

Hur motsättningar skapar gemenskap

av Liesbet Hooghe & Gary Marks

Det senaste decenniet har medfört en utveckling mot politisk gemenskap såväl som en fördjupning av den gemensamma ekonomiska marknaden i Europa. Först och främst har *Enhetsakten* och *Maastrichtfördraget* bidragit till att en rad handelshinder minskat eller helt försvunnit. Inte lika uppenbart, men ändå, har dessa överenskommelser legat till grund för en enhetlig men samtidigt mångskiftande europeisk politisk gemenskap – ett styre som verkar på flera nivåer med olika överstatliga, nationella, regionala och lokala institutioner.

Västeuropas ekonomiska utveckling de senaste tjugo åren har inneburit att marknaderna för varor och kapital internationaliserats, att den traditionella industrin minskat i omfattning och dess relationer decentraliserats, att trycket blivit allt större på en flexibel och specialiserad produktion, att den internationella konkurrenskraften minskat och att arbetslösheten stannat på en hög nivå. Vår utgångspunkt är att detta har ändrat förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet och påverkat den ekonomiska politiken till såväl innehåll som form.

Den keynesianska ekonomiska politiken blev till slut inte bara ett makroekonomiskt misslyckande, utan gav också prov på bristerna i den nationella politiken. Korporatismens klasskompromisser och samförstånd i inkomstpolitiska frågor, som var en del av keynesianismen i många länder, rörde olika nationella intressen. Politikens misslyckande ledde till en diskussion om nationalstatens förmåga till problemlösning. Den kom att ifrågasättas som det ekonomiska välståndets grundläggande förutsättning. Enhetsakten flyttade beslutsfattandet från den nationella politiska nivån i två avseenden, dels till den ekonomiska marknaden, dels till en europeisk politisk nivå. Detta utgjorde början – men inte slutet – för 80- och 90-talets europeiska integration.

Den fördjupade gemensamma marknaden lämnade öppet för hur den politiskt skulle styras. Detta var – och är – föremålet för en intensiv och politiserad kamp mellan ledarna för olika nationella regeringar, ledamöter av Europakommisionen och dess byråkrater, Europadomstolens domare, parlamentariker och partiledare i nationella parlament och Europaparlamentet, samt en rad rörelser och intressegrupper.

Omstöpningsen av det politiska beslutsfattandet i EU har gått hand i hand med ett breddat politiskt deltagande. Det som intresserar oss mest är att det hela utvecklats till en medveten politisk kamp mellan grupper av politiska

aktörer med helt olika uppfattningar om hur den politiska ordningen i Europa ska se ut. På spel står inte bara olika sakfrågor och enskilda institutioners utformning, utan frågan om den politiska byggnadens hela grundstruktur. Vilka konstitutionella principer vägleder fördelningen av beslutskompetens i den europeiska gemenskapen? Hur ska bindande beslut fattas? Vilken roll ska direkt demokrati ha i denna process? Hur ska förhållandet mellan marknad och stat se ut?

Vi hävdar att dessa frågor har skapat en konfliktordning som inte kan reduceras till olika uppfattningar om hur ekonomiska för- och nackdelar ska fördelas mellan olika nationalstater. Den europeiska integrationen är, menar vi, ofrånkomligen en politisk såväl som en ekonomisk process.

Utvecklingen av en europeisk politisk gemenskap går hand i hand med en grundläggande förändring i beslutsfattandet. För det första har besluten politiserats. Grunden för detta står att finna i 60-talets mitt och slutet för en teknokratisk era. Idag, liksom då – en period dominerad av Charles de Gaulle – råder politisk strid om integrationens förutsättningar och mål. Allt eftersom EU vidgat sin beslutsmyndighet, har denna strid kommit att gälla de flesta politiska sakområden, däribland frågan om statens roll i ekonomin och hur finans- och penningpolitiken ska organiseras.

För det andra, och mer nyligen, har det politiska deltagandet i EU vidgats. När beslutsfattandet i EU politiserades i mitten av 60-talet, var det fortfarande en angelägenhet för eliter med några få dominerande ledare på nationell och överstatlig nivå. Detta har definitivt ändrats sedan 80-talets mitt i och med att en rad intressegrupper har mobiliserats direkt på europeisk nivå, samtidigt som nationella ledare har sökt legitimera utvecklingen inför det egna parlamentet och hemmaopinionen.

Utvecklingen kan sammanfattas i följande punkter:

Oenighet om suveräniteten. Den ökade beslutsmakten på europeisk nivå ställer problemet med den nationella suveräniteten i allt tydligare dager. Bortsett från en del forskare, som menar att den nationella suveräniteten inte påverkats eller till och med förstärkts, så tror de flesta européer att den senaste utvecklingen hotar medlemsstaternas suveränitet. Man menar helt enkelt att många små steg med överföring av beslutskompetens till slut medför en systemförändring. Den gamla strategin, att smyga fram integrationen, har undergrävt av sin egen framgång. Förslag rörande den fortsatta utvecklingen granskas nu med avseende på dess konsekvenser för såväl det politiska systemet som olika sakfrågor.

Som en följd av detta har beslutsfattandet i EU blivit mindre teknokratiskt och mer konfliktfyllt. Färre beslut rör val av medel med givna mål, där man förlitar sig till rationella-vetenskapliga metoder. Fler beslut rör istället den europeiska integrationens grundläggande syften. Vi hävdar nedan att denna politisering kommit sig av den gemensamma marknaden och de institutionella reformer som följde med den.

Mobilisering av intressegrupper. Allt eftersom integrationen fördjupats och allt mer står på spel, har allt fler dragits in i EU. En rad intressegrupper är numera verksamma i Bryssel utan motsvarighet i andra huvudstäder, däribland företag, sektorsorgan, transnationella organisationer, allmänintressen och politiska representanter från regional och lokal nivå. Denna mobilisering har skapat nya kontakter mellan olika politiska aktörer och förstärkt trycket på den beslutande eliten att reglera ekonomin och försäkra olika grupper ekonomiska fördelar.

Elitens mottaglighet. Den politiska eliten har blivit mer mottaglig för allmänheten. Avgörande har varit den politiska aktivitet som följde folkomröstningarna om Maastrichtfördraget. Numera kan inte frågor om EU:s grundläggande institutioner behandlas utan hänsyn till den allmänna opinionen. Även där folkomröstningar inte är bindande tvingas politiker att under tryck från allmänheten uppträda som om de så vore. Beslutsfattandet på Europainivå är inte längre skilt från den nationella politiken. Europafrågor behandlas i massmedia varje dag och kopplas samman med en rad frågor som tidigare var rent inrikespolitiska. Som en följd blir Europapolitiken en central valfråga i de nationella valen.

Flera bedömare har pekat på samma sak, att utvecklingen mot en politisk gemenskap lett till att EU fått mer inrikeskaraktär. Varken viktigare institutionella reformer eller vardagligt beslutsfattande i olika sakfrågor liknar vanliga utrikespolitiska relationer länder emellan. I båda fallen skapas ett tryck med inrikespolitiska återverkningar. Kort sagt liknar politiken i dagens EU mer den som återfinns i nationalstater än mellan dem.

Politiska konfliktlinjer

Hur har EU politiserats och vilka är konsekvenserna? Vi vill visa att politiken i EU kan förstås enligt bestämda linjer. Vi söker oss bortom de uppfattningar som i besluten bara ser en rörig soppa. Vi betraktar den europeiska politiken som en växelverkan mellan några olika grundmodeller eller "projekt" snarare än ett flöde av osammanhängande beslut. Dessa projekt pekar ut systematiska och omfattande institutionella reformer kring vilka breda koalitioner har bildats av aktörer på europeisk, nationell, regional och lokal nivå.

Det är särskilt två sådana projekt som har varit centrala i framväxten av en politisk gemenskap i Europa sedan 80-talet. Först har vi *nyliberalismen* (eller marknadsliberalismen, om man så vill), som vill skydda ekonomin från politisk inblandning genom att förena arbetet för den gemensamma marknaden med försök att hålla isär den politiska makten hos olika nationella regeringar. Det nyliberala projektet vänder sig mot demokratiska institutioner på Europa-

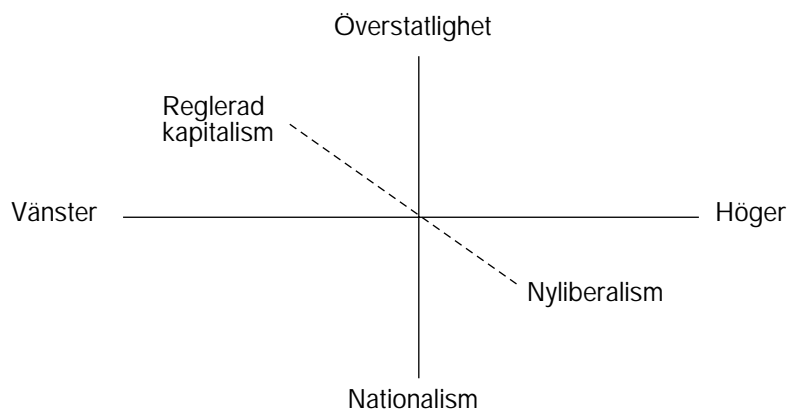
nivå med kapacitet att reglera marknaden. Istället uppmuntras länderna att konkurrera om industrilokaliseringar genom att skapa ett så företagsvänligt klimat som möjligt.

Projektet för *reglerad kapitalism* söker förbättra och stödja marknaden genom lagstiftning i syfte att tillföra Europapolitiken en social dimension. Detta projekt vill fördjupa samarbetet och öka EU:s regleringsförmåga, bland annat genom att ge Europaparlamentet större befogenheter, stödja olika rörelser och underlätta lagstiftning (t.ex. beslut genom kvalificerad majoritet i ministerrådet).

Projektet har vissa grundläggande drag gemensamt. För det första har de en förnuftsmässig syn på politiken. De innehåller en grundläggande analys av hur EU fungerar och borde organiseras. För det andra uttalar de sig i alla frågor på dagordningen. De utgör verktyg för att diskutera EU i alla dess beståndsdelar. Slutligen ligger projektet till grund för breda politiska koalitioner. De är inte bara teoretiska konstruktioner, utan bär på kapacitet till politisk handling på ett sätt som har format den politiska striden i EU sedan mitten på 80-talet.

Även om det finns andra förslag på Europas politiska utformning, anser vi att nyliberalism och reglerad kapitalism har varit de överskuggande. De utgör en vattendelare i EU. Vi menar att dessa projekt är placerade i en tvådimensionell politisk rymd. Den första dimensionen rör sig från socialdemokrati till marknadsliberalism, den andra från nationalism till överstatlighet. Detta återges i figuren.

Figur 1: Den politiska konfliktens dimensioner



Som man kan förvänta sig bär nationella aktörer med sig ideologiska övertygelser, när de stiger upp på den europeiska arenan. En grundläggande oenighet om ekonomisk jämlikhet och statens roll hämtas från den nationella politiken.

Vid sidan om *vänster-högerdimensionen* framhåller vi en utpräglad europeisk konfliktdimension: *nationalism och överstatlighet*. Denna dimension återger striden i frågan huruvida nationalstaten ska vara den främsta enheten för politiskt, ekonomiskt och kulturellt liv. Som en ytterlighet har vi de som vill bevara eller till och med stärka nationalstaten. Vid den andra ytterligheten har vi de som vill fortsätta EU:s integration och som menar att nationella identiteter kan samexistera med en överstatlig europeisk identitet.

Vi menar att attityderna i huvudsak är ordnade efter konfliktlinjen mellan vänsterorienterade förespråkare för överstatlighet och högerens nationalism. Den viktigaste klyftan finns mellan de som vill se överstatlighet tillsammans med en reglerad kapitalism och de som försvarar den nationella suveräniteten samtidigt med nyliberalismen. Detta motsvarar den streckade linjen i figuren.

Som i alla territoriellt splittrade politiska enheter skiftar konfliktmönstren från region till region. Den dominerande och i figuren markerade konfliktlinjen uttömmar inte alla politiska aktörer. Som exempel finns det vänsternationalister i det danska socialdemokratiska partiet och de som hävdar överstatlighet från höger bland tyska kristdemokrater och konservativa briter.

Detta sätt att återge den politiska konflikten i EU kommer att förkastas av dem som ser den europeiska integrationen som ett spel mellan nationella regeringar, vilka hävdar snäva nationella intressen i ett må vara internationellt forum. Vårt synsätt grundar sig, för det första, på att en rad inomnationella och överstatliga aktörer deltar i EU:s politiska liv vid sidan om de nationella regeringarna. För det andra är den territoriella intresseförmedlingen i EU bara en av flera.

Territoriell identitet (och särskilt nationell sådan) är viktig men inte det enda som påverkar hur man ser på EU:s institutioner och dess politik. För att förstå oenigheten i EU är det inte tillräckligt att analysera skillnader mellan briter och tyskar, låt säga, eller territoriellt bestämda grupper inom dessa länder. Politiska koalitioner skapas också bland grupper som delar vissa åsikter (t.ex. gällande miljön eller kvinnans roll) eller har vissa sociala eller ekonomiska egenskaper (t.ex. finanskapitalister eller fackligt organiserade arbetare). I den mån sådana koalitioner sträcker sig över de geografiska gränserna och ställer grupper i ett och samma område mot varandra, kan vi tala om att en europeisk politisk gemenskap har skapats, en enhet som är något mer än förhållandet mellan dess nationer.

Den europeiska integrationen är ett experiment i hur man skapar en politisk enhet av en mångskiftande allmänhet. Inrikespolitikens konflikter, särskilt den mellan vänster och höger, återförs på EU. Samtidigt har frågan om Europas integration påverkat inrikespolitiken i enskilda länder. När allt fler politiska beslut fattas i EU och olika nationellt organiserade grupper försöker påver-

ka dessa beslut, har Europafrågan kommit att tränga in i den nationella politiken och dess partier. Hur kan utvecklingen mot en sådan politisk gemenskap förklaras?

Politisering och ökat deltagande

Även om EU politiserades redan i samband med de Gaulles ”tomma stolenstrategi” 1965, är det perioden från 80-talets mitt som är den centrala i utvecklingen. Den har inneburit en tilltagande offentlig granskning, en ökad mobilisering av olika grupper och mindre av ett isolerat elitistiskt beslutsfattande. Med början i Enhetsakten skapades förutsättningar för ett breddat politiskt deltagande. Besluten i EU kom att gälla allt mer, olika grupper fick ökat inflytande och incitamenten för politisk mobilisering ökade.

Framgången med programmet för den gemensamma marknaden ledde till en häftig debatt om hur denna marknad borde organiseras politiskt, en konflikt som formade europeisk politik under det följande årtiondet. Avregleringen av marknaden stöddes gemensamt av regeringar, partier och intressegrupper med skiftande inriktningar. Allt eftersom reformerna framskred utkristalliserades olika uppfattningar om kapitalismen i Europa. Det gemensamma målet – arbetet för den interna marknaden – blev utgångspunkten för konkurrerande politiska dagordningar.

Nyliberalerna såg avregleringen som nödvändig för att kunna begränsa den europeiska integrationen till att vara ett strikt ekonomiskt projekt styrt av en regeringelit. Nyliberalismen var starkast företrädd i Storbritanniens konservativa regering under Margaret Thatchers ledning och i det internationella kapitalet. Utan ett brittiskt veto hade regeringar med franska socialister och tyska kristdemokrater givit EU större kompetens inom områden som industripolitik och telekommunikationer.

Det fanns andra, helt avvikande uppfattningar om arbetet för den gemensamma marknaden. En del såg Enhetsakten som ett avsteg från en reglerad kapitalism på europeisk nivå. Denna syn framfördes allra starkast av Jaques Delors, då ordförande i Europakommissionen. Delors och hans meningsfränder såg i arbetet för den gemensamma marknaden en möjlighet att gå vidare och reglera den europeiska kapitalismen i linje med socialdemokratisk och kristdemokratisk tradition.

Marknadsprogrammet blev början snarare än slutet för omstöpnigen av den europeiska gemenskapen. Nyckeln till detta programs framgång var dess mångtydighet. Varje part kunde göra det till sitt. Väl genomfört började det stöd som programmet vilat på att falla sönder. Arbetet för den interna marknaden åtföljdes av två institutionella reformer, som har varit centrala i utveck-

lingen mot ett bredare politiskt deltagande i EU.

För det första ökade Enhetsakten Europaparlamentets makt genom att det fick större möjligheter att påverka reglerna för den interna marknaden. När beslutskompetens överfördes till EU, ökade kraven på en fungerande demokrati på europeisk nivå. Många nationella ledare framförde argumentet, att EU skulle drabbas av ett allvarligt demokratiskt underskott, om makten begränsades till den icke valda Kommissionen och det endast indirekt valda ministerrådet. Den reformering av parlamentet som följde av Maastrichtfördraget har utvecklat beslutsprocessen i EU från att tidigare ha varit dominerad av ministerrådet till att bli en komplex förhandling mellan rådet, parlamentet och kommissionen. Som en följd av detta har kommissionen och parlamentet, som historiskt har önskat se fler frågor på EU:s politiska dagordning, fått ett större inflytande över densamma. Som ytterligare en konsekvens har olika intressegrupper funnit vägar in i EU, bortom det tillträde som den nationella regeringen erhåller genom ministerrådet.

För det andra har ministerrådet infört beslutsregeln kvalificerad majoritet i en rad frågor som rör den interna marknaden. Senare utvidgades detta till flera områden i samband med Maastrichtfördraget. Det ursprungliga skälet för att sänka tröskeln var rädsla för att motsträviga regeringar (särskilt regeringen Papandreou i Grekland) skulle motsätta sig marknadsreformer i försök till utpressning av mer ekonomiskt liberala regeringar. Det visade sig dock att kravet på kvalificerad majoritet var svårt att uppfylla i en rad ärenden, särskilt de social- och miljöpolitiska frågor som rörde marknadsbegränsningar. Denna beslutsform har annars inneburit att det nationella vetot i ministerrådet kunde begränsas och att nya möjligheter till beslut öppnats.

Ett av de ursprungliga argumenten för att skapa den gemensamma marknaden och flytta beslutsmyndighet till europeisk nivå var att det skulle hindra olika intressegrupper från att nå framgång med försöken att upprätta handelshinder i sina respektive länder. Några regeringsrepresentanter gillade tanken på att flytta beslutsfattandet utom räckhåll för intressen förankrade i deras respektive hemländer. Men då hade man inte räknat med *de institutionella förändringarnas dynamiska och till stor del icke avsedda konsekvenser*.

Till skillnad från tidigare integration, som i huvudsak rörde jordbruket, livsmedelsindustrin och Kol- och stålindustrin, påverkade programmet för den interna marknaden en rad offentliga och privata aktörer i många olika sektorer. Sedan Enhetsakten tillkom har antalet intressegrupper organiserade på europeisk nivå snabbt ökat. De beräknades att vara ungefär 3000 till antalet 1990 jämfört med runt 600 fyra år tidigare. Denna mobilisering omfattar politiska och fackliga företrädare samt olika allmänintressen. I en undersökning av den nationella mobiliseringen i EU framgår den dramatiska ökningen av antalet politiska representationer från lokal och regional nivå. 1985 fanns det *en* sådan representation i Bryssel, 1988 fanns det 15, åren 1993 och 1994 var de 54 respektive 70, för att 1996 vara runt 100 till antalet.

När allt mer står på spel och möjligheterna till påverkan har ökat för olika intressen, har EU dragit till sig verksamhet som tidigare enbart låg inom nationalstatens gränser. Samtidigt har en del intressegrupper ändrat sina målsättningar. Som exempel har många fackliga organisationer ändrat uppfattning i frågan om en reglering av industriella relationer och företagslagstiftning. Detta skedde då de fackliga ledarna insåg att den internationella konkurrensen om arbetstillfällen gjorde att de nationella regeringarna blev allt sämre på att skydda arbetslagstiftningen. De flesta fackliga företrädarna stödjer numera en vidgad kompetens för EU i industri- och socialpolitik. En fackligt erfaren representant i Europakommissionen har sammanfattat denna förändring:

”De fackliga organisationerna var först väldigt nöjda med kravet på enighet för beslut i sociala frågor. Sedan insåg de att just detta var anledningen till att inga framsteg gjordes. Först var de rädda för avreglering och att den sociala tryggheten skulle urholkas. Det tog tio, femton år för dem att lära sig att det var precis tvärtom – att inget kunde göras så länge något lands regering satte sig emot. Nu har de förstått att den nationella suveräniteten är ett tomt skal, åtminstone vad gäller den ekonomiska politiken.”

De förändringar Enhetsakten medförde var ett viktigt led i skapandet av en europeisk politisk gemenskap. Politikens domäner vidgades, demokratiska institutioner gavs makt, nya möjligheter till inflytande för olika grupper skapades och nya aktörer drogs in i den politiska processen.

En politisk enhet är en arena för konflikt om hur värden ska fördelas. I EU har denna konflikt varit omfattande, eftersom så mycket står på spel och reglerna är oklara. Debatten rör inte bara industri-, social-, finans- eller penningpolitikens sakfrågor, utan ännu mer *hur* politiska beslut ska fattas. Institutionernas utformning är avgörande för politikens innehåll. Den underliggande oenigheten – integrationens drivkraft – rör frågan vilken politisk organisation Europa ska ha.

Det nyliberala projektet

Nyliberaler ser i arbetet för den interna marknaden ett sätt att skydda ekonomin från politisk inblandning. Detta ska ske genom att en gemensam europeisk marknad under överstatlig kontroll förenas med vanliga internationella relationer, där grunden ligger i suveräna nationalstater. Idén är att blanda en ekonomi på europeisk nivå med en politisk auktoritet som i huvudsak ligger hos nationella regeringar. Genom den överstatliga kontrollen hoppas nyliberalerna att nationella handelshinder ska kunna begränsas. Genom att motsätta sig en fortsatt politisk integration vill man sätta stopp för möjligheterna till en europeisk reglering av ekonomin.

Den konkurrens nyliberaler talar sig varm för handlar inte bara om företag och arbetskraft, utan också om tävlan mellan länder och dess regeringar. En viktig konsekvens av att blanda en europeisk ekonomi med ett nationellt politiskt beslutsfattande är att det skapar konkurrens om det internationella kapitalet. Marknadsintegrationen har minskat kostnaderna för att flytta rörliga produktionsfaktorer mellan olika länder. På så sätt kan det land straffas som inte lockar med lägre företagsskatter och färre regleringar. Kulturella skillnader och språkhinder försvårar för arbetskraften att vara rörlig på samma sätt.

Slutligen vill det nyliberala projektet försvåra för grupper som facket och miljöförrelsen att genom påtryckningar få regeringar att reglera ekonomin. Idén här är att flytta vissa beslut från inrikespolitiken, där den är mer påverkbar, till internationell nivå. Detta är den mellanstatliga uppfattningen om beslutsfattandet i EU, som gör den nationella regeringen till ensam länk mellan inrikespolitik och förhandling på Europainivå. Nationella regeringar sätter dagordningen och förhandlar i de stora frågorna. Inrikesaktörer står vid sidan som betraktare och hoppas indirekt kunna påverka genom sina respektive regeringar.

Nyliberalismen är ett minoritetsprojekt. Den främsta företrädaren har varit Storbritanniens konservativa parti, särskilt under Thatchers tid som premiärminister på 80-talet, och efter en återhållsam period 1990–92 även under John Major. Men nyliberalismen har också företrädare bland en strategiskt viktig politisk och ekonomisk elit. Bland dessa återfinns ledare för multinationella företag, industriorganisationer, finansiella intressen (särskilt i centralbankerna och det internationella kapitalet), påtryckningsgrupper, tankesmedjor, företagsvänliga grupper i tyska CDU-CSU och FDP och andra liberala/konservativa partier.

Nyliberala idéer har också vunnit terräng i Europakommissionen. Under Jaques Delors ordförandeskap slets kommissionen sönder av den ideologiska konflikten mellan Delors och högeranhängare ledda av Sir Leon Brittan, ursprungligen brittisk kommissionär med ansvar för konkurrensfrågor, sedan för utrikeshandelsfrågor. Med Brittans utnämning 1988 placerade Thatcher en ”liberal korsfarare” i kommissionen, ”som inte bara skulle bekämpa nationell intervention utan också en europeisk industripolitik”, noterar en brittisk forskare, och fortsätter: ”Om Delors gärna ville skapa utrymme för en industripolitik, var Brittan lika angelägen om att stoppa ett sådant utrymme.”

Delar av den nyliberala dagordningen har fått gehör hos flera ordföranden i kommissionens generaldirektorat (”Directorate-General”, eller kort och gott DG enligt EU-jargongen), särskilt de som har att genomföra den interna marknaden, såsom det inflytelserika generaldirektoratet för konkurrensfrågor (DG IV). Den nyliberala aktivismen i DG IV har flera källor, men en viktig faktor var 80-talets rekrytering av entusiastiska marknadsförespråkare, som sammanföll med att konkurrensfrågor blev allt viktigare i arbetet med den gemensamma marknaden. Detta spred sig sedan till flera direktorat och befästes med att Jacques Santer ersatte Delors som ordförande i kommissionen. Som

en erfaren tjänsteman i ett marknadsorienterat direktorat formulerar det: "Det råder ingen tvekan om att det har skett en förändring och att marknadens möjligheter betonas allt mer framför att ge direkt ekonomiskt stöd."

Nyliberalerna har på ett skickligt sätt kombinerat ekonomisk internationa- lism med politisk nationalism i sina ansträngningar att skapa nationell politisk styrning tillsammans med internationell marknadskonkurrens. De har använt nationalismen för att försvåra utvecklingen av en politisk enhet i Europa med kapacitet att reglera den gemensamma ekonomin. I Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Benelux-länderna kom de starkaste invändningarna mot Maast- richtfördraget från det brittiska konservativa partiet, franska Nationella fron- ten, CSU i tyska Bayern och flamländska nationalisterna i Belgien. Det är bara i de skandinaviska länderna som det finns en utbredd skepsis mot EU bland den politiska vänstern.

I likhet med nationalisterna hävdar nyliberalerna att marknadsregleringar är illegitima, eftersom EU saknar fungerande demokratiska institutioner som skulle kunna rättfärdiga dem. Nationalstaten är den enda legitima kanalen för folk att uttrycka en demokratisk åsikt. Till skillnad från nationalisterna har nyliberalerna målsättningar som sträcker sig bortom försvaret av nationalsta- tens suveränitet. De vill begränsa alla politiska aktörers försök att styra ekono- min, däribland också nationalstatens.

Nationalister och nyliberaler har båda motsatt sig att ge mer makt till Europaparlamentet, men de har olika grund för detta. Nationalister vänder sig mot Europaparlamentet därför att man inte erkänner något annat forum för folkviljan än det nationella parlamentet. Nyliberalernas motstånd grundar sig i en misstanke om att parlamentet skulle vara positivt till ekonomiska regle- ringar, åtminstone mer positivt än ministerrådet och Europadomstolen. Enligt nyliberalerna ger Europaparlamentet möjlighet för särintressen att påverka besluten till egen fördel, enligt nationalisterna saknar parlamentet legitimitet.

Nyliberalerna har fördelen av att vara för status quo i de flesta avseenden. Ett område där man har sökt radikala förändringar gäller avskaffandet av han- delshinder i enskilda länder, men det har varit i bred koalition med kristde- mokrater i regeringsställning, storföretag och Europakommissionen. Nylibe- ralerna har färre allierade i sitt motstånd mot en fördjupad politisk integration och att införa nya gemensamma regler för den interna marknaden, däribland åtgärda den fria handels sociala och miljömässiga konsekvenser. I den engel- ska litteraturen brukar det förra kallas "negative regulation" – att avreglera, riva ner något befintligt. Det andra går under benämningen "positive regulation" – att sätta istället, ersätta med något gemensamt.

De krävande beslutsreglerna i ministerrådet (enhällighet i vissa frågor, kva- lificerad majoritet om 70 procent i andra) har givit nyliberalerna en nyckelposi- tion. Genom att det är lättare att komma överens om vad som är dåligt och måste bort än vad som ska ersätta, har de höga beslutströsklarna hjälpt den brittiska regeringen att stoppa en social-, miljö- och industripolitik på europe-

isk nivå. Regeringarna Thatcher och Major har också begränsat olika besluts- reformer, däribland krav på att ersätta enhällighetsregeln med fler majoritets- beslut. Under förhandlingarna av Enhetsakten föreslog tyska och franska leda- re att ministerrådet skulle besluta genom kvalificerad majoritet i en rad ytterli- gare frågor. Britterna satte emot och stöddes här av den danska och grekiska regeringen. Till slut lyckades Thatcher begränsa kvalificerade majoritetsbeslut till den interna marknaden.

Kravet på enhällighet har i stort gynnat det nyliberala projektet men emel- lanät också skadat. De sydeuropeiska regeringarna lyckades genom EU:s struk- turfonder få till stånd en relativt omfattande omfördelning över nationsgrän- serna. De hotade med veto vid förhandlingarna om Enhetsakten och Maast- richtfördraget och "köptes" på detta sätt in i gemenskapen – den så kallade sammanhållningspolitiken. Enhällighetsregeln är därför ett tveeggat svärd i nyliberalernas händer. När väl en stor del av EU:s nuvarande budget går till denna sammanhållningspolitik, får de kämpa i motvind för att ändra den.

Nyliberalerna har arbetat från en strategiskt viktig position för att forma EU, men de har bara delvis lyckats med sina ambitioner. Utan tvekan skulle EU idag ha sett annorlunda ut, om det inte vore för det nyliberala projektet och den bestämdhet med vilken Margaret Thatcher drev det. Men nyliberaler- na har mött starkt motstånd från politiska aktörer med helt andra målsätt- ningar, vilka också format EU.

Den reglerade kapitalismen

En rad grupper ser marknadsintegrationen bara som ett första steg i ett mer ambitiöst projekt: den reglerade kapitalismen. Deras mål är att skapa en euro- peisk demokrati med kapacitet att reglera marknader, omfördela resurser och upprätta samarbete mellan olika offentliga och privata aktörer. Den mest infly- telserika företrädaren för detta projekt har varit Jacques Delors, som var Europakommissionens ordförande under de kritiska åren från början av 1985 till slutet av 1994. Delors var ingen systematisk tänkare, men hans sätt att i tal och skrift beskriva sin vision om ett välfungerande Europa – *espace organisé* – utgör kärnan i den reglerade kapitalismen, som annars kan sammanfattas i följande punkter:

Positiv reglering. Ett av projektets utmärkande drag är dess välvilliga inställ- ning till marknader och ovilja mot statlig kontroll och statligt ägande. När de talar om marknadsreformer, försvarar den reglerade kapitalismens företrädare åtgärder för att förbättra och stödja marknaden snarare än att ersätta eller kor- rigera den. De ifrågasätter inte att investeringsbeslut i huvudsak ska fattas av marknadens aktörer och inte av politiker. De hävdar dock att marknaden fun-

gerar effektivare om politiker erbjuder stimulans genom olika kollektiva nyttigheter, såsom infrastruktur för transport och kommunikation, en kompetent arbetskraft, forskning och utveckling. Det finns utrymme för såväl positiva som negativa regleringar, menar de. På en rad områden åstadkommes dessa bäst på en europeisk nivå.

Vissa kollektiva nyttigheter är av avgörande betydelse i den internationella konkurrensen, menar den reglerade kapitalismens företrädare. Detta skiljer den produktion som konkurrerar med billig arbetskraft, låga skatter och få krav på miljö och social standard, från den som är kunskapsintensiv och bygger på kvalitet, stil och teknologi.

Samarbete. De som försvarar en reglerad kapitalism har förespråkat ett frivilligt samarbete mellan grupper som berörs av en viss politik. Med olika grad av framgång har de föreslagit en dialog mellan arbete och kapital rörande socialpolitik, mellan konsumenter och producenter gällande miljöpolitik, och mellan Europakommissionen, olika nationella ministärer och regionala beslutsfattare med avseende på sammanhållningspolitikens strukturfunder.

Liksom den positiva regleringen är samarbetspolitiken pragmatiskt motiverad. En sådan strategi är tänkt att skapa mindre social konflikt och vara lättare att genomföra än en strategi som utestänger vissa grupper. En samarbetsstrategi ska också ge möjlighet till ett bättre beslutsunderlag, då de berörda dras in i beslutsprocessen.

Social solidaritet. Den reglerade kapitalismen är tänkt att ge de mindre välbeställda möjlighet att hävda sig bättre på marknaden. Ett exempel är att stödja den ekonomiska utvecklingen i fattigare regioner och att aktivt försöka få in unga och långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden. En sådan politik kan ges ett moraliskt försvar, men den kan också – som i fallet med samarbetsstrategin – motiveras med ekonomisk effektivitet.

Dessa principer har varit centrala i ett flertal reformer. Bland dessa återfinns en omfattande strukturpolitik för ekonomiskt svaga regioner, ett allt större åtagande för en europeisk miljöpolitik, en europeisk infrastruktur för transport, telekommunikationer och informationsteknologi, samt i mindre omfattning vad gäller forskning och utveckling, utbildning, hälsa och säkerhet, konsumentskydd och jordbruksutveckling.

Av central betydelse för den reglerade kapitalismen är att demokratin i EU fördjupas. Det grundläggande argumentet är enkelt. Om det i EU fattas viktiga beslut som direkt berör dess medborgare, då borde besluten kontrolleras och legitimeras demokratiskt. Den indirekta representationen via nationella regeringar är inte tillräcklig, menar man vidare, och ett system med direkt parlamentarisk representation borde därför upprättas. Vad gäller medborgerliga rättigheter hävdas att arbetskraftens rörlighet över nationsgränser inte ska diskvalificera EU-medborgaren från rösträtt i sitt nya land. Kärnan i projektet är kravet på att demokratin grundläggande principer ska gälla också i EU, att det skapas ett medborgarnas Europa – ”Citizen’s Europe”.

Den reglerade kapitalismen utgörs av en blandning av social- och kristdemokrati. Från socialdemokratin hämtas idén om klasskompromiss, från kristdemokratin tanken om det kollektiva ansvaret för individens väl – ofta uttryckt i ett försvar för familjen och det sociala nätverket, men också till stöd för politiska lösningar.

De flesta vänsterpartier i Europa stödjer projektet. Tyska, österrikiska och spanska socialdemokrater har givit sitt helhjärtade stöd. I Storbritannien, Sverige, Danmark och Grekland har vänstern varit splittrad. Särskilt danska och grekiska socialister har motsatt sig en reglerad kapitalism på europeisk nivå av nationalistiska skäl. Ett större stöd kunde uppnås i Storbritannien och Sverige först efter att vänstern bittert erfarit den nationella keynesianismens återvändsgränd. Vänsternationalister pekar på EU:s demokratiska underskott, de i deras ögon negativa effekterna av ekonomisk konkurrens länderna emellan och att en europeisk identitet aldrig kommer att bli tillräckligt stark för att en välfärdsstat ska kunna upprätthållas på EU-nivå. Den reglerade kapitalismens förespråkare svarar då, att den globaliserade ekonomin gör att ett europeiskt angreppssätt rymmer större möjligheter än det nationella.

Det finns ett visst stöd för den reglerade kapitalismen bland kristdemokratiska partier, särskilt i länder där nyliberala och/eller nationalistiska partier utgör motståndare. Starkt stöd finns hos kristdemokratiska partier i Benelux-länderna och Österrike. Även om det råder splittring bland tyska kristdemokrater och kraven på nyliberala reformer där blir allt fler, så har förbundskansler Helmut Kohl typiskt nog försvarat den reglerade kapitalismen. Kohl säkrade det sociala protokollet mot John Majors veto under förhandlingarna i Maastricht, han har konsekvent försvarat ett starkare Europaparlament och under 1988 och 1993 års omförhandlingar av sammanhållningspolitikens strukturfunder stödde Kohl förslaget om mer pengar till fattiga regioner.

Den koalition som stödjer projektet med en reglerad kapitalism försvagas av sin ovanligt brokiga sammansättning. Institutionella variationer i de olika länderna underbygger olika grupperingar av intressen. Som exempel kan nämnas de sydeuropeiska socialdemokraterna, som är utsatta för ett korstryck i frågan om regleringar (särskilt minimilöner), där de riskerar att förlora i konkurrenskraft gentemot central- och nordeuropeiska länder. Även där konkurrenskraft inte står på spel kan institutionella skillnader förhindra reformer. Det är svårt att skapa en vinnande koalition för reglering av institutioner som sinsemellan är väldigt olika och därför kostsamma att förändra.

Den bräckliga koalitionen av social- och kristdemokrater flankeras av fackliga företrädare på europeisk (ETUC) och nationell nivå. Men facket har inte varit tillnärmelsevis så framgångsrikt på europeisk nivå som det har varit i de flesta medlemsländer. Till skillnad från de multinationella företagen, som med lätthet anpassat sig, har facket fått kämpa hårt, bland annat därför att dess organisationer är sammanbundna med utpräglat nationella institutioner. Kollektivförhandlingar över nationsgränserna har inte kommit till stånd och

förutsättningarna för att en europeisk korporatism ska växa fram är dåliga. Dessutom har facket försvagats av ekonomins internationalisering, en utveckling som har förstärkts av arbetet för den gemensamma marknaden.

Förutom facket har den reglerade kapitalismen stöd av olika miljögrupper, de flesta gröna partier (däribland De Gröna i Tyskland efter deras vändning i frågan om den europeiska integrationen), samt en rad andra rörelser.

De övernationella aktörerna, särskilt Europakommissionen och Europaparlamentet har varit lyhörda i denna fråga. Jacques Delors och ledande kommissionärer låg bakom *espace organisé* från mitten på 80-talet till mitten på 90-talet, även om de – som påpekats tidigare – motarbetades av marknadsliberaler i och utanför kommissionen. Kommissionens ledamöter förespråkar överlag mer överstatlighet än andra aktörer. Även om oenigheten inom kommissionen tilltagit sedan 90-talets mitt, har dess ledamöter utgjort ett viktigt stöd.

Europaparlamentet har lyssnat på allmänhetens krav på positiva marknadsregleringar, särskilt från rörelser som Greenpeace. Denna sida hos parlamentet har förstärkts sedan 1989 genom att socialdemokrater tillsammans med de gröna och andra parlamentariker med mitten- och vänstersympatier har utgjort en majoritet.

Stödet för den reglerade kapitalismen har ibland kommit från oväntat håll, såsom "The European Round Table", representant för stora multinationella företag. De argumenterade 1983 för infrastrukturella program och forsknings-samarbete för att stimulera teknisk utveckling och industriell tillväxt. Sammanslutningen arbetade för infrastrukturprogrammet "Missing links", för arbetet till EU:s "Trans-European Networks". En del av de egna medlemmarna ser "The European Round Table" som en "kristdemokratisk/socialdemokratisk grupp som inte delar Thatcher-kapitalisternas ideologi" (från en intervju med en av medlemmarna). Även om de velat se EU spela en roll inom industripolitiken, så verkar stöd saknas för sociala rättigheter, miljöskydd och en samarbetspolitik i förhållandet arbete-kapital. I December 1993 föreslog man till exempel att det skulle skapas ett europeiskt konkurrensrcåd med deltagare från industrin, nationella regeringar och vetenskapen, men utan arbetarrepresentanter. Detta strider direkt mot tanken på en samarbetspolitik, eller "den sociala dialogen" som EU-korporatismen kallas. Under det senaste decenniet har industrins stöd för en reglerad kapitalism minskat allt eftersom.

Jämfört med regleringarna på nationell nivå i centrala- och norra Europa har de som arbetar för motsvarande regleringar på europeisk nivå haft begränsade framgångar. Det finns ingen europeisk välfärdsstat, ingen korporatism och heller ingen industripolitik. Dessutom finns inga tecken på att detta ska komma till stånd inom överblickbar framtid.

Förklaringen ligger nära till hands. Korporatismforskningen har påvisat en rad nödvändiga förutsättningar, däribland en stark arbetarrörelse med en socialdemokrati i politiskt ansvarig ställning, tillsammans med välorganiserade fackliga organisationer på central nivå. Detta finns inte i EU idag och troligen

inte heller i framtiden. Den politiska makten i EU är splittrad. Socialdemokratin, som tidigare var svagt representerad i ministerrådet, har i och för sig flyttat fram positionerna den senaste tiden, men centrala fackliga organisationer saknas. De flesta förespråkare av en reglerad kapitalism på europeisk nivå är heller inte intresserade av att kopiera den nationella välfärdsstaten och dess industrirelationer. De är mer marknadsinriktade än vad socialister traditionellt varit på nationell nivå.

De institutionella arrangemangen är inte helt och hållet till nackdel för den reglerade kapitalismen. För det första är kravet på enhällighet i ministerrådet vad gäller större frågor ett tveeggat svärd, som vi så tidigare. Denna beslutsregel höjer tröskeln för förändringar genom kravet på samtycke från andra. Men just därigenom öppnas för paketlösningar där varje nationell regering kan lockas med något. Nyliberalerna har tvingats acceptera vissa regleringar och omfördelningar för att få med sig alla på marknadsliberaliseringar. Ett resultat har blivit sammanhållningspolitiken och dess strukturfonder, en av grundstenarna i Europas reglerade kapitalism.

Därutöver minskar enhällighetsregelns inflytande, om de aktörer vars önskemål blockeras ges någon utväg. Enskilda länder kan få undantag från regler som gäller för alla andra. Nyliberaler ser en fördel i detta, då det institutionaliserar konkurrensen länderna emellan – några är med, andra står utanför. Med olika regler i olika länder (EU-jargongen talar om "variabel geometri" och "flexibel integration") minskar viljan hos enskilda stater att reglera kapitalismen. De blir rädda att förlora investeringar. Detta behöver dock inte leda till en självförstärkande konkurrens som framtvingar social nedrustning och en oregerad ekonomi med låga skatter ("a race to the bottom"). "Den flexibla integrationen" ger utrymme för förändringar. Enskilda stater kan fortsätta integrationen med till exempel socialpolitik eller den monetära unionen, trots motstånd från nationalisterna eller nyliberaler. Genom att regeringen Major utslöt Storbritannien från det sociala protokollet i Maastrichtfördraget, blev det möjligt för övriga länder att införa direktiv för arbetarråd med krav på vissa företag att samråda med arbetarna i frågor om nedskärningar, nya arbetsätt och införandet av ny teknik. Även om den brittiska regeringen inte skrev på, har de flesta av Storbritanniens stora multinationella företag idag infört konsultativa arbetarråd också i hemlandet, detta för att företaget ska fungera enhetligt i hela EU.

Ännu viktigare har varit att kravet på enhällighet i ministerrådet har ersatts av beslut genom kvalificerad majoritet i flera frågor. Som påpekades tidigare infördes denna beslutsregel ursprungligen för att lättare kunna öppna den ekonomiska marknaden. Kvalificerad majoritet har dock kommit att användas också inom områden med bara indirekt relevans för marknaden, däribland miljö- och socialpolitik. Detta möjliggör att några länder går samman för att bryta den fria konkurrensens inneboende mekanismer, som annars tvingar fram en nedmontering av välfärdsstaten.

Vissa regleringar behöver inte ett brett stöd, utan kan införas av enskilda länder på egen hand. Enligt Artikel 36 i Romfördraget (som fortfarande är i kraft) kan ett land behålla höga kvalitetskrav på produkter, om det kan försvaras med hänsyn till hälsa, säkerhet, miljö eller konsumentskydd. Detta är möjligt även om kvalitetskraven skulle utgöra handelshinder. Producenter i länder med omfattande regleringar ges därmed möjlighet att exportera till länder med färre regleringar samtidigt som den inhemska marknaden är skyddad.

Det förekommer inte entydigt "a race to the bottom" i fråga om beskattning och miljökrav, inte ens för produkter där kvalitetskrav generellt saknas. Ett skäl till detta är att de nationella regeringarna har visat oväntat stor förmåga att bibehålla sina regleringar, även där det missgynnar egna producenter. Det är inte självklart hur olika länder reagerar när det kommer till avvägningar mellan sociala hänsyn, miljö och ekonomisk framgång. Det beror på de politiska kostnaderna och hur regeringens popularitet påverkas.

Slutligen, och kanske viktigast, det som kallas positiva regleringar behöver inte vara ekonomiskt ineffektiva. De kan fungera som en garanti för överlägsen produktkvalitet, något som premieras av marknaden. En reglering i form av en produktstandard kan till exempel försäkra konsumenterna mot olika risker eller tvinga en industri att öka produktiviteten. Under vissa omständigheter kan man tänka sig "a race to the top" snarare än "race to the bottom". Ekonomer är oeniga i frågan om skärpta miljökrav hindrar eller gynnar den ekonomiska tillväxten. De ekonomiska för- och nackdelarna med EU:s engagemang i arbetsmarknadsutbildning, forskning och utveckling är omtvistade. Vissa företagsintressen i länder med få regleringar stödjer initiativ på dessa områden.

Ett europeiskt medborgarskap med sociala dimensioner har motverkats av i huvudsak Europadomstolen, när den hävdade de fyra friheterna (för varor, kapital, tjänster och arbetskraft) – kärnan i den interna marknaden. Sedan mitten av 80-talet har domstolen ålagt medlemsländerna att steg för steg öppna sina nationella välfärdssystem för anställda från andra länder och tillåta köp av välfärdstjänster utomlands. Domstolen har inte öppnat de enskilda välfärdstaterna för varje EU-medborgare men väl tvingat fram en stegvis anpassning av socialpolitiken i medlemsländerna.

Om domstolens bidrag till en reglerad kapitalism på europeisk nivå bara har varit oavsedda bieffekter av en allmän liberalisering, så har Europakommissionen under Jacques Delors ledning verkat aktivt för detta mål. Dess strategi var att sätta upp en rad paketalösningar för att omvandla den interna marknaden till en politisk enhet med omfattande auktoritet och effektiva politiska medel. När det förekom djup oenighet om större reformer, föreslog kommissionen ekonomiska lockbeten för att få motsträviga länder att gå i riktning mot en reglerad kapitalism, en strategi som Delors beskrivit som "den ryska dockan" – den som rymmer en mindre docka, som i sin tur rymmer en ännu mindre docka.

Det första steget i denna strategi togs med budgetförslaget 1988 (Delors I),

som bestämde de ekonomiska prioriteringarna för perioden 1989–1993. Den fleråriga budgetperioden – som i sin tur var en nyhet – gav kommissionen möjlighet att sätta samman paket som varje land kunde acceptera, samtidigt som man därmed lade grunden för en EU-politik ifråga om strukturfonder, forskning och utveckling, informationsteknologi, infrastruktur för telekommunikationer, samt miljö.

Det andra steget var att föra in sysselsättningspolitiken som en "rysk docka" i EMU. Med EMU skulle avgörande beslutskompetens flytta till europeisk nivå. Lika viktigt för Delors och hans meningsfränder var att ge EU möjlighet att bekämpa arbetslösheten och upprätthålla välfärden. I 1993 års så kallade Vitbok, "Tillväxt, konkurrens och sysselsättning", sattes sysselsättningen upp på den europeiska dagordningen. Efter att ha stötts och blötts av fackföreningar, ledare för socialistpartier och delar av kommissionens administration (i huvudsak DG V, direktoratet för sysselsättning, arbetsmarknad och socialpolitik) fortsatte Santer med denna plan när han blev kommissionens ordförande. Socialdemokrater i och utanför de nationella regeringarna har genom påtryckningar fått kommissionen att formellt arbeta för att EU ska engagera sig i bekämpningen av arbetslösheten som en motvikt till EMU.

Det tredje inslaget i Delors strategi var försöket att skapa ett "folkets Europa" med sin grund i en lista med trettio grundläggande rättigheter, de flesta rörande anställda. Några punkter rörde specifikt en harmonisering av medlemsländernas socialpolitik och – av avgörande betydelse för Delors – en "social dialog" för samarbete mellan arbetare och företagare. I Maastricht kom elva av tolv länder (regeringen Major ställde Storbritannien utanför) överens om att göra rättighetslistan juridiskt bindande. För de som vill se en fullfjädrad europeisk välfärdsstat innebar listan mycket skrik för lite ull, medan nyliberalerna hårdnackat motsatte sig den. Ambitionerna att ge Europa en social dimension är långt ifrån förverkligade vad gäller välfärds- och industripolitik, även om EU spelar en allt större roll på dessa områden.

Kommissionen behöver inte ändra i fördragstexterna för att skapa en reglerad kapitalism. Den har förankrat nya kompetenser i ett redan existerande regelverk. De som sköter strukturfonderna har kunnat inrymma en ny politik vad gäller miljö, arbetsmarknadsutbildning, infrastrukturella investeringar, samarbete kring ny teknologi, forskning och utveckling, samt att stödja samarbete mellan arbete och kapital. Revisionsrätten i EU, "The Court of Auditors", uppskattade 1992 att strukturfonderna står för tre fjärdedelar av den sammanlagda miljöansatsen i Europa. Som en konsekvens av detta har principen om socialt samarbete, vilken är en del av sammanhållningspolitiken, fått fäste också i EU:s miljöpolitik.

På hemmaplan har socialdemokrater i olika länder fått ge upp stora delar av efterkrigstidens sociala kontrakt gällande sysselsättning, välfärd och facklig medverkan i utformningen av den makro-ekonomiska politiken. Även om projektet för en reglerad kapitalism inte alls har förverkligats i samma omfattning

på europeisk nivå, har grunden lagts för ett alternativ till nyliberalismen, baserat på positiva regleringar av marknaden, ekonomisk omfördelning, en utvidgning av demokratin till europeisk nivå och samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Jacques Delors tioåriga period som Europakommissionens ordförande skapade förutsättningarna för detta projekt, precis som Thatcher var av avgörande betydelse för nyliberalismen. Vi kan inte förutsäga hur denna kamp ska sluta. Vad vi kan säga är att *EU skapas i en ständigt pågående konflikt* mellan många olika intressen och ideologier, som tar sin form i konkurrerande uppfattningar om den politiska ordningen i Europa.

Motsättningarnas gemenskap

Den nationella keynesianismens kollaps i en tid av ekonomisk stagnation och minskad internationell konkurrenskraft ledde till att Europasamarbetet kom att omorganiseras. Denna organisation hade att lösa två av det politiska livets allra viktigaste problem: hur den politiska beslutsmakten och det politiska deltagandet ska ordnas, och var gränsen ska gå för politikens inflytande över ekonomin. EU fortsätter att utgöra ett instrument för mer begränsade kollektiva nyttigheter, men de stora politiska frågorna är ständigt aktuella. EU utformas i en intensiv debatt som har mobiliserat ledare, partier, intresseorganisationer, olika samhällsrörelser och – vid vissa tillfällen – allmänheten i stort. Förhandlingar mellan politiska eliter existerar fortfarande på vissa områden, men de är inte längre isolerade från en större politisk kamp om hur Europa ska organiseras och styras.

Denna kamp är inte vilken intressekonflikt som helst, inte heller ett ekonomiskt systemkrav. Den är ordnad längs två dimensioner: en vänster-högerdimension från socialdemokrati till marknadsliberalism, en nationell-överstatlig dimension från återskapande av den nationella suveräniteten till fortsatt europeisk integration. Längs dessa dimensioner återfinns två projekt, som väger lika tungt och samlar grupper från flera olika nivåer: ett nyliberalt projekt och ett som stödjer en reglerad kapitalism. På spel står hela den politiska arkitekturen i Europa.

Frågan huruvida européerna kommer att fortsätta "skapandet av en allt fastare sammanhållning mellan de europeiska folken" (Artikel A i Maastrichtfördraget) har blivit till en politisk diskussion omfattad av en bred allmänhet. Den europeiska integrationen har blivit en fråga högt upp på den inrikespolitiska dagordningen med kapacitet att skaka regeringar, hota partisamarbete och sporra till nya partibildningar. I detta sammanhang är de nationella regeringarnas ledare numera tvingade att fungera, inte som försvarare av institutionella intressen, utan som partiföreträdare med uppgift att erhålla politiskt stöd,

samla partiet och vinna val. I detta politiserade klimat är politiska aktörer som saknar demokratisk legitimitet – i första hand Europakommissionen – särskilt utsatta. Något nytt har tillförts den ideologiska striden om EU:s politiska och ekonomiska utformning – en kamp om den allmänna opinionen.

En viktig slutsats av vår analys är att den Europeiska integrationen inte följer några nödvändiga lagar. Sambandet mellan den ekonomiska integrationen och skapandet av en politisk gemenskap i Europa åstadkoms av människor, som driver konkurrerande politiska projekt. Vi delar inte uppfattningen att sådana projekt, eller resultatet av kampen dem emellan, bara är en politisk "överbyggnad" som återspeglar en tvingande ekonomisk logik. Enbart det faktum att de gränsöverskridande transaktionerna ökar i Europa innebär inte att den politiska integrationen måste fortsätta. För att förstå den europeiska integrationen måste man inse dess *politiska* karaktär och analysera striden mellan regeringar, överstatliga aktörer, nationella och transnationella intressen. Europa som politisk enhet är inte en biprodukt av det ekonomiska systemets krav eller snäva egenintressen, det är istället en gemenskap som skapas under djup oenighet om hur Europa ska organiseras – *en motsättningarnas gemenskap*.

Källor och litteratur

Den historiska skildringen av det politiska samgåendet i Europa faller i huvudsak längs två linjer. Längs den första linjen understryks betydelsen av framväxten av en överstat med egna ambitioner. Det äldre standardverket för denna synpunkt är Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford University Press, 1958). Bland nyare framställningar med denna inriktning märks Joseph H.H. Weiler, "The Transformation of Europe", *Yale Law Review*, 100, 1991, 2403–2483 och Paul Pierson, "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 29, 1996, 123–162. Längs den andra linjen understryks medlemsländernas intresse av att gå samman för att stärka sig själva. Samgåendet framstår i detta perspektiv som en successiv förstärkning av medlemsländernas inflytande och demokratiska styrelseskick. Två tongivande arbeten längs denna andra linje är Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (London: Routledge, 1992) och Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

Motsättningarna mellan höger och vänster i fråga om politikens innehåll framträder tydligast i aktuella samlingsvolymerna om förutsättningarna för en kombinerat europeisk och medlemsstatlig politik vad gäller arbetslöshet, sociala utgifter och regional utjämning. Bland sådana volymer vill vi särskilt nämna Stephan Leibfried och Paul Pierson, eds., *European Social Policy* (Washington,

D.C.: Brookings, 1995), Liesbet Hooghe, ed., *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance* (Oxford University Press, 1996), Markus Jachtenfuchs och Beate Kohler-Koch, Hrsg., *Europäische Integration* (Opladen: Leske + Budrich, 1996), Helen Wallace och William Wallace, eds., *Policy-Making in the European Union*, 3.ed. (Oxford University Press, 1996), Gary Marks et al *Governance in the European Union* (London: Sage, 1996) Giandomenico Majone, ed., *Regulating Europe*. (London: Routledge, 1996), Yves Mény, Pierre Muller och Jean-Louis Quermonne, eds., *Adjusting to Europe*. (London: Routledge, 1996).

Till den senare kategorin hör också *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks & John Stephens, eds. (Cambridge University Press, 1998). Denna titel förtjänar att nämnas i särskild ordning, då den innehåller en engelskspråkig och mer omfattande originalversion av vår här aktuella text. För en utförligare käll- och litteraturförteckning hänvisas till originalet – ”The Making of a Polity”. Den svenska översättningen har gjorts av Mikael Axberg.