas ställning i samarbetet måste värnas".[2] Denna ambition bygger vidare på en traditionell linje i svensk utrikespolitik. Den klassiska svenska betoningen på att tillhöra världens småstater förefaller vara ett politiskt val. Utifrån olika absoluta resurskriterier har denna identitet under de sista femtio åren inte alls varit självklar. Man frågar sig därför om regeringens nuvarande småstatsprofilering inom EUs reformarbete är en slentrianmässig förlängning av detta historiska arv, eller om det bygger på en förnyad analys av hur Sverige bäst kan värna sina nationella intressen inom detta samarbete.

[1] Annette Baker Fox, *The Power of Small States,* Chicago: University of Chicago Press, 1959, sid.188.
[2] *Svenska principiella intressen inför EUs regeringskonferens 1996,* Stockholm: Regeringskansliet, juli 1995, sid. 10.

Redan under tiden i Nationernas förbund och inom arbetet i Förenta nationerna och dess olika underorgan har Sverige hävdat en speciell roll som särskild beskyddare av och språkrör för världens småstater. Genom åren etablerades en så kallad svensk småstatsdoktrin.[3] Häri förordades att Sverige i egenskap av en ledande småstat, särskilt i globala sammanhang, har en skyldighet att visa solidaritet med andra små och därmed svaga stater. I denna profil ingick uppgiften att bidra till skyddet av sådana länders suveränitet samt att offentligt kritisera stormakterna då de förförde sig på världens små och svaga folk.

Vår aktiva neutralitetspolitik sedan 1960-talet kan härledas ur denna klassiska småstatsskyddande linje. Kritiken av USAs krigföring i Sydostasien och ingrepp i Centralamerika samt Sovjetunionens överträdelser i Centraleuropa och invasion av Afghanistan kan ses som tydliga utryck för denna småstatsvärnande ambition. På gott och ont har denna dimension av Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik uppmärksammats i vida kretsar internationellt och inom den svenska politiska debatten. Förespråkare har hävdat att linjen kan ge småstaten Sverige en särskild, positiv profil och ett inte negligerbart inflytande i världspolitiken, t. ex. i Förenta nationernas arbete. Kritiker har myntat begreppet den moraliska stormakten och ifrågasatt möjligheten att värna centrala nationella intressen inom den i deras ögon alltför globalt fokuserade utrikespolitiken.

Genom att placera det neutrala Sverige i den stora men heterogena ländergruppen småstater gavs landet under det kalla kriget en hög internationell profil. Sveriges roll som ledare för småstaterna byggde på antagandet att landet visserligen ej tillhör stormaktsgruppen men samtidigt är något förmer än de många övriga små staterna i världspolitiken. Genom att lyfta fram solidariteten med världens små folk (ej individuella människor) höjdes Sverige över mängden. Man fick en identitet som den första bland de många små, i stället för den kanske lika rimliga rollen som en av de minsta bland de fåtaliga resursstarka staterna.

Genom att betona Sveriges roll som en beskyddare av den relativt breda men utsatta småstatsgruppen inom världspolitiken lyftes den nationella utrikesprofilen upp från det vardagliga intressebevakningsarbetet. Man fick en mission som gick utöver det krassa hävdandet av ett snävt definierat egenintresse. Denna till synes idealistiska dimension av den utrikespolitiska profilen kan ses som ett komplement till den realpolitiskt grundade och säkerhetspolitiskt definierade, snäva alliansfriheten, syftande till neutralitet i krig.

Ett implicit säkerhetspolitiskt antagande fanns i detta synsätt. Små stater klarar inte att ensamma möta stormakternas nyckfulla och ofta brutala maktutövning. Därför måste dessa länder samverka tvärs över andra möjliga skiljelinjer, såsom ekonomiska förhållanden, olika

[3] Se t. ex. Shepard Jones, *The Scandinavian States and the League of Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1939; Ulrika Mörth, *Sverige i FNs säkerhetsråd: en neutral småstat på estraden,* Stockholm: FOA, 1991; "Den lilla nationen: till Olof Palmes minne," tema-symposium i *Internationella Studier*, Nr. 4, 1986, sid.38-56; Ulf Bjereld, *Kritiker eller medlare?* Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1992; samt översiktsarbetet av Mikael Steene, "Role Model or Power Pawn? The Changing Image of Swedish Foreign Policy 1929-1987," i *The Committed Neutral: Sweden's Foreign Policy*, red. Bengt Sundelius, Boulder: Westview Press: 1989, sid.167-194.

politiska system eller kulturella skillnader. Solidariteten med småstatsgruppen sattes sålunda framför andra centrala aspekter i den internationella politikutformingen.

Man kan emellertid utifrån flera kvantitativa kriterier under större delen av efterkrigstiden starkt ifrågasätta om Sverige reellt tillhörde gruppen småstater, där statsledningen ville placera landet. Förutom befolkningsstorlek var länge Sverige vad gäller bruttonationalinkomst, försvarsmakt, teknologisk kompetens, del av världshandeln och finansiella bidrag till globala multilaterala organisationer en av de tunga aktörerna. Man var klart mindre än de traditionella stormakterna, dock tung nog att ingå i den under många år viktiga G-10 gruppen. De tidigare svenska avståndstagandena till medlemskap i den västeuropeiska gemensamma marknaden 1961 och 1971 måste till en del förstås i ljuset av denna reella placering rätt högt upp i den internationella elitserien.

I ett avseende kunde man dock utan tvivel placera Sverige bland världens småstater. I kampen mellan supermakterna i det kalla kriget framstod naturligtvis Sverige som en militär småstat omgiven av kärnvapenmakter och deras allianser. Traditionen från det andra världskrigets strategiska inringning var här uppenbar. Inom denna säkerhetspolitiska sfär var småstatsidentiteten inte alls orimlig då möjligheten att ensam försvara sig mot endera sidan i ett stormaktskrig var synnerligen begränsade. Dock förefaller Sverige under större delen av efterkrigstiden ha delat denna maktlöshet med de flesta av Europas övriga stater, inklusive de så kallade stormakterna Tyskland, Frankrike och Storbritannien. Då det kalla krigets logik nu är passé i Europa framstår detta militärstrategiskt baserade antagande om en svensk säkerhetspolitisk småstatsroll som överspelad.

Samtidigt med en tydligen inte helt rättvisande ödmjukhet i rollen som en småstat i världen, och den rimligare svaghetsinsikten inom det supermaktsdominerade säkerhetspolitiska fältet, präglades länge Sveriges relationer till resten av Västeuropa av en "besserwisser"-attityd. Det politiska etablissemangets inställning till den framväxande gemensamma marknaden har under större delen av dess historia varit klart skeptisk. Delvis berodde detta avståndstagande på den sociala-kulturella distansen mellan den socialdemokratiska, progressiva svenska modellen och denna Europaklubb av kontinentalkatoliker med primärt socialkonservativ och kapitalistisk inriktning. Sålunda saknades den grundläggande värdegemenskap som krävs för att ett mångsidigt och förtroligt samarbete skulle kunna utvecklas, ansågs det i politiskt tongivande kretsar i Sverige. Inställningen påminner mycket om den klassiska brittiska synen på kontinentens integrationsaspirationer.

I tidigare svenska övervägandena kring ett eventuellt medlemskap i den gemensamma marknaden, sedemera EG, framtonar även insikten att Sverige inom denna krets inte kan ses som ett litet och resurssvagt land utan snarare som ett av de tyngre. Enligt flera kriterier kunde man länge notera Sveriges relativa styrka jämfört med de övriga länderna i Västeuropa. Inom den nordiska kretsen svarade länge Sverige för hälften av den ekonomiska produktionen och man kunde resursmässigt mäta sig väl med befolkningsmässigt större länder i Europa.

Liksom i England, ansågs i Sverige länge att man kunde klara grundläggande samhällsuppgifter utan samverkan med det av Västtyskland, Frankrike och Italien

dominerade EEC. Den globala småstatsmyten kombinerades med ett västeuropeiskt självständighetssyndrom. Denna dubbla identitet undergrävde länge de krafter inom näringsliv och borgerlighet som sedan tidigt 1960-tal ivrade för ett mer formaliserat svenskt engagemang för Västeuropas ekonomiska och politiska enande.

Den nu aktuella Europaorienteringen är relativt nyvaken och var en följd av EGs initiativ vid mitten av 1980-talet att skapa en inre marknad. Sålunda byggde den första fasen i vår nya Europa-satsning primärt på ekonomiska överväganden. I samband med Berlinmurens och Sovjetunionens fall kunde dessa intressen kombineras med argument för ett kraftfullare säkerhetspolitiskt engagemang i den nya europeiska arkitekturen. Både inom de ekonomiska och de säkerhetspolitiska sfärerna lyftes då "det nya Europa" fram som lösningen på den internationaliserade tidens problem.

I de yttre krafternas våld

Insikten om Sveriges internationella beroenden, finansiella sårbarhet, miljöutsatthet, och begränsande inflytande över för samhällsutvecklingen centrala beslut spreds inom det politiska etablissemanget under 1980-talets sista år. I slutrapporten till den i samhällsdebatten mycket uppmärksammade maktutredningen ingick ett kapitel med rubriken: *I de yttre krafternas våld?* Utredningens ordförande, Olof Petterson, anförde redan 1990 följande fortfarande pregnanta frågor:[4]

"Internationaliseringsprocessen reser ett antal viktiga frågor ur ett makt- och demokratiperspektiv. Hur förändras frihetsgraderna och möjligheterna att påverka för den internationaliserade småstatsdemokratin och för medborgarna i denna? En central fråga är därvid hur den pågående och alltmer djupgående internationaliseringen, exemplifierad av det omfattande integrationsarbetet i Europa, påverkar möjligheterna för ett litet land som Sverige att självständigt utforma sin ekonomiska politik. Hur kan Sverige som nation på olika sätt möta och mildra de negativa konsekvenserna för nationalstatens autonomi som naturligt följer med en ökad internationalisering? Och vad innebär det för den svenska demokratin att, som en följd av internationaliseringen, viktiga politiska beslut rörande de ekonomiska och politiska förhållandena i Sverige fattas utanför vårt land och de politiska institutioner som skapats här och som utgör viktiga grundstenar i den svenska demokratin?"

Det blev alltmer uppenbart i samband med de maktpolitiska omdaningarna i Europa i början av 1990-talet att förutsättningarna för den traditionella, återhållsamma svenska linjen gentemot resten av kontinenten radikalt hade undergrävts. Tysklands fredliga enande och Sovjetunionens snabba kollaps stimulerade även ett svenskt säkerhetspolitiskt omtänkande bort från de klassiska, supermaktsfixerade tankebanorna.

I valutakrisen hösten 1992 tydliggjordes Sveriges begränsade möjlighet att styra sitt finansiella öde. I sina memoarer har dåvarande finansministern Anne Wibble[5] vittnat om sin känsla av vanmakt i denna kris:

[4] *Demokrati och Makt i Sverige*, SOU 1990:44, sid. 368.

[5] Anne Wibble, *Två cigg och en kopp kaffe*, Ekerlids förlag, 1994, sid. 39.

"De väldiga valutaflöden som bringade kronan och många andra valutor på fall visar hur fria kapitalrörelser och ny informationsteknologi undergräver små nationalstaters reella handlingsfrihet. Det kändes frustrerande att inte lyckas försvara kronan trots alla våra insatser. Aldrig har jag, trots mitt formella inflytande, känt mig så maktlös som då. Det är bara att konstatera att andra krafter var starkare, det räckte inte med ett samlat uppträdande från regering och opposition i ett litet land som Sverige."

Man kan spåra en rak linje från de tidigare decenniernas småstatsdoktrin i världspolitiken till dagens syn bland etablerade politiker och experter om Sveriges roll som en småstat inom det europeiska samarbetet. Detta grundantagande artikulerades tydligt hösten 1995 i en tidningsintervju med riksdagsman Björn von Sydow, ordförande för EU 96-kommittén. Enligt denne statsvetare bör man skarpare inpränta "att Sverige är en liten stat. Detta borde sätta större prägel på Sveriges hållning. Jag hoppas att det skall bli vår självsyn i EU och i Europa."[6] Synsättet präglar även en rad debattinlägg av professor Olof Ruin om nödvändigheten för småstaten Sverige att acceptera en viss stormaktsdominans inom EU då "små stater är tvärtom mer beroende än stora av att EU kan fortsätta att fungera och åtlydas."[7] Temat finns även med som ett centralt element i regeringens inledningsvis citerade målsättningar inför arbetet i den så kallade reflektionsgruppen.

Ett centralt motiv bakom medlemskapet i EU anges vara att genom samverkan med andra stater överbrygga den ekonomiska sårbarhet och politiska vanmakt som uttrycktes ovan av Anne Wibble. Inom breda kretsar accepteras numera att man inte kan stå passivt vid sidan av den europeiska utvecklingen. Omsorgen om samhällsutvecklingen inne i Sverige kräver ett aktivt engagemang för utformningen av kontinentens framtid. Medlemskapet ger inflytande, medan utanförskapet endast leder till oåterkallerliga anpassningsbehov, hävdades det i den tidigare folkomröstningsdebatten.

Då Sverige redan är "i de yttre krafternas våld", d.v.s. beroende av EUs beslut inom många samhällsfält, är det viktigt med ett direkt deltagande i politikutformningen inom EU, menade förespråkare av ett svenskt medlemskap. Uppgiften för Sverige är sålunda nu att maximera inflytandet inom den europeiska politikutformingen. De inledningsvis refererade målsättningarna inför förberedelsearbetet med 1996 års regeringskonferens är ett uttryck för denna svenska ambition. Det bör dock betonas att medlemskapet i sig inte ger något inflytande över politikutformningen inom EU. Detta visserligen formellt avgörande, första steg gav endast den nödvändiga förutsättningen för att kunna spela en sådan aktiv roll.

Vi måste skyndsamt lära oss att kreativt hantera vår nya position inom EUs förpliktande och möjlighetsskapande ram. Denna historiska omställning berör i lika hög grad hur vi ser på oss själva som nation, som hur vi förhåller oss till (resten av) Europa. Sakfrågorna och potentiella tvisteämnen hopar sig snabbt inför nödvändiga ställningstaganden i EUs kontinuerliga interna dialog kring dess framtida konstruktion och roll för Europas fred och välstånd.

[6] *Svenska Dagbladet*, 1995-10-22.
[7] *Dagens Nyheter*, 1995-05-22.

Småstat i den formella maktbalansen

Den svenska regeringen eftersträvar att "EU måste bli mer effektivt - mer effektivt när det gäller att fatta beslut och mer effektivt när det gäller att verkställa dem." Samtidigt betonas att "utvidgningen österut är av starkt intresse för Sverige" samt att "förslag som i effektivitetens namn ändrar balansen mellan större och mindre medlemsstater bör avvisas."[8] En klar spänning föreligger mellan den svenska ambitionen till en högre beslutseffektivitet inom EU, önskan om en snar östlig utvidgning samt ett svenskt värnande om de nya småstaternas inflytande i det gemensamma arbetet.

Man funderar därför inom reflektionsgruppens ram över hur de nu gällande beslutsreglerna skulle kunna anpassas till ett större antal medlemsstater samt hur effektiviteten i beslutskapaciteten skulle kunna höjas eller i varje fall inte minskas. En förskjutning bort från röstregler baserade på en minsta gemensamma nämnare-princip anses allmänt vara nödvändigt. Fler sakområden och fler frågetyper måste kunna lösas genom majoritetsbeslut i ministerrådet menar förespråkare för ett effektivare och därmed kraftfullare EU. Både kvalificerade och enkla majoriteter kan komma i fråga.

Kritiker av den nuvarande ordningen befarar att även denna sammanslutning av suveräna stater efter en utvidgning kommer att förlamas av egensinniga medlemmar med diverse hjärtefrågor, vilka drivs i utpressningssyfte vid behandlingen av principiellt viktiga ärenden. Erfarenheterna därvidlag från OSSE, tidigare ESK, är avskräckande. Kortsiktigt verkande nationella intressen sätts då i motsatsställning till möjligheten att nå fram till det gemensamma bästa.

Den svenska debatten om maktfördelningen i EU har främst fokuserat på dess formella aspekter. Den kvantitativa sidan av småstatens inflytandebas har noterats genom olika inlägg om den ojämlika röstfördelningen inom ministerrådet. Denna aspekt är naturligtvis viktig som en grund för inflytande över beslutsutfall. Röststyrkan har också en central symbolpolitisk betydelse i det gemensamma arbetet inom EU. Hur kan en rimlig röstfördelning mellan olika stater uppnås i det framtida arbetet inom EUs centrala beslutsorgan; ministerrådet, kommissionen samt parlamentet? Liknande diskussioner kring detta tema har förts i samband med varje tidigare utvidgning.[9]

Den demografiska principen om en proportionell representation av de europeiska folken bryter sig mot ambitionen att höja beslutseffektiviteten och mot småstatskravet på minoritetsskydd. I svensk debatt har man betonat betydelsen av att små stater ges en fullvärdig röst inom rådet, gärna med samma formella röstvikt som större stater. Förslag att flera mindre stater skulle dela på en kommissionär har avvisats. Samtidigt har påpekats att stormakternas intresse för det gemensamma arbetet ej får stötas bort genom extrema småstatskrav på formell likvärdighet inom denna mellanstatliga beslutsarena. Det föreligger en uppenbar spänning mellan det demokratiska kravet på folklig representativitet och statssuveränitetens princip om lika värde för varje enskilt land.

[8] *Svenska principiella intressen...* sid.5, 3, 10.

[9] Jämför Carl Einar Stålvant, *Om Sveriges inflytande i den Europeiska unionen*, Bilaga 5 till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, Stockholm, 1993.

Rimligtvis kommer någon form av röstviktning att även fortsättningsvis användas inom EUs ministerråd. Befolkningsmängd har varit den klassiska, enkla måttstocken på stormakts- respektive småstatsstatus. Däremot förekommer inte explicit förslag om röstfördelning som bygger på ekonomiska resurser, t.ex. bruttonationalinkomst eller procentuella bidrag till den gemensamma budgeten. Ett sådant röstviktningskriterium används i andra mellanstatliga organ, såsom i Världsbanken och i IMF.

Naturligtvis kan ett sådant kriterium kritiseras på demokratiska legitimitetsgrunder. Däremot skulle det ge en mer direkt koppling mellan relativ beslutsmakt och finansiellt ansvarstagande för genomförandet av gemensamma beslut. En sådan tydlig koppling kunde vara legitimitetsskapande i de länder som verkar sakna ett folkligt engagemang för Europasamarbetstanken, som de rika länderna i Nordvästeuropa.

Man har även diskuterat dubbla majoriteter, d.v.s. beslut skulle bygga både på en majoritet av EUs befolkning samt på en majoritet bland medlemstaterna. En sådan dubbel majoritet kunde antingen krävas för beslut av ministerrådet, eller kunde effekten uppnås genom beslut av ministerrådet, baserade på en statssuveränitetslinje (en stat en röst), plus beslut i ett politiskt mer betydelsefullt parlament som skulle bygga på befolkningsrepresentationstanken. Ett styrelseskick med två kamrar skulle då etableras, liksom sedan länge finns i många nationella politiska system. Majoritetsbeslut skulle krävas både av ministerrådet och av Europaparlamentet för att genomföra ett förslag.

Man har i dessa förslag jämfört med USA där varje delstat har två röster i senaten (ministerrådet) medan de 435 ledamöterna i representantshuset (EU-parlamentet) fördelas mellan staterna efter befolkningsstorlek. I de flesta ärenden krävs majoritetsbeslut i båda kamrarna, samt ett godkännande av presidenten, som även ansvarar för genomförandet. EU-kommissionens godkännande av beslut skulle kunna läggas in som ett liknande tredje steg i ett framtida federalt EU. En balans mellan tre självständiga, men även nationellt förankrade maktpoler skulle sålunda etableras.

Det är värt att notera att USAs konstitution skapades först flera år efter självständighetsförklaringen 1776. Man hade efter hand funnit den första, mer lösligt sammansatta konfederationen mellan tretton suveräna stater allt för beslutsförlamad för att effektivt kunna företräda den svaga nationens intressen. Särskilt gällde detta förmågan att uppträda enat och kraftfullt i umgänget med den tidens europeiska stormakter. Under några heta sommarmånader i Philadelphia 1787 utarbetades inom en snäv elitkrets en grundlag för en ny federation. Den amerikanska konstitutionen av 1789 är alltjämt i bruk, men med 27 författningstillägg.

I arbetet med den amerikanska grundlagen ställdes principen om varje stats suveränitet mot det lika rimliga ambitionen att i demokratisk anda företräda befolkningsmajoriteter. Ett utmärkande drag för resultatet blev ett system av balanserande maktpoler och inbyggda skyddsmekanismer för minoriteterna inom unionen. Man avsåg då de små delstaterna och inte de folkliga minoritetsgrupper, vars skydd senare har betonats genom olika grundlagstillägg. Parallellen till det nu aktuella författningsarbetet inom EU förefaller slående. Dessa tidiga historiska erfarenheter torde vara högst relevanta för dagens debatt

kring olika avvägningar mellan federalism, konfederation och mellanstatlighet i ett framtida EU med en gemensam ambition att mer kraftfullt kunna hantera internationella frågor.

USAs konstitution är relativt kortfattad och allmänt hållen. Den kräver en flexibel uttolkning över tiden. Den fristående högsta domstolen gavs denna författningspolitiska uppgift. Därtill fick domstolen genom sina prejudicerande utslag en betydande integrerande funktion tvärs över den relativt hetereogena nordamerikanska kontinenten. Högsta domstolen har drivit fram enhetliga rättsprocedurer och en övergripande judiciell kultur tvärs över den växande skaran delstater.

Forskningen kring EG-domstolens roll i den europeiska integrationsprocessen har betonat en snarlik funktion. Domstolen har fört integrationen framåt genom sina prejudicerande och nationellt bindande utslag. Denna integrerande kraft förblev länge ouppmärksammad utanför mycket specialiserade juristkretsar. Sannolikt kommer EG-domstolen att spela en betydande likformande roll även i framtiden. Erfarenheterna från USA pekar mot att företrädare för små stater bör vara uppmärksamma på vilka politiska grundvärderingar, som styr denna långsiktigt normbildande process.

Det skall å andra sidan noteras att drygt två hundra år efter den amerikanska konstitutionens fastställande skiljer sig innehållet i lagar och förordningar mellan de olika delstaterna. Dessa stiftas efter lokala seder och för lokala behov, men inom ett övergripande juridiskt sammanhang. En form av subsidiaritet finns inbyggd i det nordamerikanska rättssystemet. Ett utmärkande drag för dagens nordamerikanska union är den bestående, territoriellt betingade hetereogeniteten inom många samhällssektorer, kulturella yttringar samt politiska värderingar. Delstaterna har i många stycken förblivit olika. Inom utbildning, lokalförvaltning och i den nationella politiken betonas ofta dessa särskiljande drag. Även inom en federation med en relativt stark centralmakt kan sålunda betydande juridiska och politiska variationer mellan de ingående statsbildningarna frodas över lång tid.

Hur fördelas den formella makten, d.v.s. de 87 rösterna i ministerrådet mellan EUs femton del(tagande)stater? Denna inflytande- och symbolfråga har väckt ett politiskt intresse som kanske överskrider dess reella betydelse. I praktiken förekommer sällan formella omröstningar i ministerrådet. Man förhandlar och kompromissar i möjligaste mån till dess konsensus för beslut föreligger. Omröstningar påkallas främst av stater som av olika skäl vill kunna visa att de har blivit formellt överkörda i en inomnationellt känslig fråga. I tunga, konstituerande frågor gäller naturligtvis fortfarande i praktiken det nationella vetot. Det är även fallet för den högsta politiska instansen, Europeiska rådet, och för de mellanstatliga konferenserna, såsom den som föregick Maastricht och regeringskonferensen nästa år. Danmarks erfarenheter är därvidlag belysande för hur även en liten stats suveränitet kan respekteras i sådana konstituterande frågor.

Sveriges och Österrikes fyra röster i ministerrådet ger procentuella röstandelar av 4,60; Finlands, Danmarks och Irlands tre röster ger 3,45 procent, medan småstaten Luxemburgs 2 röster ger 2,30 procent av det totala röstvärdet. Stormakterna Tysklands, Frankrikes, Italiens och Storbritanniens tio röster ger ett motsvarande värde av 11,49 procent vardera. För en kvalificerad majoritet krävs 62 av de sammanlagt 87 möjliga rösterna, d.v.s. 71 procent av röstvärdet. Med andra ord kan en koalition på 26 röster förhindra ett beslut. Ett beslut om

fördröjning i tre månader kan uppnås av endast 23 röster. Med dessa restriktiva beslutsregler framstår den i realiteten förhärskande gemensamhetsstrategin av konsensussökande vara en ändamålsenlig väg mot ministerrådsbeslut.

Som bekant föreligger med de nuvarande röstfördelningsreglerna en betydande underrepresentation för de befolkningsmässigt stora staterna. Tyskland har nästan 22 procent av EUs befolkning men ges endast 11,49 procent av rösterna i rådet. I andra ändan har Luxemburg 0,11 procent av befolkningen men har uppnått hela 2,3 procent av röstmängden. Sveriges befolkning omfattar 2,36 procent av EUs, men vi har fått nästan en dubbel så stor andel av de totala rösterna, 4,60 procent.

Denna diskrepans mellan de olika folkmängderna och den formella tyngden i ministerrådets omröstningar har noterats som ett legitimitets- och demokratiproblem. Naturligtvis har detta ojämlika förhållande engagerat kritiker i stormakten Tyskland. Men även i den svenska debatten har problemet lyfts fram. Man har menat att de små staterna har ett betydande egenintresse av ett aktivt EU-engagemang bland de befolkningsmässigt stora och resursrika länderna. Om dessa förtröttas i det tungrodda, gemensamma arbetet, och finner andra samarbetsvägar för sina nationella och bilaterala problem, förlorar de små staterna mest. En avskräckande jämförelse kan göras med hur stormakterna, speciellt USA, inte minst på grund av ett bristande formellt inflytande sedan flera decennier har valt bort Förenta nationernas generalförsamling som ett forum för beslut i centrala frågor. Bilateralism i Europaarbetet anses av många observatörer vara ett sämre alternativ för småstaten än ett av stormakterna dominerat multilateralt, institutionaliserat arrangemang med en oberoende maktpol, som kommissionen.

I ett småstatsfokuserat synsätt på den formella maktfördelningen inom EU förordas principen en stat en röst inom rådets hela kompetenssfär. En sådan nyordning skulle ytterligare öka diskrepansen mellan kravet på folklig representativitet och det formella inflytandet. Även kopplingen mellan inflytande och ett genomförandeansvar skulle försvagas. Förslag om lika röst för varje stat bygger på ett utpräglat statssuveränitetsantagande, vilket än så länge i det stora hela har varit främmande för samarbetsandan inom EG. Traditionellt har man sökt finna mellanstatliga lösningar, vilka inte har reducerats till den minsta gemensamma nämnaren, utan där det gemensamma intresset har lyfts fram.

I kombination med en röstviktning baserad på något annat kriterium, förslagsvis befolkning eller bruttonationalinkomst, torde dock ett sådant nyordningsförslag inte vara politiskt helt utsiktslöst. Liksom de först 13 och numera 50 delstaterna i USA ges ett lika värde i senaten, oavsett befolkningsstorlek eller ekonomisk styrka, kunde en suveränitetsprincip gälla som en av flera grunder för ländernas representation och röststyrka i EUs beslutsorgan. I folkrättslig mening är ju varje medlemstat suveränt likvärdig och kan därmed yrka på en sådan röstfördelningsprincip.

Förslag har framförts om så kallade dubbla majoriteter som en lösning på spänningen mellan suveränitetsprincipen och kravet på folklig representativitet. Beslut skulle bygga både på en majoritet av suveräna stater och på en majoritet av befolkningar. Hur skulle ett sådant röstförfarande slå mot stora och små stater? Madeleine Hosli vid European Institute of Public

Administration i Maastricht har räknat på olika möjliga viktningskombinationer.[10] Vid enkla majoritetsbeslut skulle de små staterna (Danmark, Finland, Irland, Luxemburg) vinna på ett system med dubbla majoriteter. Även Tyskland skulle få en ökad formell tyngd. Vid kvalificerade majoritetsbeslut (71%) skulle dock de medelstora och små staterna förlora röstvikt jämfört med dagens system.

Men Hoslis analys ger vid handen att de små staterna även vid ett dubbelt majoritetsförfarande tjänar på enkla majoriteter (44 av 87 möjliga röster), medan de stora staterna tjänar på kvalificerade majoritetsregler (62 av 87). En konsekvens vore tydligen att små stater, där dock Hosli inte inkluderar Sverige, borde förorda ett uppgivande av kravet på kvalificerade majoritetsbeslut i rådet. I stället borde man lita till enkla majoriteter, även då det så kallade dubbla majoritetsförfarandet används.

Hosli kommenterar något Norden i sin analys.[11] Hennes slutsats blir att "a possible Scandinavian block may additionally profit from the introduction of a double-majority voting system, since Denmark and Finland likely belong to the winners in terms of relative voting power." Däremot noteras att Sverige med dagens fyra röster sannolikt skulle förlora något med en sådan nyordning. Frågan man då ställer sig är om svenska intressen främjas bäst genom en mer fördelaktig position för de övriga nordiska länderna, med gemensamma värderingar i många frågor, eller om det är säkrast för Sverige att bevara den relativa röstposition man nu har?

Denna typ av frågeställning pekar på behovet av en mer djupgående analys av övriga dimensioner än den formella röststyrkan för utövande av inflytande i EU. I det följande skall ett mer dynamiskt och processinriktat perspektiv anläggas på denna maktproblematik. Detta utgör ett viktigt men i den svenska debatten förbisett komplement till det statiska, statsrättsliga synsätt som har präglat framställningen hittills om småstaten i den formella maktbalansen.

Det mångfacetterade EU-samarbetet

Dagens internationaliserade omvärld är flerdimensionell. Den som följer världshändelserna förvånas över de snabba växlingarna mellan konflikt och samarbete. Ofta uppfattas internationalisering, och därav följande interdependens, som liktydigt med goda förutsättningar för internationellt samarbete. Som kontrast härleds ofta konflikthoten ur staternas oförmåga att anpassa sin politik till internationaliseringstrenden. Sedan 1970-talet har många forskare betonat den ökande interdependensens betydelse för internationell politik och noterat en rad konsekvenser även för inomnationell politik. Denna utveckling anses även ha berört det säkerhetspolitiska fältet. Som tidigare diskuterades, upptäckte svenska politiker sårbarhetssidan av det europeiska umgänget i samband med olika nationella påfrestringar i början av 1990-talet.

[10] M. Hosli, "The Balance between Small and Large: Effects of a Double-Majority System on Voting Power in the European Union," *International Studies Quarterly*, Vol. 39,1995, sid. 351-370.
[11] Ibid. sid. 365.

Internationell interdependens är inte liktydig med harmoni och den utesluter inte mellanstatlig konflikt. Snarare kan en fokusering på denna grundläggande dimension av dagens internationella politik bidra till förståelsen av en paradox: Ömsesidigt beroende stater fattar ständigt beslut oberoende av varandra trots att konsekvenserna av deras politik ofta konfronteras. De nationella beslutskalkylerna tycks styras av relativt enkla uppfattningar om den operativa miljön. Effekterna av de tagna besluten formas dock i en svåröverskådlig internationaliserad omvärld. Kontrollen över utfallet av den egna politiken har undergrävts av faktorer som inte kan härledas till någon enskild motpart utan som måste förklaras på ett mer abstrakt plan. EU-samarbetet kan ses som ett institutionaliserat försök att överbrygga detta kollektiva styrningsproblem för Europas stater.

Nationell intressebevakning i en omgivning där det ömsesidiga beroendet inte bara lägger en grund till samarbete utan även uppfattas som en maktresurs och en inflytandekanal har uppmärksammats bland flera statsvetare i många länder. Till exempel skrev Harvard-professorerna Joseph Nye och Robert Keohane, som 1977 myntade begreppet komplex interdependens, tio år senare:[12]

"From the foreign policy standpoint, the problem facing individual governments is how to benefit from international exchange while maintaining as much autonomy as possible. From the perspective of the international system, the problem is how to generate and maintain a mutually beneficial pattern of cooperation in the face of competing efforts by governments (and nongovernmental actors) to manipulate the system for their own benefit."

Europas internationalpolitiska system bygger på två parallella dimensioner. En grundläggande komponent är den påtagliga internationaliseringstrenden och den därtill kopplade interdependensen mellan EUs länder. Dessa attribut tycks nu vara väl förankrade i det europeiska umgänget. Till och med säkerhetspolitiska frågor kan bara förstås i ljuset av sådana transnationella processer. Sektorsbundna nätverk mellan myndigheter, partier och intressegrupperingar i olika stater påverkar den centrala ledningens försök att finna en enhetlig nationell politik. Inte bara områden av lägre politisk dignitet berörs av denna urgröpning av förmågan att forma en nationell helhetslinje. Sårbarhetsaspekter förknippade med internationaliseringen har uppmärksammats i den svenska försvarsplaneringen. Konsekvenserna på andra sakområden, som inom det breda ekonomiska fältet, har naturligtvis varit än mer påtagliga. Det föreligger en bred enighet bland forskare om att internationaliseringen har förändrat villkoren för de europeiska staternas agerande internt och i det internationalpolitiska umgänget. Arbetet inom EU sedan slutet av 1950-talet är ett höggradigt och ovanligt väl institutionaliserat exempel på denna bredare trend inom internationell politik.

Samtidigt var 1980-talet något av en realpolitisk återställare. Utdragna krig, stormaktsrivalitet, regionala konflikter med supermaktsintervention, ekonomisk krigföring, rustningsspiraler, växande vapenhandel och hotande handelskrig mellan allierade vittnade om att den klassiska bilden av en internationell anarki fortfarande var tillämplig för vår

[12] Robert Keohane & Joseph Nye, "Complex Interdependence Revisited," *International Organization*, 1987, sid. 730.

analys. Ledande forskare återupptäckte den realpolitiska skolans förtjänster och denna fick, till stor del genom Kenneth Waltz storverk[13] , en renässans bland så kallade neorealister.

Den klassiska mellanstatliga grundbulten för studiet av internationell politik kom till heders igen efter en tids dominans av andra internationalpolitiska ansatser. Tyvärr saknades ofta i detta förnyade intresse för staten som maktpolitisk aktör en återkoppling till de landvinningar om den internationella politikens djupare processer, som tidigare uppnåtts genom de teoretiska rönen om internationaliseringens betydelse.

Denna modeväxling i takt med det förändrade storpolitiska klimatet befrämjar inte en långsiktig kunskapsuppbyggnad. Bland andra noterade ordföranden i redaktionskommittén för den ansedda facktidskriften *International Security*, Joseph Nye, denna brist på koppling mellan 1970-talets "liberalism" och 1980-talets "realism".[14] Det senare perspektivet belyser ensidigt den storpolitiska maktstrukturens betydelse, medan den förra ansatsen fördjupar sig i de internationella processerna inom ett givet system. Bägge perspektiven på dynamiken i internationell politik behövs för att förstå hur länder interagerar och gemensamt bildar ett internationellt system präglat både av mellanstatlighet och av en gränsöverskridande interdependens. Utvecklingen efter det kalla krigets sammanbrott snarast förstärker mönstret av ett mångfacetterat internationalpolitiskt umgänge. I dagens Europa ser man tydligt hur båda dessa dimensioner samtidigt präglar politikutformningen, till exempel i EU.

Mellanstatlighet och interdependens behöver inte uppfattas som ändpunkter längs en dimension, där den ena typen gradvis förbyts till den andra genom en historisk omdaningsprocess. Snarare kan dessa ses som komplementära element, som tillsammans definierar den internationalpolitiska miljö inom vilken Sverige agerar. Inom vissa relationer dominerar den ena dimensionen, som inom EUs höggradigt internationaliserade länderkrets. Inom andra europeiska sfärer framstår de mellanstatliga konflikthoten som den internationella politikens grundbult.

Den mellanstatliga, territoriellt definierade strukturen skapar en tydlig europeisk maktfördelning. Interdependensen möjliggör en parallell maktstruktur som bygger på förmågan att manipulera det ömsesidiga beroendet. En förskjutning inom Europa från den klassiska mellanstatlighetsprincipen och mot en utpräglad interdependensstruktur innebär sålunda inte ett steg bort från maktpolitik och mot samförståndspolitik. Snarare har förutsättningarna för utövandet av nationell maktpolitik förändrats vid en sådan glidning. Man spelar fortfarande kort i syfte att vinna, men man har bytt spelregler från poker till bridge.

Från ett svenskt perspektiv förefaller det viktigt att uppmärksamma dylika förändringar i de grundläggande förutsättningarna för utövandet av stormaktdominans likväl som småstatsinflytande. Risken finns att Sveriges nya engagemang i Europas internationaliseringsvåg inte bara leder till de förmodade fördelarna av medverkan i en

[13R.] K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York: Random House, 1979. Se även Robert Keohane, red. *Neorealism and its critics*, New York: Columbia University Press, 1986 samt David Baldwin, red. *Neorealism and neoliberalism*, New York: Clumbia University Press,1993.

[14] J. Nye, "Neoliberalism and Neorealism," *World Politics,* Vol. 40, 1988, sid. 251.

samarbetsinriktad gemensamhetstruktur. Internationaliseringens förväntade goda cirkel kan förbytas i en ond spiral av beroenden, sårbarhet och subtil maktmanipulation.

I än högre grad än före medlemskapet är Sverige delaktigt i en internationalpolitisk dynamik, som är svåröverskådlig och där vedertagna handlingsmönster inte tycks passa in. Det föreligger ett akut behov av en gedigen svensk analys av det europeiska samarbetets mångfacetterade karaktär. Denna kartläggning av Sverige i EU och av EU inne i Sverige måste fördjupas bortom dagsrubrikernas ytliga teckning av dramatiska händelser. Den kan inte heller primärt styras av det kontinuerliga trycket från EUs kortsiktiga mötesagendor. Det torde vara svårt att forma en nationell huvudlinje för ett svenskt strategiskt agerande inom EU utan att först ha en förståelse av den komplexa, interdependenta mellanstatlighetsstruktur där företrädare för svenska intressen skall verka.[15]

Den smarta staten i EU:s informella politikutformning

Är det en ändamålsenlig linje för Sverige att inom EU identifiera sig med en småstatsgruppering, på samma sätt som man har gjort inom den globala politiken? Det är inte självklart att Sverige inom den europeiska kretsen kan ses som en småstat. I röstfördelningen i ministerrådet faller Sverige liksom Österrike i en mellanställning. I medlemskapsförhandlingarna yrkade man till och med på fem röster, samma som de befolkningsmässigt större Holland och Belgien har. Många av de övriga medlemsländerna är enligt flera kriterier klart mindre. Sverige är visserligen befolkningsmässigt relativt litet, dock inte bland de minsta. Däremot anses man fortfarande vara en tung aktör i försvarsfrågor, teknologiutveckling och i ekonomiska och industriella termer.

Efter en utvidgning skulle Sverige i än högre grad framstå som ett land som inte enkelt passar in i den breda kretsen småstater. Förutom den potentiella stormakten Polen skulle sannolikt den första fasen endast omfatta stater som i de flesta avseenden är mer småstatsliknande än Sverige. Detta gäller naturligtvis de tre baltiska staterna, men även Tjeckien (10,3 milj.), Slovakien (5,3 milj.), Ungern (10,3 milj.), Slovenien (2 milj.), Malta (400.000) och Cypern (en knapp miljon). Enligt andra klassiska storlekskriterier, som bruttonationalinkomst, industriell och teknologisk kapacitet, försvarsförmåga eller territorell yta, framstår fortfarande Sverige i en annan och tyngre klass än dessa potentiellt nya medlemsstater.

Ligger det ändå i vårt nationella intresse att lyfta fram den svenska solidariteten med de många små? Därmed impliceras ett avståndstagande till de få stora staterna inom EU. På ett allmänpolitiskt symbolplan kan man se vissa fördelar, liksom var fallet under tidigare decenniers globala solidaritetsprofil. Traditionen i vår självsyn som en ledande småstat, med ett speciellt ansvar för övriga, än svagare småstater, kunde här ges ett nytt liv. En etablerad nationell roll kunde återanvändas i den för landet numera mest centrala internationalpolitiska sfären. En inomnationell legitimitet för det nya svenska europeiska engagemanget skulle här

[15] Denna viktiga poäng har tidigare lyfts fram av Gunnar Sjöstedt, "EU och ett svenskt strategiskt tänkande," *Internationella Studier*, Nr. 3/94, sid. 75-89. En skiss till grunderna för en nationell strategisk analys presenterades i Finansdepartementets utredning *Samsyn och alliansförmåga*, Ds 1995:21, Stockholm: 1995.

kunna uppnås. Betydelsen av en sådan samhällspolitisk effekt skall inte underskattas. Ett stödjande nationellt fundament torde utgöra en viktig förutsättning för en mer processinriktad EU-aktivism, i enlighet med logiken i den följande framställningen.

Däremot saknas inom den europeiska kretsen, särskilt efter en östutvidgning, någon grundläggande värdegemenskap bland dessa små och geografiskt spridda stater. Sålunda torde inte förutsättningarna för en sakpolitiskt grundad samverkan mellan dem inom EU vara de bästa. Sannolikt föreligger betydande meningsskiljaktigheter i flera av de profilfrågor som Sverige vill prioritera, t.ex. en effektiv medelsförvaltning, miljökraven, öppenheten, jämställdheten, sysselsättningen, det rättsliga området och konsumentfrågorna. I flera av dessa frågekomplex torde värdegemenskapen vara större mellan Sverige och EUs olika stormakter eller mellanstora länder, som Holland, snarare än med småstaterna bortom den nordiska kretsen.

Dessa småstater och Sverige skulle komma varandra närmast i procedurfrågor; i hävdandet av den nationella suveräniteten, i rätten att bli hörd i kommittéarbetet och få använda det egna språket, och i att ges en tjänstemannakvot i de gemensamma organen. Skräcken för ett maktfullkomligt stormaktsdirektorat skulle förena Sverige med EUs småstater. Den gemensamma nämnaren skulle bli den formalistiska suveränitetsprincipen. Denna har ofta visat sig vara småstatens yttersta utpressningsmedel i multilaterala samarbetsprocesser.

Den i den svenska debatten förespråkade småstatssolidariteten inom EU kan tydligen leda landet sakpolitiskt helt fel. Våra ambitioner i andra prioriterade områden skulle undergrävas. Möjligheterna till sakområdesbaserade allianser tvärs över ländergrupperingar, inklusive med stormakter, kunde försvåras genom en ensidig fixering vid den svenska småstatsrollen. Det förefaller inte alls självklart att bilden som småstat i EU vore en ändamålsenlig utgångspunkt för Sveriges aktiva EU-arbete.

I enskilda sakfrågor torde rörliga allianser med olika typer av länder, oavsett storlek, vara fruktbart. En sådan konstellation vore naturlig inom många områden med de två övriga nordiska medlemsländerna. Att utforma en gemensam nordisk linje inom olika policy-områden blir en huvuduppgift för det nyligen reformerade och bantade nordiska samarbetsmaskineriet. Ett av Nordiska rådets tre nystiftade utskott avses ägnat åt denna centrala uppgift. Därvidlag bör även Norges och Islands intressen beaktas, trots deras utanförskap. Fallet med den nordiska passfriheten och Schengenavtalet är belysande. Denna nordiska samordningsprocess behöver dock inte motiveras genom, eller ens blandas ihop med, den bredare tanken om ett europeiskt småstatsengagemang. En samnordisk linje i Europa, och gentemot resten av världen, har en hög folklig legitimitet i sig själv.

En alternativ referensram för diskussionerna kring den svenska ambitionen till inflytande inom EU vore att lyfta fram Sverige, inte som en småstat, utan som en smart stat. I samhällsdebatten kring förutsättningarna för landets inflytande i världspolitiken och inom EU förekommer ofta argument som implicit bygger på denna tanke. Man menar stolt att Sverige trots sin litenhet har en etablerad tradition av att föra fram idéer, kompetenta ledare och tekniska lösningar på stormakternas förhandlingsproblem. Sverige har kunnat utöva ett internationellt ledarskap genom denna kvalitativa kompetensprofil.

I denna välkända offentliga argumentation lyfts egentligen inte rollen som småstat fram, även om tankarna ofta ges den språkdräkten. Snarare belyses förutsättningarna för ett internationellt inflytande som bygger på nationella, immateriella resurser, såsom sakkunskap, förhandlingskompetens och förmåga att mobilisera expertis inom olika prioriterade policyområden. Sverige som en smart stat förefaller vara essensen av denna klassiska syn på landets prominenta internationella profil.

Stor eller liten är här mindre intressant i sig. Vad som är primärt i detta perspektiv är den nationella förmågan att maximera inflytandet på basis av de begränsade materiella men flexibla immateriella kapaciteter som finns tillgängliga. En stormakt kan illa utnyttja sina betydande resurser genom brist på skicklighet eller genom en viss prioritering. En resurssvag stat kan likaledes mobilisera kvalitativ kompetens inom prioriterade sfärer. Om man i diskussionen inför det nya europeiska engagemanget släpper den klassiska svenska småstatsmyten och i stället tar fasta på de uppenbara internationalpolitiska framgångarna blir den logiska slutsatsen att landet numera främst bör profileras som en smart stat snarare än som en småstat.

En sådan kvalitativt fokuserad metafor skulle förändra referensramarna för förberedelsearbetet inför EUs konstitutionella reformarbete. Man har då i sig inget intresse av att främja de statsrättsliga principer varigenom EUs nuvarande och potentiellt tillkommande småstater skulle särskilt värnas. Vad man istället skulle driva vore linjen att sakkunskap, kompetens, ansvarsfull medelsförvaltning, besluts- och implementeringseffektivitet och en långsiktigt verkande politisk samverkansambition måste styra det gemensamma arbetet i EUs olika organ. Den nuvarande spänningen mellan de uppenbarligen oförenliga delarna av Sveriges dokumenterade målsättningar inför regeringskonferensen skulle till en del upplösas genom en sådan omorientering bort från den hemmavanda småstatsbilden.

Den formella maktbalansen mellan stora och små stater inom EU vore i ett sådant synsätt mindre väsentlig. Balansen mellan på kortsiktiga egenintressen byggda ståndpunkter och den gemensamma förmågan att lyfta fram det allmänna bästa ur sådana myoptiska ställningstaganden vore mer central. En långsiktigt fokuserad gemensamhetslogik kunde ställas mot en begränsande kortsiktig mellanstatlighetslogik. En smart stat kan profilera sig genom kompetensen att finna innovativa lösningar på politiska sakproblem och genom förmågan att nysta upp stormaktsmotsättningar. Därigenom bidrar man till att höja EUs effektivitet, vilket i sin tur kan ge fördelar för Sverige.

Denna typ av problemlösande kreativitet är inte en utpräglad småstatskapacitet. Länder av varierande storlek kan spela en sådan resultatinriktad roll. Maktbasen ligger inte i den formella kapabilitetshierarkin utan på den reella förmågan till problemlösning. Genom åren har Benelux-länderna spelat denna maskinsmörjande roll inom EU. Expertkunskaperna bland franska företrädare i kombination med deras förmåga att finna politisk acceptans för sina förslag har länge präglat arbetet inom de gemensamma organen. Under senare år har även Danmark växlat profil från de tidiga årens något motsträviga agerande till dagens mer aktiva engagemang för gemensamma lösningar. De formella begreppen stormakt eller

småstat inom EU blir i det närmaste irrelevanta i detta processinriktade perspektiv på de kvalitativa förutsättningarna för inflytande över den gemensamma politikutformningen.

Gränslös makt

Hur kan en resursmässigt begränsad men smart stat utöva inflytande över den transnationella politikutformningen inom EU? För att förstå grunderna för denna typ av informellt maktutövande är det nödvändigt att kort diskutera det svårdefinierade begreppet makt. En sådan begreppsutredning har betydelse för analysen av den dynamiska maktbalansen mellan EUs större, mindre samt minsta medlemsstater. Problematiken kompliceras ytterligare om EU vid sekelskiftet utvidgas österut. Man får då flera resurssvaga och politiskt-administrativt oerfarna medlemsstater.

Makt som spänner över nationsgränser och griper in i samhällslivet på alla nivåer är svåranalyserad. Den är även svår att värja sig mot. Användandet av denna resurs för gränsöverskridande inflytande är komplext och inte lätt att maximera. Presumtiva maktutövare behöver kunskap om dess olika dimensioner, möjligheter och begränsningar. I det följande presenteras några grundelement för denna gränslösa maktutövning.

Maktanalys står centralt inom statsvetenskapen. Samtidigt är studieområdet en begreppslig och empirisk träskmark. Makt kan ses ur tre dimensioner. Den huvudsakliga skiljelinjen mellan dessa är graden av tydlighet i utövandet av makt. Enligt klassisk analys, inte minst inom internationell politik, bygger maktens så kallade första ansikte[16] på en aktörs förmåga att tvinga andra aktörer att mot deras vilja agera på något för den första aktören fördelaktigt sätt. Direkt tvång eller hot om tvingande sanktioner kan förekomma. Avsikten kan antingen vara att förmå motparten att agera på något sätt eller att hindra denna från ett visst handlande. Mycket av forskningslitteraturen kring staters ojämlika internationella villkor utgår från detta antagande om den identifierbara maktens betydelse för relationen mellan små och stora länder. Likaledes kan dagens debatt i Sverige, och i många andra länder, kring suveränitets- och röstfördelningsfrågorna i EU härledas ur ett sådant mekanistiskt synsätt på internationella politiska förhållanden. Den formella statusen i ministerrådet är en tydlig maktresurs som måste värnas, hävdas i den svenska debatten.

Den andra maktdimensionen utgår från en mer problematiserande syn på förhållandet mellan aktörer. Makt liksom vanmakt kan förklaras utifrån icke direkt identifierbara aktörsageranden, hävdas inom denna tradition. Processerna kring politikutformningen kommer i centrum för analysen. Fokus läggs på de mer eller mindre synliga barriärer som kan hindra eller främja vissa frågor från att placeras på den gemensamma dagordningen. Inom internationell politik betonas ofta betydelsen av att kontrollera det gemensamma regelverket för beslut och på så sätt styra resultatet i en viss riktning. Olika kvalitativa dimensioner av internationell maktutövning sätts här i fokus.

Av hävd har stormakterna utövat mycket av sitt inflytande i världspolitiken genom att dominera arbetet kring utformningen av de internationella principer, regler och normer som

[16] S. Lukes, *Power- A Radical View*, London: Macmillan, 1974.

styr den mer vardagliga ärendebehandlingen. Romfördraget, Enhetsakten och Maastrichtfördraget är exempel på sådana normgivande regelverk för de dagliga arbetsprocesserna. Vi vet att de ledande staterna ägnade utformningen av dessa centrala traktater stor uppmärksamhet. Resultaten från den kommande regeringskonferensen kommer likaledes att få en viktig regelsättande betydelse för det framtida arbetet inom EU. Dess stormakter tar detta normbildande översynsarbete på stort allvar.

Maktens så kallade tredje ansikte lyfter fram än mer subtila processer närmast av psykologisk natur. Hur kan man få en motpart att tänka och agera annorlunda än vad denne utifrån sitt reella egenintresse borde ha gjort? En huvudfråga inom denna maktdimension blir varför vissa uppenbara intressemotsättningar överhuvudtaget inte manifesteras genom ett konfliktbeteende. De hanteras på de mäktigas villkor. Potentiellt viktiga frågor undandras sålunda en öppen intressekonflikt.

I denna tredje maktdimension ryms aspekter såsom idémakt, ideologisk dominans och kulturell hegemoni. När ett lands politiska ledning självbinds genom att anamma ett internationellt vedertaget synsätt krävs inga mer direkta inflytandeförsök för att förmå staten att handla på ett visst sätt. De nationella beslutsfattarna är redan kognitivt fångade inom de av andra givna referensramarna. De får en självupplevd, subjektiv insikt om det bästa för landet i en given handlingslinje. Den övertygande tyngden i de tongivande idéerna vid slutet av 1980-talet kring EUs höghastighetståg mot den inre marknaden, med det symbolladdade årtalet 1992, kan förstås i detta tredje maktanalysperspektiv.

Man kan säga att gränsdragningen suddas ut mellan demokrati, i meningen att de normer som reglerar ett nationellt kollektiv är uttryck för autonoma beslut, och heteronomi, d.v.s. att de för kollektivet reglerande normerna har satts av någon instans som står utanför kollektivet självt. Det följer av detta resonemang från maktutredningen, att en djuplodande analys av den interna maktfördelningen i ett land ter sig ganska meningslös om inte kopplingar görs, dels till de regulativa ramarna för maktutövning, och dels till de dimensioner utanför statsgränserna som i stort definierar dessa interna ramar. Statsvetarna Kjell Goldmann och Magnus Jerneck ställde i en av de så kallade EU-konsekvensutredningarna frågan hur demokratin och det parlamentariska arbetet påverkas av internationaliseringen.[17] Den centrala maktproblematiken behandlades redan tidigare av professor Lars-Göran Stenelo i en av maktutredningens många böcker.[18]

Maktens tre ansikten skall ses som ömsesidigt förstärkande delar av en samverkande och potentiellt manipulativ helhet. John Ikenberry och Charles Kupchan[19] har inom denna tematik studerat USAs försök att efter andra världskriget skapa en hegemonisk kontroll över utrikeseliten i det nya Italien. Man fann att i USAs engagemang för efterkrigstidens

[17] Kjell Goldmann, " Sverige, EG och politikens internationalisering," samt Magnus Jerneck, "Demokratisk förankring," i *Suveränitet och demokrati*, bilagedel till EG-konsekvensutredning: Subsidiaritet, SOU 1994:12, Stockholm, 1994, sid. 91-116, 175-234.

[18] Lars-Göran Stenelo, "Den internationaliserade demokratin," i *Makt och Internationalisering*, red. Göte Hansson & Lars Göran Stenelo, Stockholm: Carlssons Bokförlag, 1990, sid.273-363.

[19] John Ikenberry & Charles Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, vol. 44, 1990, sid. 283-315.

demokratiska och västorienterade Italien förekom en rad samverkande inflytandetekniker. Genom normativ övertalning förmåddes centrala beslutsfattare att anamma ett nytt synsätt i politiska frågor. Genom diverse materiella förmåner förleddes eliten till ett överdrivet positivt och okritiskt förhållningssätt gentemot stormakten. USA deltog även direkt i omstöpningen av landets politiska, administrativa och ekonomiska institutioner. Enligt författarna internaliserade efter en tid eliten de normer och värderingar som var tongivande inom stormaktshegemonen. Denna mångfacetterade penetration av Italien ledde till en kognitiv förändring inom den lokala eliten till förmån för de värderingar och den idévärld som USA identifierades med.

I Italien var syftet efter kriget att bygga demokratiska institutioner, en effektiv förvaltning samt en fungerande marknadsekonomi. Detta historiska fall förefaller slående aktuellt. Dagens västliga ambitioner i Central- och Östeuropa bygger på en liknande tanke om möjligheterna till en grundläggande omdaning av dessa ekonomiska och politiska system i riktning mot de värderingar och normer som i Västeuropa anses legitima. Maktens tre ansikten kan säkert synliggöras även i 1990-talets än mer vittomfattande försök till gränsöverskridande inflytande.

Några Harvardbaserade Europa-forskare har noterat hur företrädare för dessa svaga stater i Central- och Östeuropa redan 1989-91 snabbt anpassade de nationella policylinjerna till de mönster man uppfattade förväntades i väst.[20]

"We call this policy pattern anticipatory adaptation: a country's unilateral adoption of a set of norms associated with membership in an organization prior to it actually being accorded full status in that organization, or even receiving guarantees of entry. ...Institutions, particularly those of the European Community, are therefore as much instruments of cooptation and socialization as they are tools of regulation."

Tydligen kan lokala utrikeseliter utanför EU vid speciella omständigheter snabbt internalisera den europeiska hegemonens värderingar och normer för politikutformning och för det marknadsbaserade ekonomiska livet. Hände något liknande i Sverige i början av 1990-talet då det svenska etablissemanget utsattes för diverse ekonomipolitiska påfrestningar samtidigt som den symbolpolitiskt laddade inre marknadens hägrande framtid lockade?

Det är uppenbart att ett blottläggande av maktbalansen mellan EUs medlemsstater måste utgå från en mångdimensionell syn på internationalpolitisk maktutövning. Stormakterna inom EU är tunga aktörer på grund av flera samverkande aspekter. Deras betydande potentiella resurskapacitet och formella röststyrka kan mobiliseras i ett givet frågekomplex. Därtill har de aktivt bidragit till utformningen av det gemensamma regelverket. Detta kan sålunda antas i varje fall inte verka emot deras långsiktiga intressen. Sådana inbyggda fördelar tillfaller främst Tyskland och Frankrike, medan Storbritannien kom in i den institutionsbyggande verksamheten långt senare. Därtill finns goda förutsättningar för ambitiösa stormakter att även utnyttja maktens tredje ansikte, enligt exemplet ovan. Man kan

[20] Robert Keohane, Joseph Nye, Stanley Hoffmann, red. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Cambridge: Harvard University Press, 1993, sid.182.

med fog hävda att Frankrike med stor framgång har lyckats i detta avseende genom sin kulturella och administrativa penetration av EUs gemensamma institutioner.

En nykomling till EU konfronterar sålunda stormakternas maktutövning samtidigt på flera plan. Den mest synliga dimensionen är inte nödvändigtvis även den som är svårast att stå emot. Exemplet från efterkrigstidens Italien ovan manar till eftertanke kring frågan hur Sveriges institutioner, regelverk och tongivande ekonomipolitiska och säkerhetspolitiska synsätt framgent kommer att präglas av elitens ständiga och oftast dolda samverkan med företrädare från andra länder med andra värderingar och intressen att driva. Sverige har genom folkomröstning frivilligt valt denna interpenetration. Dess långsiktiga integrativa konsekvenser är dock ännu inte urskiljbara.

Internaliseras på sikt yttre normer och värderingar av den svenska administrativa och politiska eliten? Fångas man i en verklighetsuppfattning och i problemdefinitioner som har formulerats för andra syften och av andra aktörer inom EU? Förleds man av de yttre, glansfyllda EU-attributen till att omdefiniera primära nationella intressen? Vad innebär egentligen den så kallade europeriseringen av vår statsförvaltning och vårt nationella regelverk? Maktutredningens tidigare refererade frågor om de föränderliga betingelserna för vår autonoma demokrati och hävdvunna styrelseskick förefaller minst lika viktiga efter det självvalda medlemskapet som de var 1990.

Den totala maktbalansen inom EU kan förmodas väga över till förmån för de ledande staterna. Däremot kan även en mindre, men smart stat dra fördel av de många subtila möjligheter till inflytande, som den intima och breda samverkan med andra länder erbjuder. Om man har insikt om maktens mångdimensionella karaktär kan man både öka medvetenheten om dess risker samt bättre utnyttja dess inflytandepotential. Liksom i klassisk underrättelseanalys krävs för en god framförhållning i det strategiska maktspelet en intim kunskap om den operativa miljö vari man söker driva egna intressen i samverkan och i konkurrens med övriga deltagare. Samarbete och konflikt är i denna process två sidor av samma mynt.

Strategier för transnationellt inflytande

Det klassiska området "grand strategy" har fått förnyad uppmärksamhet i stormakterna som ett resultat av de senare årens säkerhetspolitiska turbulens. I efterföljd av klassiska strategiska tänkare såsom Liddell Hart, Sir Michael Howard och Edward Luttwak har yngre forskare fokuserat på dagens behov av mer grundläggande revideringar av olika nationella strategier. Gemensamt för dessa innovativa arbeten är försöket att knyta samman den säkerhetspolitiska analysens inriktning på mellanstatliga hot och inflytandestrategier med interdependensforskningens mer komplexa syn på de transnationella processer, som ett land utgör en del av.

I den svenska officiella retoriken har sedan länge den "aktiva utrikespolitiken" lyfts fram. Länge saknade dock denna diffusa dimension något mer konkret innehåll. I det följande skall några möjliga utåtriktade strategiansatser presenteras i syfte att ge ett konceptuellt underlag

till debatten kring hur den lilla men smarta staten Sverige kan hantera sin inflytandeambition inom EUs samarbetsram.[21]

Mellanstatliga förhandlingar utgör det kanske viktigaste medlet, förutom vapenmakt, för utövandet av internationellt inflytande. Detta forskningsfält är väl upparbetat. Man har visat att förhandlingsframgång inte är ensidigt kopplad till en stats resursbas utan är ett resultat av flera interrelaterade situations- och processfaktorer. Ofta betonas i denna litteratur de multilaterala arenornas fördelar för en småstat, medan en stormakt sägs föredra direkta och bilaterala förhandlingskanaler. Förhandlingar mellan två ojämlika stater är vanliga inom den internationella diplomatin. Däremot har denna typ av asymmetrisk förhandling studerats i mindre utsträckning än spelet mellan relativt jämställda motståndare, såsom mellan stormakter.

Ett skäl till denna lucka i forskningslitteraturen kan vara svårigheten att analytiskt fånga maktdimensionens roll då två uppenbart ojämlika stater genom förhandlingar når en överenskommelse som inte överensstämmer med den starkares utgångsbud. Detta resultat kan inte förklaras utifrån en enkel maktbaskalkyl likt de som ofta används i mer populära framställningar av internationell politik. Utfallet kan endast förstås om man differentierar mellan olika maktdimensioner och relaterar dessa till det aktuella förhandlingsspelet. Man kan då studera hur den svagare lyckas kompensera för asymmetrier i en komponent genom fördelar i andra. Den relativa maktbalansen i en bilateral förhandling är sålunda inte statisk utan kan förändras genom aktörernas insatser under förhandlingens gång.

En rad förhandlingsstudier har visat att dessa mellanstatliga konfliktlösningsmekanismer inte lever sitt eget liv utan påverkas i hög grad av omkringliggande politiska processer och normer. Efter en analys av ett antal asymmetriska förhandlingar ger en forskare detta råd till förhandlare:[22] "Learning to exploit contextual and systemic factors is especially critical for the weak state, since such factors often serve as constraints on the strong state's behavior". En heltäckande inflytandestrategi kan därför ej begränsas till medverkan i mellanstatliga förhandlingar, som i EUs ministerråd. Därtill måste man försöka påverka det övergripande regel- och normsystem, inom vilket de enskilda förhandlingslösningarna utformas.

I ett internationalpolitiskt system som delvis präglas av mellanstatlighetens logik vore det för den svagare parten rimligt att försöka bidra till regelförändringar i riktning mot ett normsystem där större hänsyn tages till allmängiltiga principer än till skiftande nationella maktkrav. En stats sårbarhet, förhandlingsposition gentemot en stormakt, och förmåga att hävda autonomin i ett internationellt nätverk av beroenden påverkas av ett välförankrat gemensamt regelverk, likväl som av den materiella resursfördelningen mellan ledande stater. Ett fördelaktigt normsystem är i sig en grund för inflytande.

[21] Detta avsnitt lyfter fram den menu av möjligheter till inflytande som kan aktualliseras i EU-arbetet. Särskilt poängteras de aspekter som faller utanför en inflytandeanalys fokuserad på formella röstregler eller andra kvantitativa resurskriterier. Framställningen är normativ i den mening att här förordas ett mer aktivistiskt och processinriktat synsätt på Sveriges inflytandemöjligheter. Denna syn kan kontrasteras mot det mer begränsande, suveränitetsfixerade strategiperspektiv som har varit tongivande i den svenska samhällsdebatten om Sveriges småstatsroll i EU.

[22] William Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiations: How weak nations bargain with strong nations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1988, sid. 141.

I studiet av multilaterala organ framhävs dessas roll som knytpunkt för organisatoriska nätverk inom ett avskiljbart sakområdeskomplex. Begreppet regim har myntats för dessa "öar av ordning i en värld av oordning". Liksom folkrätten, skapas internationella regimer ofta av företrädare för de tyngre aktörerna i internationell politik. Mer eller mindre ensidigt formas för dem fördelaktiga arrangemang. Även för småstater kan regimbyggande verksamhet löna sig. Ofta fungerar dessa som stötdämpare där resursolikheternas effekter på mellanstatliga förhandlingar kan absorberas. En småstat konfronterar inte isolerat en stormakt utan kan dra fördel av den omkringliggande processdynamiken inom problemområdet. EUs småstater har traditionellt sett de gemensamma organen, särskilt kommissionen, som sina allierade i konfrontationer med de större staterna.

Två krav bör uppfyllas för att internationella regelverk och regimer skall kunna tjäna en svagare stats intressen. Dels måste de fungera som skyddsbarriärer mot den starkares vilja, och inte ensidigt manifestera den underliggande ojämlika resursstrukturen. Dels måste stormakterna uppfatta dessa gemensamma mekanismer som ändamålsenliga för sina nationella syften. En uppenbar spänning föreligger mellan dessa två krav. Så länge en stormakt prioriterar långsiktig systemstabilitet framför kortsiktiga sakintressen kommer denna motsättning inte i dagen. Den svagare staten kan då utnyttja den starkares preferensordning och egensinnigt driva sin politik. Denna fördelaktiga kombination har inom EU kunnat utnyttjats av många mindre stater, som i detta avseende kunnat åka snålskjuts på den etablerade ordningen.

I Sverige förordas sedan länge investeringar av våra begränsade inflytanderesurser i medverkan i multilaterala sammanhang. Denna tradition ligger helt i linje med den nuvarande ambitionen att utöva makt inom EU. Enligt resonemanget ovan är dock inte denna fokusering på processerna inom EUs gemensamma organ tillfylles. Därtill behöver man påverka de centrala staternas definitioner av sina grundläggande intressen och strategival. Om man har ambitionen att medverka i de transnationella processer som styr den gemensamma politikutformningen inom EU behöver man också kunna påverka inifrån de aktörer som i första hand formar dessa. Bilaterala nätverk förblir centrala även i ett övergripande multilateralt samarbetssystem, såsom EU. Medan den förhärskande mellanstatlighetsprincipen uppställer ett sådant krav på en ambitiös medlemsstat, kan interdependensens konsekvenser för internationella relationer visa på en strategi för detta ändamål.

En penetrerande inflytandeansats skiljer sig från den traditionella strategiarsenalen genom att spänna tvärs över nationsgränserna. Landets politiska beslutscentrum konfronteras inte utan penetreras. I en sådan transnationell inflytandestrategi överbryggas även gränserna mellan de inomnationella, mellanstatliga och internationella analysnivåerna. Målgruppen finns inom en annan stat, men kanalerna dit blir mer mångfacetterade än i den mellanstatliga förhandlingsstrategin. Istället för att konfrontera diplomatiska representanter för en stormakt, t. ex. i ministerrådet och dess underorgan, penetreras detta lands förvaltning och politiska system i syfte att påverka processen bakom förhandlingsdirektiven.

Den klassiska litteraturen kring diplomati och spionage är fylld av exempel på utländska försök till inre påverkan. Sannolikt har förutsättningarna för dylika intrång i en stats inre liv

ökat under dagens betingelser av breda och intensiva kontaktytor mellan länder. Relationerna mellan de västliga demokratierna liknar snarare en förlängning av inrikespolitiska interaktionsförhållanden än ett klassiskt diplomatiskt umgänge mellan suveräna stater. Kontakterna mellan industriländerna och tredje världen fungerar ofta på ett likartat sätt. Här finns en etablerad tradition av transnationell penetrering, i alla fall i ena riktningen.

För Sverige, med breda och intensiva kontaktytor med Europas stormakter, kan detta transnationella perspektiv erbjuda ett komplement till övriga utåtriktade strategier. Liksom en internationell regim anses fungera som stötdämpare mot en stormakts vilja, kan penetration av motpartens inre politiska liv skapa skyddsbarriärer mot alltför kraftiga viljeyttringar vid förhandlingsbordet.

Det är möjligt att en av de viktigaste konsekvenserna för den utrikespolitiska eliten i Sverige, som följd av internationaliseringsvågen och Europa-engagemanget, blir ett nytänkande kring uppsättningen möjliga inflytandestrategier. Den här betonade, gränsöverskridande ansatsen skall något förtydligas genom en kort diskussion av fyra olika penetreringstyper. Denna transnationella strategi ses endast som ett komplement till de mer traditionella instrument där man inte lika klart utnyttjar internationaliseringens konsekvenser för nationellt beslutsfattande.

En sedan länge förordad inflytandestrategi är att nå direkt in i stormaktens innersta politiska centrum. Högre ämbetsmän inom förvaltning och ledande politiker är ofta mottagliga för personliga kontakter på hög nivå. Denna inflytandekanal kan ge ett direkt genomslag på politikutformningen, men den är sällan kostnadseffektiv. Strategin baseras på en överdriven uppfattning av möjligheterna för enskilda makthavare att gripa in i och styra en stormakts tunga förvaltnings- och lagstiftningsmaskineri. Däremot kan sådana intima personkontakter i värdlandet ha betydelse för inflytandeagentens status inom sin hemmaorganisation.

Inflytande genom att delge information och teknisk expertis till handläggare på mellannivå erbjuder ett alternativ till försöken att nå den högsta politiska ledningen direkt. Specialister deltar ständigt i transnationella nätverk, där möjligheterna till ömsesidig påverkan i komplicerade frågor kan vara goda. Genom utsända experter eller genom lokala konsulter med kunskap om den relevanta myndighetsstrukturen, kan beslutsberedare, d.v.s. ofta de verkliga beslutsfattarna, inom ett sakområde nås. Tillträde till upptagna tjänstemän, likväl som politiker, är en åtråvärd resurs i Bonn, Paris eller London. Den främsta tillgången är då en gedigen kompetens inom det område där den berörde handläggaren brottas med ett problem. Formell rang inom hemmaorganisationen kan betyda mindre än förmågan att bidra till den stressade handläggarens problemlösning.

Ofta kan anställda i internationella sekretariat nå längre in i förvaltningen än kollegor från andra stater. Förutom en uppenbar kompetens inom sakområdet kan dessa tjänstemän uppfattas som "opartiska" jämfört med nationella representanter. Den internationella yrkeskåren kan därför användas som förmedlare av information och därmed även som informella inflytandeagenter tvärs över statsgränserna. Genom att placera dugliga handläggare vid internationella sekretariat kan man sålunda öka förutsättningarna för broar in i andra stater. Anställningar inom EUs gemensamma organ är självklart centralt. Men

även andra relevanta organisationscentra kan beaktas, såsom OECD och UNESCO i Paris, WTO i Génève eller IMF i Washington.

Formella hinder kan begränsa direkta ingripanden i nationella politiska processer. Genom allierade kan man ändå ofta indirekt delta i utformningen av politiska beslut av intresse. Inom partirörelser, intresseorganisationer, industrin och inom forskningscentra finns alltid grupper, som kan övertygas om det berättigade i en annan stats eller ett statsbärande partis synsätt. Genom att odla sådana gemensamma perspektiv kan man helt legitimt få inhemska företrädare för landets intressen. Man kan långsiktigt bygga informella allianser med delar av stormaktens samhälle eller förvaltningsapparat. Utländsk penetration av förvaltningsapparaten tycks vara en realistisk möjlighet i pluralistiska samhällen med en relativ öppenhet mot utländska impulser, som inom EUs ledande stater.

Den mindre staten står sällan ensam mot en kompakt enighet inom en stormakt. Man kan ofta räkna med potentiella bundsförvanter inom denna gigant. Gränsöverskridande sakintressen leder då till stöd inom beslutsprocessen i syfte att driva fram en politik, som även gagnar dessa interna grupper. Det svåra i denna koalitionsbyggande strategi är att identifiera företrädare för gemensamma intressen innan ett ärende blir aktuellt för beslut på hög nivå. Genom god framförhållning kan man fånga upp ett potentiellt problemområde innan den officiella positionen låses fast. Utrymmet för informell påverkan krymper sannolikt ju längre fram i beslutsprocessen ett ärende har nått.

Om EUs stormakter kan påverkas genom transnationell penetration, är det sannolikt att även Sverige kan utsättas för liknande strategier av andra stater. Inom den forskningstradition som betonar tredje världens ensidiga beroendesituation, framhävs ofta detta potentiella maktmedel mot en liten, sårbar stat. De uppenbara politiska och ekonomiska instrumenten är här mindre intressanta än mer subtil manipulering, såsom försök till informationsstyrning. Återkopplingen till den tidigare diskussionen av maktens tre, och mer eller mindre dolda dimensioner är uppenbar. Långsiktigheten inom denna typ av penetrerande verksamhet skall inte underskattas. Sålunda krävs ett nationellt strategiskt perspektiv för att kunna använda denna ansats, likväl som en förmåga till analys bortom det dagsaktuella för att kunna värja sig mot andras, oönskade inflytandeförsök.

Ömsesidigheten i utnyttjandet av den internationella interdependensens dynamik som inflytandekanal är påtaglig. Detta drag understryker den nationella samordningens roll. Det ämnet behandlades ingående i mitt bidrag till maktutredningen.[23] Statens förmåga att förhindra andra tillträde till det egna samhället samtidigt som möjligheterna till penetrering av andra nationers inre liv tas till vara framstår som en viktig, informell maktkomponent i en internationaliserad värld.[24]

Kunskapen om transnationella inflytandestrategier likt de här skisserade är ännu mycket ofullständig. Naturligt nog har de medverkande i sådana aktiviteter ringa intresse av att uppmärksamma dessa informella kanaler till den politiska beslutsprocessen i andra stater. Verksamheten hotar den även inom Europa omhuldade nationella suveränitetsprincipen.

[23] B. Sundelius, " Internationaliseringens gränser," i Hansson & Stenelo, op. cit. sid. 225-272.

[24] Jämför den innovativa analysen och de tänkvärda förslagen i utredningen, *Samsyn och alliansförmåga*, Ds 1995:21, Stockholm: Finansdepartementet, 1995

Bland statsvetare har sådan verksamhet endast studerats i mycket liten omfattning. Ansatsen tycks falla mellan de vedertagna studiefälten inom ämnet. Genom sin gränsöverskridande natur kräver en analys av detta område att kunskaper om inomnationell politik och om internationell politik vävs samman. Det behövs ett öppnare analysperspektiv på de internationalpolitiska strukturer och transnationella processer som tillsammans formar Sveriges operativa Europa-miljö.

Idémakt som Europastrategins grundbult

Liksom det nationella beslutsfattandet i en tid av internationalisering, enligt flera forskare, framstår som allt mer osynligt och svåråtkomligt för kritisk granskning kanske även utövandet av den nationella intressebevakningen gentemot andra stater i allt högre grad glider förbi också en observant rapportör. De mellanstatliga maktstrategiernas främsta egenskap framstår i detta perspektiv vara dess relativa tydlighet både för observatören och för praktikern. Det är däremot inte säkert att de också förblir de mest centrala och ändamålsenliga instrumenten för att utöva ett reellt inflytande över den övergripande politikutformningen inom ett nationellt problemområde. Kanske den växande forskningslitteraturen kring det idégrundade samspelet mellan internationell interdependens och inomnationell politik kan belysa denna viktiga problematik?

Medan man i en riklig och teoretiskt sofistikerad litteratur länge har undersökt hur samhällen och stater sammanvävs genom olika integrationsprocesser föreligger färre studier om hur idéer och policyuppslag sprids över nationsgränserna. I denna nu växande genre fokuseras analysen på hur olika nationellt baserade intressen formas genom kopplingar till internationella nätverk och andra idé-spridningskanaler. Idéer blir en mellanliggande faktor mellan inomnationella och internationella strukturer och dessa binds samman genom olika transnationella processer. Den tyske forskaren Thomas Risse-Kappen[25] hävdar slagkraftigt att "ideas, however, do not float freely... I argue that access to the political system as well as the ability to build winning coalitions are determined by the domestic structure of the target state, that is, the nature of its political institutions, state-society relations, and the values and norms embedded in its political culture".

Att kunna formulera och hävda nationella intressen inom en europeisk miljö av mellanstatlighet och interdependens kommer sannolikt att förbli en central politisk uppgift för Konungariket Sverige. Relationerna inom det förtätade, transnationella Europa omfattar en rad centrala tvistefrågor som måste hanteras genom olika mer eller mindre subtila inflytandestrategier. Utformningen av Sveriges "grand strategy" i denna komplexa operativa miljö är nu inne i en formativ fas.

I det nödvändiga analytiska förarbetet till framtida nationella utspel inom EU från den internationaliserade, resursknappa men smarta staten Sverige kan man lämpligen ta till sig

[25] Thomas Risse-Kappen, "Ideas do not float freely," *International Organization,* 1994, sid. 187.

den anda av optimistisk ödmjukhet inför den komplexa verkligheten, som präglade Robert Keohanes & Joseph Nyes slutord i deras klassiska verk inom genren:[26]

"We have studied the policy implications of interdependence in order to contribute to a differentiated, sophisticated approach to world politics, not to put forward yet another oversimplification as a guide to reality. Careful analysis is not a mere academic game. It is essential for coping appropriately with the turbulent world of our time. In battle, the sword is mightier than the pen, but over the long run, pens guide swords."

[26] Power and Interdependence, Boston: Little Brown,1977, sid.242.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer - för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå - Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart - näring för framtiden. + Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens - jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.
124. Ett reformerat hovrättsförfarande. Ju.
125. Finansiell verksamhet i kris och krig. Fi.
126. Kostnader för den statliga assistansersättningen. S.
127. Framtida central Europainformation. UD.
128. Kulturegendomar och kulturföremål. KU.
129. En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. FÖ.
130. Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. UD.
131. Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. UD.
132. Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat - stormakt : svenskt identitetsbyte. UD.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]
Ändringar i hyresförhandlingslagen. Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]
Ett reformerat hovrättsförfarande. [124]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]
Omvärld, säkerhet, försvar. Frågor om EU:s andra pelare inför regeringskonferensen 1996. [111]
Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]
Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]
Framtida central Europainformation. [127]
Sverige i EU - makt, öppenhet, kontroll. Sammanfattning av ett seminarium i september 1995. [130]
Enklare och effektivare. Om EU:s komplexitet och maktbalanser. [131]
Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållandet småstat - stormakt : svenskt identitetsbyte. [132]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]
Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras sociala och ekonomiska situation under grundutbildningen. [118]
En styrande krigsorganisation. Om avsikterna med LEMO-reformen. [129]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val. Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]
Indirekt tobaksreklam. [114]
Reform på recept. [122]
Kostnader för den statliga assistansersättningen. [126]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer – för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]
Svensk sjöfart – näring för framtiden. + Bilagor. [112]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]
Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]
Finansiell verksamhet i kris och krig. [125]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhets-universitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]
Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]
Viljan att veta och viljan att förstå – Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]
Fristående gymnasieskolor. [113]
TV och utbildning. [120]
Riksdagen, regeringen och forskningen. [121]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]
Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. [117]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]
Ny lag om europeiska företagsråd. [115]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]
Kulturegendomar och kulturföremål. [128]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering. [98]
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]
Ny ellag. [108]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]