



Europas bästa land?

**Finlands roll i förändring
i Europeiska unionen**

REDIGERAD AV TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

GAUDEAMUS

Europas bästa land?

Finlands roll i förändring i europeiska unionen

REDIGERAD AV TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI



GAUDEAMUS

Originalalets titel:

Euroopan paras maa?

Suomen muuttuva asema Euroopan unionissa

Översättning: Katri Silfverberg

Copyright © 2013 Författarna och
utrikesministeriets Europainformation

Gaudeamus Oy
HYY Yhtymä
Helsinki
www.gaudeamus.fi

BK: 30.1

UDK: 316

ISBN 978-952-495-820-2

INNEHÅLL

1. Inledning (Tapio Raunio & Juho Saari)	7
2. Politiska system (Tapio Raunio)	25
3. Ekonomi, sysselsättning och konkurrenskraft (Jaakko Kiander)	41
4. Den offentliga ekonomin och de sociala utgifterna (Juho Saari) ..	65
5. Inkomstskillnader och fattigdom (Susan Kuivalainen & Elina Palola)	94
6. Jordbruket (Ilkka P. Laurila)	120
7. Hållbar utveckling (Sauli Rouhinen)	146
8. Europas bästa land? (Tapio Raunio & Juho Saari)	168
 Referenser	 184
Källor och litteratur	194
Författarna	207
 Bakgrundsartiklar (Susanna Niinivaara)	
Här är det fråga om hopplöshet	39
Alla har en åsikt om hur hälsovårdscentralerna fungerar	92
Jag lagar ost i ugnen av mjölkpulver	118
Produktion av föda är ett meningsfullt arbete	144
Ett helt eget energisnålt hus	166

1.

INLEDNING

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Medlemsländerna i EU samarbetar intensivt men konkurrerar också med varandra. Å ena sidan ger unionen sina medlemsstater en referensram, genom vilken de mer effektivt kan svara på nationella och allmänneur uppkom opeiska utmaningar. I officiella tal betonas ofta dessutom unionens karaktär som ett värdesamfund som sammanför stater med tillräckligt lika grundläggande värden och samhällsstrukturer. Å andra sidan förekommer också mycket konkurrens mellan medlemsländerna i EU. Varje medlemsstat strävar t.ex. efter att skapa en verksamhetsmiljö för näringslivet som vore mer attraktiv än grannlandet eller att vinna de andra i den politiska maktkampen, t.ex. genom att konkurrera om vem som har de bästa reglerna för stabilisering av den offentliga ekonomin. I och med att EU:s behörighet har stärkts har medlemsländerna därför helt förståeligt börjat försvara sina nationella särintressen med större eftertryck. Ett sådant drivande av de nationella intressena kombinerat med unionens fortsatta utvidgning har klart försvårat EU:s beslutsfattande i synnerhet i sådana frågor där beslutsfattandet kräver enhällighet bland medlemsländerna. EU-medlemsstaternas strävan att finna effektiva lösningar på euroområdet ekonomiska problem utgör ett utmärkt exempel på drivande av nationella intressen.

Vad som är mer intressant än den direkta konkurrens som förekommer på näringslivets och maktens arenor är dock den s.k. indirekta konkurrensen, dvs. jämförelser mellan medlemsstaterna, som fått mindre uppmärksamhet i medierna och i den politiska debatten. Unionen erbjuder en utmärkt möjlighet till jämförelse av medlemsländernas samhällsstruktur och politik. EU själv bidrar till att man jämför, både genom att producera en stor mängd offentlig

statistik och annat material som kan utgöra grund för en bedömning av effektiviteten av medlemsstaternas förfaranden och genom att ställa upp olika kvantitativa och kvalitativa politiskmål. Jämförelser av medlemsstaterna har fått en framskjuten position på 2000-talet i och med den ökade tillämpningen av s.k. mjuka styrmedel. Med mjuka styrmedel avses unionens strävan efter att koordinera medlemsstaternas åtgärder eller styra deras politik genom olika rekommendationer och instruktioner. Samtidigt återspeglar sig medlemsstaternas olika lösningar på EU:s beslutsfattande när de nationella regeringarna strävar efter att försvara sina egna nationella lösningar eller t.o.m. att sätta dem i kraft på hela unionens område.

Jämförelser mellan EU:s medlemsstater är också utgångspunkten i detta verk. Vårt mål är dock inte endast att jämföra medlemsstaternas strukturer och innehållet i deras politik utan att också förklara skillnaderna och likheterna mellan medlemsstaterna. Samtidigt kan vi gestalta gränslinjerna inom unionen och analysera hur Finland placerar sig i en jämförelse mellan medlemsländerna: i grund och botten är det fråga om huruvida Finlands position har försvagats eller stärkts i förhållande till de andra medlemsländerna i unionen.

En jämförelse är motiverad också för att det i den finländska samhällsdebatten har varit kutym att hänvisa till undersökningar, enligt vilka Finland vid ingången av 2010-talet är EU:s bästa land. Referenser som ofta används om framgången är bl.a. det höga kreditbetyget för Finlands offentliga ekonomi, statens funktionsduglighet, kvaliteten på den offentliga förvaltningen, god framgång mätt med olika konkurrenskrafts- och välfärdsindikatorer samt ett välfungerande skolsystem. Detta verk strävar efter att klarlägga hur bra sådana allmänna konstateranden håller streck i en europeisk jämförelse.

EU:S BEHÖRIGHET

En allmän bedömning är att den europeiska integrationen har uppnått ett slags balans, med vilket man har avsett både fördelningen av behörigheten mellan EU och dess medlemsländer och

maktförhållandena mellan unionens politiska institutioner. Kontinuiteten av denna balans upprätthålls av att det är så svårt att ändra på unionens grundlag, dvs. grundfördragen. En revidering av grundfördragen kräver enhällighet bland medlemsstaterna. Med andra ord räcker motstånd från en enda medlemsstat för att fälla en ändring av grundfördragen. I och med att EU utvidgas är det allt mer sannolikt att ett eller flera medlemsländer motsätter sig de planerade fördragsändringarna. Dessutom är den politiska viljan att fördjupa integrationen mindre än tidigare. T.ex. de ledande EU-forskarna Liesbet Hooghe och Gary Marks har ansett att integrationen övergått från ett stadium av s.k. passiv eller tolerant konsensus till ett stadium där medborgarna och partierna förhåller sig mer förbehållsamt än tidigare mot en intensifierad integration. En mer kritisk allmän opinion kombinerad med en politisering av integrationen begränsar betydligt mer än tidigare svängrummet för medlemsstaternas regeringar vid förhandlingar på EU-nivå.¹

Detta är en logisk följd av den utveckling som skett. Man har ju ändrat unionens grundfördrag fem gånger sedan slutet av 1980-talet: enhetsakten trädde i kraft 1987, Maastrichtfördraget 1993, Amsterdamfördraget 1999, Nicefördraget 2003 och Lissabonfördraget, vilket först kallades grundlagsfördraget, trädde i kraft efter en lång process 2009. Var och en av dessa ändringar har fördjupat integrationen och stärkt unionens ställning i den europeiska politiken. Det viktigaste steget var utan tvivel Maastrichtfördraget, genom vilket man i betydande grad ökade unionens behörighet och stärkte rollen för de övernationella EU-institutionerna. Samtidigt innebar bestämmelserna i Maastrichtfördraget om unionsmedborgarskapet, en gemensam valuta – som togs i bruk 2002 – samt utvecklandet av utrikes- och säkerhetspolitiken åtminstone en symbolisk övergång från en ekonomisk gemenskap mot en politisk union. Ekonomiska och monetära unionen (EMU) och Schengen-avtalet, vilket underlättar rörligheten för människor, har också differentierat integrationen, dvs. uppdelat unionen i separata grupper, eftersom alla unionens medlemsstater inte är parter i dessa avtal. Sålunda har integrationen varit i nästan ständig förändring eller i ett ovisst tillstånd i praktiken under hela Finlands EU-medlemskap.

I tabell 1 framställs fördelningen av behörigheten mellan EU och medlemsstaterna efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Tabellen stöder på unionens grundfördrag, och där uppräknas de politikområden där unionen har behörighet.² Liksom man kan observera täcker EU:s behörighet nuförtiden nästan alla delområden inom politiken allt från finansiering av kulturprojekt till gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Samtidigt måste man dock beakta att EU:s behörighet i största delen av de politikområden som hör till unionens behörighet är exakt avgränsad och relativt tunn. Detta stämmer uttryckligen i frågor som hör till den kompletterande behörigheten och delvis också till den delade behörigheten. I de flesta politikområden har behörigheten delats upp mellan unionen och medlemsländerna så att båda har rätt att stifta lagar.

Den gemensamma valutapolitiken som genomförs under ledning av Europeiska centralbanken ECB inverkar på all ekonomisk verksamhet inom unionens område. Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik och sysselsättningspolitik inom ramen för unionen enligt grundfördragen. EU ansvarar främst för fastställandet av riktlinjer för dessa politikområden. Däremot har EU:s utrikes- och säkerhetspolitik snabbt utvecklats under Finlands medlemskap. Nuförtiden utvecklas EU:s militära dimension snabbt, och en ömsesidig säkerhetsgaranti gäller. Dessutom strävar man efter en allt mer ambitiös koordination av medlemsstaternas ståndpunkter och sålunda stärka unionens tyngd i världspolitiken. I och med att utrikes- och säkerhetspolitiken fördjupats och diversifierats sköts genom unionen i allt växande grad de förbindelser som tidigare grundade sig på bilateral växelverkan mellan medlemsländerna. För Finland är Ryssland det bästa exemplet. EU:s Rysslandspolitik har sedan 1990-talet på ett väsentligt sätt fördjupats och intensifierats och sålunda är Finlands egen Rysslandspolitik starkare bunden till unionens Rysslandspolitik än tidigare – i synnerhet när man beaktar att handelspolitiken hör till unionens exklusiva behörighet.

Unionens budget är tämligen liten. Medlemsländerna har kommit överens om maximiutgifter på 862 miljarder euro för perioden 2007–2013, vilket är ca en hundra del av unionens bruttonational-

TABELL 1. EU:S BEHÖRIGHET.

Politikområde	EU:s behörighet
Tullunionen; stärkande av de konkurrensregler som behövs för den inre marknadens verksamhet; den monetära politiken i de medlemsstater som tagit i bruk euron; bevarande av havets fiskeresurser som en del av den gemensamma fiskeripolitiken; den gemensamma handelspolitiken.	Exklusiv behörighet = Endast EU får stifta lagar och utfärda rättsligt bindande författningar, medan medlemsstaterna endast får göra detta om de bemyndigats av unionen eller för genomförandet av författningar som utfärdats av unionen.
Den inre marknaden; socialpolitiken i fråga om de synpunkter som fastställs i del III; ekonomisk, social och regional samhörighet; jordbruk och fiske, med undantag av bevarandet av havets fiskeresurser; miljö; konsumentskydd; transport; nätverk som omfattar hela Europa; energi; området med frihet, säkerhet och rättvisa; gemensamma säkerhetsfrågor som hänför sig till folkhälsan i fråga om de synpunkter som fastställs i del III.	Delad behörighet = EU och medlemsstaterna får stifta lagar och utfärda rättsligt bindande författningar på området i fråga. Medlemsstaterna använder sin behörighet till den del som unionen inte använder sin egen eller har beslutat att upphöra att använda den.
Skydd och förbättrande av människors hälsa; industri; kultur; turism; allmänbildande utbildning, ungdom, idrott och yrkesutbildning; räddningstjänst; administrativt samarbete	Kompletterande behörighet = unionen har behörighet att genomföra åtgärder som stöder, koordinerar eller kompletterar medlemsstaternas verksamhet, men denna behörighet ersätter inte medlemsstaternas behörighet på dessa områden.
Ekonomisk politik och sysselsättningspolitik	Medlemsstaterna har åtagit sig att samordna sin ekonomiska politik och sysselsättningspolitik inom ramen för unionen. EU ansvarar främst för fastställandet av riktlinjer för dessa politikområden.
Utrikes- och säkerhetspolitik	EU:s behörighet inom området för utrikes- och säkerhetspolitik omfattar alla områden inom utrikespolitiken och alla frågor som gäller unionens säkerhet, bl.a. den gemensamma försvarspolitiken som fastställs gradvis, och som kan leda till ett gemensamt försvar. Medlemsstaterna stöder aktivt och utan förbehåll unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidigt ansvar samt respekterar unionens verksamhet på detta område. De avhåller sig från alla åtgärder som är i strid med unionens intressen och kan försvaga dess effektivitet.
Forskning, utveckling av teknologi, rymden, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd	EU har behörighet att vidta åtgärder och idka en gemensam politik utan att utnyttjandet av denna behörighet utgör hinder för medlemsstaterna att använda sin egen behörighet.

inkomst. Medlemsstaterna verkar också vara synnerligen ovilliga att öka EU:s budget. I detta sammanhang är det bra att komma ihåg att åldrandet av Europas befolkning och upprätthållandet av den offentliga sektorns tjänster orsakar ett allvarligt strukturellt problem för den offentliga ekonomin i de flesta medlemsstaterna. Användningen av budgetens storlek som ett mått på unionens betydelse ger dock inte en korrekt bild av unionens inflytande på sina medlemsländers politik. EU:s makt grundar sig i stor utsträckning på reglering genom lagar dvs. förordningar och direktiv, varvid de kostnader som orsakas av genomförandet av lagarna ska bäras av andra instanser såsom medlemsländernas förvaltning eller företag. Dessutom har medlemsstaterna allt oftare börjat koordinera den politik som faller utanför EU:s grundfördrag genom inofficiella beslut som åtminstone delvis är bindande i praktiken. Sålunda utsträcker sig unionens inverkan också till politikområden som hör till medlemsstaternas behörighet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att den ökade integrationen på ett väsentligt sätt har ändrat den politiska strukturen i vår världsdel. Medlemsstaterna har överfört behörighet på EU i fråga om politikområden som med tanke på den nationella suveräniteten är mycket viktiga. Samtidigt har medlemsstaterna stärkt rollen för de övernationella institutionerna och stött en ökad användning av majoritetsbeslut i beslutsfattandet inom EU-organen. Integrationen har också utvidgats och omfattar nu en allt större del av Europas befolkning och stater. Nuförtiden är EU ett samfund av drygt en halv miljard medborgare och närmare 30 stater, med det träffande mottot "förenade i mångfalden".

EUROPEISERING

EU-medlemskapet ger en direkt möjlighet att påverka innehållet i den övernationella politiken. Medlemsstaternas prioriteringar, samarbetsförmåga och aktivitet påverkar på ett avgörande sätt hur framgångsrikt regeringen lyckas driva sina egna nationella mål. Staternas mål byggs upp utifrån nationella intressen men målen formas likväl av beslut från EU:s institutioner och av inofficiella

avtal som medlemsstaterna ingått sinsemellan. Således blir ett enskilt medlemsland såsom Finland tvunget att anpassa sina egna mål till ståndpunkterna hos andra medlemsländer och unionens institutioner. Dessutom måste de nationella regeringarna beakta de begränsningar som redan existerande övernationell lagstiftning medför.

Alla medlemsstater är naturligtvis inte alltid vinnare i EU:s beslutsfattande. T.ex. unionens lagstiftning på områdena för livsmedelsproduktion eller miljöpolitik är nästan oundvikligen mindre sträng än i de medlemsländer som har den strängaste regleringen. Regeringarna, partierna eller intresseorganisationerna kan också försöka påverka unionens beslutsfattande för att binda händerna för regeringarna i medlemsstaterna. Överföringen av en penningpolitik som strävar efter prisstabilitet på självständiga ECB motiverades uttryckligen genom den ekonomiska stabilitet som överföringen på lång sikt möjliggjorde. På samma sätt siktar de aktuella strävandena att intensifiera koordinationen av och tillsynen över medlemsländernas ekonomiska politik uttryckligen till att binda upp länderna inom euroområdet till en stramare ekonomisk disciplin.³

Minst lika viktigt är det dock att granska hur EU eller integrationen påverkat medlemsländernas samhällsstrukturer och politik. Om detta fenomen används termen europeisering (*Europeanisation*). Termen började användas mer allmänt efter publikationen av en artikel av den amerikanske forskaren Robert Ladrech år 1994. Ladrech var den första forskaren som egentligen definierade begreppet europeisering och använde det som teoretisk referensram för sin forskning.⁴ Därefter har europeisering blivit ett slags mode-term i EU-forskningen och sedan början av 1990-talet har det publicerats en stor mängd komparativa undersökningar om integrationens inverkan på medlemsländernas vardag, i vilken termen används. Man kan också använda en starkare form av termen, europeifiering, som mer klart för fram processens politiska och målinriktade karaktär.

Europeiseringsforskningen kan delas upp i två huvudgrupper. För det första har forskarna granskat integrationens inverkan på innehållet i politiken. Då har forskarna inte enbart analyserat

t.ex. EU:s direkta inverkan som en följd av övernationell lagstiftning, utan de har också iakttagit hur bästa praxis eller fungerande lösningar sprider sig bland medlemsländerna. För det andra har forskarna granskat unionens inverkan från maktförhållandenas perspektiv – dvs. hur EU-medlemskapet formar de nationella organens interna förhållanden samt eventuellt de nationella aktörernas identitet och ståndpunkter. Förenklat kan man utifrån denna forskning konstatera att unionen har haft en större inverkan på innehållet i politiken än på det medlemsländernas politiska system, dvs. på de institutionella strukturerna.

De spelregler som tillämpas i EU:s beslutsfattande samt fördelningen av behörigheten mellan unionen och medlemsstaterna är två av de mest viktiga förklarande faktorerna när man analyserar unionens inverkan på den nationella politiken. Ju mer övernationellt beslutsfattandet är och ju mer unionen har behörighet inom politikområdet i fråga, desto mer fokuserar de nationella aktörerna sina resurser till den europeiska nivån och desto starkare påverkar EU den nationella politiken. På motsvarande sätt, ju mer besluten grundar sig på avtal mellan regeringarna, desto centralare är den nationella dimensionen i politiken. Starkast är europeiseringen av politiken således på de områden där medlemsstaterna har överfört behörigheten exklusivt på unionen, såsom i fråga om penningpolitiken och handelspolitiken. Samtidigt måste man dock beakta att integrationens inverkan också utsträcker sig till frågor som hör till medlemsstaternas behörighet, t.ex. genom de mjuka styrmedel som presenteras i följande kapitel. T.ex. anses det att den monetära unionen utöver att den stabiliserar medlemsstaternas verksamhetsomgivning väsentligen inskränker svängrummet för den nationella ekonomiska politiken. Inom utrikes- och säkerhetspolitiken samt försvarspolitiken är däremot lösningarna på den nationella nivån och EU-nivån starkt sammankopplade med varandra. Mätning av betydelsen av en sådan indirekt påverkan eller av ett sådant ömsesidigt beroende är utmanande på många sätt, eftersom politiken i europeiska länder kan antas närma sig varandra också av andra orsaker än som en följd av integrationen.

Integrationens konsekvenser för de politiska institutionerna har rätt allmänt tolkats vara en förstärkning av administrationens och beslutsfattandets uppdelning i sektorer, en framhävd roll för de tjänstemän som bereder och koordinerar ärenden, ett försvagande av den parlamentariska kanalen för inflytande och en stärkt ställning för regionerna. Samtidigt har medlemsstaternas nationella politiska institutioner börjat tillägna sig rätt enhetliga organisatoriska lösningar. I och med att unionens makt har ökat har också medlemsstaternas politiska institutioner, partier, intresseorganisationer, företag och massmedia börjat europeiseras, varmed i detta sammanhang avses att verksamhetsmodellerna i och riktlinjerna för EU:s institutioner och de nationella institutionerna har sammanflätats. Som ett exempel kan nämnas inrättandet av ett separat EU-utskott i respektive medlemslands nationella parlament samt anpassningen av strukturen för medlemsstaternas ministerier till kommissionens interna arbetsfördelning och beredningsmodeller.⁵ I medlemsstater med en relativt liten befolkningsmängd och således med en relativt liten tyngd i unionen, såsom i Finland, har utöver de ovan nämnda dragen dessutom framhävts ett behov av samordning av den nationella Europapolitiken och i synnerhet ett behov av att försvara den gemensamma nationella linjen, vilket har ansetts förbättra ställningen för små stater i EU:s beslutsfattande.⁶

Den största utmaningen för europeiseringsforskningen hänförs till mätningen av den inbördes tyngden hos de förklarande variablerna: ofta förmodas en viss samhällelig förändring i huvudsak bero på integrationen, trots att förändringen också kunde förklaras genom andra nationella eller globala faktorer.⁷ Regionernas stärkta roll är ett bra exempel på detta. EU:s medlemsstater har inte endast överfört behörighet uppåt på unionen utan de har också decentraliserat makt nedåt på den regionala nivån. Utöver den europeiska integrationen har andra faktorer bidragit till denna utveckling, såsom omsorgen om en effektiv produktion av den offentliga sektorns tjänster, regionernas krav om en stärkt autonomi samt staternas demokratisering.⁸ Trots att vi i detta verk inte i första hand intresserar oss för EU:s inverkan på det finska samhället, besvaras denna

utmaning i bokens senare kapitel genom att analysera faktorer som förklarar skillnader och likheter mellan medlemsstater.

En viktig dimension av europeiseringen och integrationen är uppbyggandet av en gemensam europeisk kunskapsreserv, vilket genomförs på många olika spår. Den gemensamma europeiska regleringen har stegvis anpassat statistikmyndigheterna i medlemsstaterna till att omfatta ett så liknande angreppssätt som möjligt och samtidigt har regleringen stegvis ersatt de metoder för statistikföring som tidigare använts av hävd. T.ex. i Finland har traditionen av nationella undersökningar gällande levnadsförhållanden stegvis ersatts av en sameuropeisk forskningsstruktur där insamlingen av materialet så långt som möjligt har harmoniserats mellan medlemsländerna. Kommissionens statistikbyrå Eurostat strävar också efter att skapa helt ny statistik. Ett typiskt exempel på detta är projektet Beyond GDP,⁹ där man söker indikatorer som kompletterar bruttonationalprodukten för mätning av välbefinnande.

För det andra erbjuder de eurobarometrar som kommissionen periodiskt organiserar ett utmärkt verktyg för jämförelse av attityder hos unionsmedborgarna. Eurobarometrarna är enkäter finansierade av kommissionen som genomförs samtidigt i EU-medlemsländerna och där man kartlägger samhälleliga och politiska åsikter hos unionsmedborgarna. Den första eurobarometern sammanställdes 1974. Vissa frågor repeteras regelbundet, men det finns också alltid med frågor från områden som ansetts vara aktuella. I de återkommande temana kartläggs åsikterna t.ex. om integrationen, om unionens institutioner samt om svarandenas eget samhälle och hur demokratin fungerar där. I de utbytbara frågorna har man utrett attityder som t.ex. hänför sig till arbetslöshet, kvinnors och mäns roller, energipolitik, barns och ungas ställning, fattigdom, hälsa, bioteknik, regional utveckling, konsumtionsvanor och utbildning. Eurobarometrarna är på sätt och vis pulsmätare för det europeiska samhället och den europeiska ekonomin.

För det tredje har man inom unionen utvecklat en stor mängd olika kvantitativa och kvalitativa indikatorer, genom vilka man kan följa upp hur de mål som uppställts och hur de samhällsreformer som genomförts har förverkligats. I synnerhet för uppföljningen av

genomförandet av Lissabonstrategin har man utvecklat s.k. strukturella indikatorer, vilka skapar en allmän bild av utvecklingen på och förhållandena mellan de olika politikområdena. Med hjälp av dem kan man följa upp förändringar inom olika politiksektorer och sålunda lyfta fram medlemsländer som klarat sig på olika sätt eller som klarat sig sämre.

Liksom det konstaterades ovan, är EU:s inverkan i stor utsträckning beroende på hur behörigheten på de olika politikområdena fördelar sig mellan unionen och medlemsstaterna. Europeiseringen är starkare om unionen har exklusiv behörighet eller delad behörighet med medlemsstaterna att stifta övernationella lagar, medan unionen i frågor där behörigheten till största delen eller helt hör till medlemsländerna i större utsträckning utnyttjar olika mjuka styrmedel. I det följande ska vi nu analysera verksamhetsprinciperna för den övernationella lagstiftningen och de mjuka styrmedlen.

ÖVERNATIONELLA LAGAR ELLER KOORDINERING AV NATIONELL POLITIK?

Till skillnad från den forskning som riktar sig mot själva integrationen, finns det ingen övergripande teori som skulle strukturera verksamheten av EU:s politiska system. Dessutom måste man komma ihåg att forskningsobjektet påverkar forskarnas karaktärisering av unionen. När i synnerhet de forskare som fokuserar på att förklara integrationen eller som koncentrerar sig på utrikes- och säkerhetspolitik oftast har betonat unionens mellanstatliga karaktär, betonar däremot den forskning som fokuserar på EU:s inrikespolitik och den lagstiftning som hänför sig till inrikespolitiken ofta de övernationella institutionernas betydelse.¹⁰ Den senaste tidens Europaforskning har dock som gemensam nämnare att den i allt stigande grad betonar det ömsesidiga beroendet mellan medlemsstaternas och unionens politik och beslutsfattande.

Det intensifierade sambandet mellan EU och dess medlemsländer är en viktig faktor i den referensram som kallas systemet med förvaltning på flera nivåer (*multi-level governance*). Begreppet system med förvaltning på flera nivåer är konstruerat utifrån tre

premisser. För det första är behörigheten fördelad mellan flera olika nivåer för beslutsfattande. I Europa betyder detta den kommunala, regionala och nationella nivån och unionsnivån (och som en naturlig fortsättning också den globala nivån). För det andra minskar det gemensamma beslutsfattandet väsentligen enskilda nationella regeringars makt. För det tredje är de olika nivåerna för beslutsfattande starkt beroende av varandra med den påföljden att den politik som idkas på en nivå allt mer är bunden vid beslut som fattats på andra nivåer.¹¹ I kärnan av systemet med förvaltning på flera nivåer finns således förtonandet av medlemsstaternas regeringars portvaksroll. De nationella regeringarna är således fortfarande viktiga eller t.o.m. de viktigaste aktörerna i unionen, men de kan sämre än tidigare förhindra internationell nätverksbildning eller direkt växelverkan med Bryssel hos de interna aktörerna i sina egna stater.

I systemet med förvaltning på flera nivåer betonas alltså medlemsstaternas och unionens växelverkan och ömsesidiga beroende i beslutsfattandet. I detta samarbete har EU:s institutioner och de nationella regeringarna nyckelpositionen och de ansvarar gemensamt för planeringen och genomförandet av politiken. Forskarna har fäst uppmärksamhet vid hur medlemsstaterna allt oftare har använt mellanstatlig koordination och andra 'nya former för styrning' (*new modes of governance*) eller 'mjuka styrmedel' för att uppnå sina mål.¹² Delvis har denna lösning varit påtvingad, eftersom principen om enhällighet i fråga om ändring av grundfördragen ofta har hindrat överföring av nya behörigheter på unionen. I den nyare EU-litteraturen har man därför gjort skillnad mellan övernationell, förpliktande lagstiftning och rekommendationer och andra former av beslut som inte är juridiskt förpliktande (tabell 2). Den övernationella EU-lagstiftningen godkänns i ett förfarande som något gammalmodigt fortfarande också kallas för gemenskapsmetoden. Där är det kommissionen som tar initiativ och rådet – allt oftare i samarbete med Europaparlamentet (EP) – som fattar beslut om godkännande av lagar. Det gemensamma för olika mjuka styrmedel är däremot att medan den egentliga behörigheten i allmänhet hör till medlemsländerna, strävar EU genom olika rekommendationer

**TABELL 2. JÄMFÖRELSE AV ÖVERNATIONELLT BESLUTFATTANDE
(GEMENSKAPSMETODEN) OCH MJUKA STYRMEDEL.**

	Gemenskapsmetoden	Mjuka styrmedel
Initiativrätt	Kommissionen (initiativen grundar sig dock till största delen på input från medlemsstaterna och Europeiska rådet)	Medlemsstaterna och EU tillsammans
Behörighet	EU	Medlemsstaterna, men koordination kan också utövas i frågor som hör till unionens behörighet
Rådets beslutsregel	Kvalificerad majoritet eller enhällighet	Enhällighet, men kvalificerad majoritet kan ibland användas
Europaparlamentets roll	Allt mer en jämställd lagstiftare med rådet inom ramen för förfarandet för gemensamt beslutsfattande	Utan formell roll, hålls högst informerad
Öppenhet och transparens	Rådets möten är offentliga i sin funktion som lagstiftare; Europaparlamentets kommittémöten och plenariemöten har öppna dörrar.	Koordinering av politiken sker i huvudsak bakom stängda dörrar mellan tjänstemän, men handlingarna är i första hand offentliga.
Spridning av god praxis	Samma lag binder alla medlemsstater (direktiven i fråga om resultatet)	Ett av målen är uttryckligen att identifiera bästa praxis, och EU kan endast utfärda rekommendationer

och anvisningar närmast efter att samordna förfarandet i medlemsstaterna eller att styra deras politik i önskad riktning.

De mjuka styrmedlen kan delas upp i två grupper. För det första idkas inom den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken koordination som grundar sig på grundfördraget, i vilken också ingår gemensamt angivna riktlinjer och olika rekommendationer och uppföljningsmekanismer för medlemsstaterna. I synnerhet samordningen av den ekonomiska politiken har intensifierats väsentligen under de senaste åren på grund av problemen inom euroområdet. För det andra idkar medlemsländerna samarbete

genom den s.k. öppna koordinationsmetoden (*open method of coordination*). I den öppna koordinationen fastställer medlemsstaterna sinsemellan målen, och medlemsländerna kan i stor utsträckning själva välja medlen för uppnående av målen. Kommissionen eller rådet utövar bara tillsyn över att målen uppnås. I slutsatserna för Europeiska rådet i Lissabon i mars 2000 definierades den öppna koordinationen som ett sätt för spridande av bästa praxis och ökning av tillnärmningen i fråga om EU:s viktigaste mål samt ett sätt att hjälpa medlemsstaterna att gradvis utveckla motsvarande funktioner i sina egna länder. Verktygen för den öppna koordinationen är indikatorer, komparativa analyser, jämförelser av god praxis samt ordnande av regelbunden uppföljning och inbördes utvärdering avsedd såsom gemensam inlärningsprocess.

Användningen av mjuka styrmedel har alltså ökat kraftigt på 2000-talet, och på grund av de svårigheter som hänför sig till överföring av behörighet är det skäl att anta att deras betydelse ytterligare stärks i framtiden. Det är dock bra att beakta att detta inte nödvändigtvis betyder att den övernationella lagstiftningen åsidosätts eller minskar. I frågor som hör till EU:s behörighet tillämpas även i framtiden i första hand övernationellt beslutsfattande, vilket resulterar i lagar som är förpliktande för alla medlemsstater. Dock tillämpas alltså parallellt med dessa i växande grad olika former av koordinering mellan regeringarna – främst för att de aktuella politikområdena i huvudsak hör till medlemsstaternas behörighet. Denna utvecklingstrend delar forskarnas åsikter. Å ena sidan har man framfört synpunkter enligt vilka samordning av den nationella politiken respekterar subsidiaritetsprincipen och förmår bättre beakta de särskilda krav som lokala förhållanden ställer. En jämförelse av medlemsländerna anses också producera nyttig information som underlättar lärandet och spridning av bästa praxis. Dessutom har man önskat att de nationella medierna och oppositionspartierna skulle använda sig av den jämförande informationen när de bedömer eller kritiserar sina regeringars åtgärder.

Å andra sidan har kritikerna påpekat att koordinationen mellan regeringarna ökar svårbegripligheten av EU-beslutsfattandet och det faktiska inflytandet hos andra aktörer än dem som valts genom

val (tjänstemän, intresseorganisationer). Beslutsfattandet övergår från de folkvalda institutionerna till olika arbetsgrupper bakom slutna dörrar, där en fåtalig men aktivt växelverkande elit bestående av experter svarar för innehållet i politiken i stället för riksdagsledamöter och ministrar. Man har därför talat om nätverkspolitik (*network governance* eller *committee governance*), där det kring tjänstemännen vid de nationella institutionerna och unionens institutioner samt kring andra experter uppstår inflytelserika branschspecifika nätverk.¹³ En del av forskarna har förhållit sig positivt till denna utveckling, eftersom den debatt som förs bakom stängda dörrar har ansett möjliggöra en konstruktiv och faktabaserad övernationell diskussion om och bedömning av den politik som ska idkas. Den största bristen hos de mjuka styrmedlen har dock precis ansetts vara deras icke-bindande natur: EU kan endast ge anvisningar till medlemsländerna och lita på det sociala tryck som inbördes utvärdering ger upphov till. De som förhåller sig kritiskt till öppen koordination och andra mjuka styrmedel har därför konstaterat att unionen borde avhålla sig från att utfärda rekommendationer och i stället koncentrera sig på frågor som hör till dess behörighet.¹⁴

Samordningen enligt de mjuka styrmedlen hör således på sätt och vis till en gråzon: officiellt hör behörigheten i första hand till medlemsstaterna, men *de facto* påverkar koordinationen och EU åtminstone delvis innehållet i de nationella lösningarna. Med tanke på framtiden för den europeiska politiken är det därför viktigt att fästa uppmärksamhet vid den partiella konflikten mellan effektivitet och demokrati som hör samman med den mellanstatliga koordinationen. Den mellanstatliga koordination som sker inom ramen för EU stärker medlemsländernas förmåga att lösa nationella och allmän europeiska samhälleliga problem. Från perspektivet för demokrati och maktfördelning är situationen dock problematisk, eftersom det är allt svårare för medierna och medborgarna att följa beslutsfattandet eller identifiera ansvarsområdena för de olika institutionerna. Forskarna har därför allmänt argumenterat att systemet med förvaltning på flera nivåer med sina nätverk för växelverkan på den nationella och europeiska nivån leder till att makt- och

ansvarsförhållandena fördunklas och att inflytandet av institutioner som valts genom val minskar.¹⁵

Vissa forskare och politiska krafter har sett den mellanstatliga koordinationen som en bro mot en uppluckring av integrationen eller mot intern differentiering, där man använt termer såsom flertaktad eller flexibel integration och ett Europa med flera hastigheter eller ringar. Enligt denna argumentation är den flertaktighet eller flexibilitet hos medlemsländerna som grundar sig på frivilligt samarbete kanske det enda sättet på vilket de motstridiga målen hos medlemsstaterna kan samordnas. Grundfördragen och den lagstiftning som grundar sig på dem, vilka förpliktar alla medlemsstater, skulle helt eller delvis ersättas av ett lösare och mer nätverksaktigt Europa, där medlemsstaterna eller olika landsgrupper skulle samarbeta. I detta scenario skulle EU:s roll vara att fungera som en koordinerande part – dvs. unionen och dess institutioner skulle erbjuda ramar för samarbetet mellan medlemsstaterna eller mindre grupper av stater. Flertaktigheten har stötts av både federalister och också av EU:s motståndare, eftersom den samtidigt möjliggör att en förtrupp lösgör sig och att de mer motsträviga lämnar sig utanför en mer intensiv integration.

VERKETS STRUKTUR

Verkets främsta mål är att analysera hur Finland har ”klarat sig” i förhållande till medlemsländerna i EU under perioden 1995–2011. Vår avsikt är därför inte att kartlägga integrationens konsekvenser för det finländska samhället eller hur Finland klarat sig i EU-förhandlingar. Vi tar inte direkt ställning till utvecklingens riktning i det finländska samhället och strävar inte heller efter att bedöma hur förnuftig eller verkningsfull Finlands EU-politik är.¹⁶ De iakttagelser som görs i boken om hur Finland klarat sig i förhållande till andra medlemsländer i EU torde dock ge anledning till eftertanke i fråga om hur förnuftig den politik som idkats har varit.

Vi har valt att granska de politikområden där unionen har betydande behörighet eller som är viktiga för medborgarna: politiska system (författare Tapio Raunio), ekonomi, sysselsättning och

konkurrenskraft (Jaakko Kiander), den offentliga ekonomin och de sociala utgifterna (Juho Saari), fattigdom och inkomstfördelning (Susan Kuivalainen och Elina Palola), jordbruk (Ilkka P. Laurila) samt miljöpolitik och hållbar utveckling (Sauli Rouhinen).

Följande frågor besvaras i varje kapitel:

- Hurudan är den europeiska politiken på politikområdet i fråga?
- Hur placerar sig Finland i en jämförelse med andra medlemsstater i unionen?
- Hur har Finlands relativa position förändrats under EU-medlemskapet?
- Vilka är de viktigaste utmaningarna i framtiden på det aktuella politikområdet?

Varje kapitel iakttar samma struktur. Efter kapitlets inledning analyseras EU:s verksamhet inom de valda politikområdena. Uppmärksamhet fästs på fördelningen av behörigheten, innehållet i politiken, uppställningen av mål samt formerna för beslutsfattande (övernationell lagstiftning eller politisk styrning). Därefter granskas förändringen i Finlands relativa position utifrån valda statistiska indikatorer. I mån av möjlighet används som material uppgifter som Eurostat publicerat samt annan komparativ och nationell statistik. Datauppgifterna i jämförelsen är i huvudsak från perioden 1995–2011, men i vissa fall är det motiverat att utsträcka granskningen till perioden före Finlands EU-medlemskap. I slutet av kapitlet görs ett sammandrag av resultaten och de viktigaste utmaningarna inom politikområdet på nationell och europeisk nivå analyseras kort. De bakgrundsartiklar som ingår i varje kapitel har skrivits av Susanna Niinivaara. Bakgrundsartiklarna är kortfattade och belysande artiklar, med hjälp av vilka man fördjupar sig i en för kapitlet viktig sårfråga. Vi strävar alltså efter att göra en övergripande analys av de viktigaste politikområdena. Därför har inga enskilda EU-lagar och beslut behandlas i kapitlen, ifall det inte är nödvändigt för helhetsbilden.

I bokens avslutande kapitel sammanförs verkets viktigaste resultat och analyseras Finlands samt EU:s utveckling och framtida utmaningar. I det sista kapitlet granskar vi också den riktning i vilken Europa håller på att utvecklas – kan man se en utveckling mot

ett genuint europeiskt samhälle eller håller medlemsstaterna snarare på att allt mer anta förfaranden som avviker från varandra. Samtidigt kan vi bedöma i vilken riktning det finländska samhället är på väg och vilka de EU-medlemsländer är som Finland har mest och minst gemensamt med.

2.

POLITISKA SYSTEM

TAPIO RAUNIO

Det sägs att den europeiska integrationen lider av ett demokratiunderskott, varmed man i vid bemärkelse avser medborgarnas svaga möjligheter att påverka politiken i EU.¹⁷ Demokratiunderskottet är dock ett omtvistat och flerdimensionerat begrepp som har ett nära samband med problem som förekommer i medlemsstaterna, såsom nedgången i röstningsprocenterna eller medborgarnas alienation från politiken. Forskarna har därför påpekat att Europas mer hotande demokratiunderskott finns på det nationella planet, där allt färre deltar i politiken. Man har t.o.m. talat om den representativa demokratis kris samt om en övergång till en epok för publikdemokrati som präglas av en ökad distans mellan medborgarna och den politiska eliten, en framhövd roll för medier och opinionsmätningar samt en betoning av de politiska aktörernas personliga egenskaper i stället för substansfrågor.¹⁸

Samtidigt har man fäst mycket uppmärksamhet vid nya former av politiskt deltagande och mer allmänt vid nya former för samhällspåverkan. En försvagad röstningsaktivitet och ett minskat medlemsantal i partierna talar om att val- och partidemokratien inte mår bra. Urvalet av medel för det politiska deltagandet har dock blivit mångsidigare. Mängden medborgarorganisationer har flerdubblats under de senaste decenniernas och i synnerhet s.k. ensaksrörelser har fått en mer synlig position. Dessutom erbjuder internet ett snabbt och bekvämt sätt att vara i kontakt med likasinnade, att underteckna appeller eller att ta initiativ eller att eventuellt direkt kontakta beslutsfattarna. I jämförelse med medborgarorganisationer och i synnerhet med små ensaksrörelser är partierna ofta stela, institutionaliserade och gammalmodigt hierarkiska organisationer.

Medborgarorganisationerna ger en möjlighet till ett mer mångsidigt, direkt och kanske också mera individcentrerat påverkande. I synnerhet unga har varit intresserade av de nya formerna för deltagande.

I detta kapitel jämförs tillståndet hos de politiska systemen i länderna i Europa med hjälp av två indikatorer: röstningsaktiviteten och medborgarnas förtroende för och förnöjsamhet med det politiska systemet. En granskning av röstningsaktiviteten är motiverad framför allt för att beslutsfattandet och användning av offentlig makt i de europeiska länderna grundar sig på representativ demokrati. Nivån för det politiska förtroendet pekar åter på hur de nationella institutionerna och politiska aktörerna värderas och godkänns. I kapitlets avslutande del diskuteras nuläget och framtida utmaningar för den finländska och europeiska demokratin. Eftersom man i detta kapitel analyserar politiska värderingar och deltagande och inte något enskilt politikområde, granskas här till skillnad från de övriga kapitlen inte betydelsen av EU:s lagstiftning eller annan politik. Den europeiska integrationen och i vidare bemärkelse internationaliseringen påverkar förvisso ännu starkare Finlands och andra europeiska staters nationella politik – en utvecklingstrend vars betydelse diskuteras i kapitlets avslutande del.

DALANDE VALDELTAGANDE

Röstningsaktiviteten är utan tvivel en av de viktigaste indikatorerna när man vill beskriva demokratins tillstånd. Populariteten att rösta i val talar både om partiernas och om kandidaternas förmåga att locka folk till urnorna, hur medborgarna litar på det politiska systemet, deras tro på betydelsen av deras egen röst, och om den växande sociala klyftan i samhället. I en representativ demokrati är val naturligtvis också det viktigaste sättet på vilket medborgarnas åsikter kanaliseras in i det offentliga beslutsfattandet.

Det finns mycket forskning om faktorer som påverkar valdeltagandet. Av institutionella faktorer påverkas röstningsaktiviteten mest av det proportionella valsättet och av sanktionering av försummelse att rösta, dvs. av s.k. valplikt. Med tanke på partisystemet är

partiernas kontakter till olika religiösa, professionella och andra sociala grupperingar väsentliga faktorer. Sådana kontakter gör det lättare för sådana väljare som endast i liten grad följer politik att följa med olika frågor och att fatta sitt röstningsbeslut. Röstningsaktiviteten ökas också av att valen är jämna, det finns många partier och de har klara ideologiska skillnader. När man analyserar hur olika folkgrupper deltar i val, får man till resultat systematiska snedvridningar: de som är högt utbildade med goda inkomster röstar mer aktivt än andra. Dessutom röstar de unga märkbart mindre än de äldre åldersgrupperna. På röstandet inverkar också t.ex. röstande i föregående val, identifiering med partiet, intresse för politik och en känsla att det är ens plikt att rösta.¹⁹

I tabell 1 beskrivs utvecklingen av röstningsaktiviteten i nationella parlamentsval sedan 1950-talet i 34 stater.²⁰ I jämförelsen ingår avsiktligt också stater som inte hör till EU för att bättre kunna åskådliggöra trender för valdeltagande inom EU och faktorer som påverkar dem. Valdeltagandet har minskat sedan 1950-talet med över tio procentenheter. När ännu 84,1 procent av medborgarna på 1960-talet använde sig av sin rösträtt, var de genomsnittliga röstningsprocenterna vid ländernas senaste parlamentsval bara 69,2 procent. Röstningsprocenterna har gått ned i en klar majoritet av staterna. Ett undantag utgörs närmast av de länder som har valplikt, samt av EU-länderna Spanien, Malta, Danmark och Ungern.

Det finns dock stora skillnader mellan de olika ländernas röstningsprocenter. Utifrån valen under det första decenniet av 2000-talet kan medlemsstaterna i EU delas upp i tre kategorier. Malta, Luxemburg, Belgien, Cypern, Danmark, Sverige, Italien och Österrike är länder med ett högt valdeltagande, där i medeltal över 80 procent av medborgarna röstade. Det entusiastiska deltagandet förklaras i stor utsträckning av valplikt, som av EU-länderna i praktiken Belgien, Grekland, Cypern och Luxemburg har. I Nederländerna gällde valplikten till 1967 och i Italien i praktiken till 1993. I Österrike var röstning obligatoriskt i vissa delstater, men den sista delstaten slopade valplikten 2004. Sålunda är Malta, Danmark och Sverige de enda medlemsländerna som kommer upp till en hög röstningsaktivitet utan att det straffas för att man inte röstar.

**TABELL 1. RÖSTNINGSAKTIVITETEN VID NATIONELLA
PARLAMENTSVAL I 34 STATER UNDER PERIODEN 1950–2012 (%).**

	1950- talet	1960- talet	1970- talet	1980- talet	1990- talet	2000- talet	Senaste val (år)
Australien	91,9	95,3	95,3	94,3	95,5	94,4	93,2 (2010)
Belgien	93,1	91,3	93,0	93,9	91,5	90,6	89,2 (2010)
Bulgarien					72,7	61,0	60,6 (2009)
Cypern			80,6	95,2	92,2	90,4	78,7 (2011)
Danmark	81,8	87,3	88,4	86,7	84,3	86,1	87,7 (2011)
Estland					68,1	60,1	63,5 (2011)
Finland	76,5	85,0	78,2	73,9	67,4	65,9	67,4 (2011)
Frankrike	80,0	76,6	76,5	71,9	68,5	60,2	60,0 (2007)
Förenta staterna	49,0	56,3	46,1	46,4	42,8	46,6	41,6 (2010)
Grekland	75,8	82,2	80,4	83,3	79,7	74,2	70,9 (2009)
Irland	74,3	74,2	76,5	72,7	67,3	64,8	70,1 (2011)
Island	90,8	91,3	90,4	89,4	86,4	85,5	85,1 (2009)
Italien	93,8	92,9	92,3	89,0	85,5	81,8	80,5 (2008)
Kanada	74,5	78,0	74,6	73,3	68,3	61,6	61,4 (2011)
Lettland					77,9	65,7	59,5 (2011)
Litauen					64,1	51,0	48,6 (2008)
Luxemburg	91,9	89,6	89,5	88,1	87,4	91,3	90,9 (2009)
Malta	78,1	90,3	94,0	95,4	96,2	94,5	93,3 (2008)
Nederländerna	95,4	95,0	83,5	83,5	76,0	78,7	75,4 (2010)
Norge	78,8	82,8	81,6	83,1	76,9	76,3	76,4 (2009)
Nya Zeeland	94,7	89,1	86,0	91,4	85,9	78,9	73,5 (2011)
Polen					47,7	46,9	48,9 (2011)
Portugal			87,5	78,0	65,2	62,3	58,9 (2011)
Rumänien					76,2	54,3	39,2 (2008)
Schweiz	69,0	64,2	52,3	48,2	43,8	46,9	48,5 (2011)
Slovakien					85,2	62,4	59,1 (2012)
Slovenien					79,8	64,7	65,6 (2011)
Spanien			72,6	73,4	77,6	73,5	76,0 (2008)
Storbritannien	80,3	76,6	75,0	74,1	74,7	62,0	65,8 (2010)
Sverige	78,7	86,4	90,4	89,1	85,4	82,2	84,6 (2010)
Tjeckien					82,8	61,3	62,6 (2010)
Tyskland	86,9	87,1	90,9	87,3	79,7	75,9	70,8 (2009)
Ungern					52,1	69,0	64,4 (2010)
Österrike	95,3	93,8	92,3	91,6	83,8	80,1	81,7 (2008)
Alla länder	82,4	84,1	82,0	81,4	77,8	70,6	69,2

Källor: The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), The Inter-Parliamentary Union (IPU), Wass (2011b). Om en stat har ett tvåkammarsparlament, är röstningsprocenten från valet till underhuset. Röstningsprocenten har räknats utifrån registrerade väljare med undantag av Förenta staterna, där procenten har räknats utifrån hela den röstberättigade befolkningen.

Det exceptionellt höga valdeltagandet i Malta torde i första hand förklaras av polariseringen av landets partisystem: ett högerinriktat folkparti och ett socialdemokratiskt arbetarparti har båda ett understöd på ca 50 procent och således är landets val nästa alltid mycket jämna.²¹

I de länder som hör till den följande kategorin – Tyskland, Grekland, Spanien, Ungern, Finland, Lettland, Irland, Slovenien, Slovakien, Portugal, Storbritannien, Tjeckien, Bulgarien, Frankrike, Estland – röstade 60–80 procent av de röstberättigade. I synnerhet i Frankrike, Storbritannien och Finland har valdeltagandet gått betydligt ned sedan andra världskriget. I den sista kategorin finns Rumänien, Litauen och Polen, där mindre än 60 procent använde sin rösträtt. Bland EU:s medlemsstater är röstningsnivån lamast i Polen, där i medeltal mindre än hälften av väljarna har röstat sedan landets demokratisering.

Bland de länder som övergick till demokrati på 1990-talet och som anslöt sig till unionen 2004 och 2007 är entusiasmen att delta i val ojämnare än i stater som har en längre tradition av demokrati. En allmän trend i före detta östblocksländer ser ut att vara en utveckling där man i de val som följde på demokratiseringen uppnådde tämligen höga röstningsprocenter. Därefter har deltagandet i val varit lamare. Det vore dock fel att överdriva skillnaderna mellan dessa nyare och gamla länder – eller mellan öst- och centraleuropeiska samt västeuropeiska länder. Om man i analysen förbiser de länder som tillämpar valplikt eller som nyligen tillämpat valplikt, har valdeltagandet mellan dessa två grupper av länder varit t.o.m. överraskande lika.

I Finland har alltså valdeltagandet försvagats starkt och tämligen jämnt sedan slutet av 1960-talet. Skillnaden i synnerhet till de övriga länderna i Norden är nuförtiden stor. Röstningsprocenten i riksdagsvalet på våren 2007 var 67,9 vilket är det minsta talet sedan andra världskriget. Om man räknar med de finländare som bor utanför landets gränser (liksom i tabell 1) var röstningsaktiviteten bara 65 procent. Den något större röstningsaktiviteten i de senaste valen, dvs. våren 2011, torde framför allt förklaras av sannfinländarnas frammarsch och den samhälleliga politisering som hängde

samman med den. Det dalande valdeltagandet bland finländarna förklaras delvis av allmänna faktorer såsom av en minskad identifikation med partier, partiernas ideologiska tillnärmning och sänkningen av åldersgränsen för att rösta. Dessutom har den svalnade röstningsentusiasmen tolkats genom att hänvisa till de breda regeringskoalitioner som blev vanliga på 1990-talet: väljarna kan inte förutspå hurdan den kommande regeringen blir. I t.ex. Sverige är situationen en annan, där det är klarare för medborgarna före valen hurdana regeringar det kan uppstå i landet efter valen.²²

Det röstas alltså allt mer sällan i de finländska valen, trots att ändringarna av grundlagen väsentligen har ökat riksdagens och regeringens makt sedan 1990-talet. Utvecklingstrenden kan anses vara oroväckande, i synnerhet om deltagandet ytterligare går ned i framtiden. Den dalande röstningsentusiasmen är också ett uttryck för ökad social ojämlikhet i samhället. Också i Finland röstar medborgare med en högre utbildning och bättre inkomstnivå mer aktivt än andra. Dessutom har unga röstat märkbart mindre än äldre. Skillnaderna mellan grupperna har bara vuxit i och med att röstningsaktiviteten gått ned.

De viktigaste mekanismerna i den representativa demokratin uppfylls inte på bästa möjliga sätt, om röstningsaktiviteten är svag och ojämnt fördelad. En sval röstningsiver snedvrider beslutsfattandet, i synnerhet när synpunkterna hos dem som inte röstat märkbart avviker från synpunkterna hos dem som använt sig av sin rösträtt. I Finland har riksdagsledamöterna t.ex. förhållit sig mer positivt till invandring än väljarna och i synnerhet än dem som inte röstat. Dessutom har attityderna till invandring hos de valda kandidaterna varit positivare än hos dem som inte blivit valda.²³ De finska partiernas uppfattning om EU representerar inte heller särskilt bra medborgarnas åsikter. I själva verket i alla medlemsstater förhåller sig partierna mer positivt till den europeiska integrationen än de röstberättigade.²⁴ Entusiasmen att rösta i de följande valen kan försvagas om de egna synpunkterna inte upplevs bli beaktade i beslutsfattandet. Eller så kommer det en politisk rörelse med ett alternativ som drar nytta av åsiktsklyftan mellan medborgarna och beslutsfattarna, liksom Sannfinländarna i riksdagsvalet 2011.

Den försvagade röstningsaktiviteten förklaras dessutom väsentligen av ändringarna i partierna och deras roll i samhället, eftersom den västerländska representativa demokratin i hög grad bygger på partierna. Partierna erbjuder medborgarna konkurrerande ideologier, upprätthåller den politiska debatten, främjar materiella fördelar för och ideella mål hos sina anhängare och lyfter fram frågor till den politiska debatten och det politiska beslutsfattandet som de anser vara viktiga. Parlamentsval är därför uttryckligen val mellan partier, eftersom partierna ansvarar för kandidatuppställningen och valkampanjen. I parlamentariska demokratier bär regeringspartierna det politiska ansvaret för regeringens politik. På motsvarande sätt har oppositionspartierna både en möjlighet och en skyldighet att komma med alternativ till den politik som regeringen idkar. Den försvagade röstningsivern beror på att partierna inte har utfört väl sina ovan uppräknade uppgifter och således inte har förmått locka medborgare att rösta.

Det har blivit ovanligare att ansluta sig till ett parti i Europa, parallellt med röstande i val. I en färsk jämförelse av partimedlemskap i Europas 27 stater var Finland på tredje plats. Åtta procent av de finska röstberättigade hör till ett parti, när medeltalet i alla EU-länder är 4,65 procent. I största delen av staterna hör under fem procent av de röstberättigade till ett parti. Österrike (17,3 %) och Cypern (16,3 %) skiljer sig från de andra med klart större medlemstal.²⁵ Trots att det är något vanligare att höra till partier i Finland än vad det är i EU i medeltal, är det klart att finländska partier har stora svårigheter att rekrytera nya medlemmar. När man dessutom beaktar åldrandet hos partimedlemmarna, är det sannolikt att medlemsantalet i partierna ytterligare minskar i framtiden.

VARIERANDE FÖRTROENDE

Det politiska förtroendet är en grundförutsättning för det politiska systemet – på samma sätt som människors förtroende för varandra är grunden för ett fungerande civilt samhälle. Om medborgarna inte upplever att de kan lita på sina ledare och framför allt på de politiska institutionerna, är systemet inte särskilt legitimt. En låg legitimitet

kan leda till ett sönderfall av det politiska systemet eller åtminstone till att styrkeförhållandena mellan partierna ändras. Ett bra exempel på det senare är Italien, där det missnöje som länge hade pyrt mot politikerna och de härskande partierna kulminerade i en kris för partisystemet i början av 1990-talet.²⁶

Ett starkt förtroende för politiska institutioner och för demokratins tillstånd talar däremot om ett fungerande politiskt system och om medborgarnas deltagande i sitt lands politik. Förtroendet för politiken hänger således samman med röstningsaktiviteten: de medborgare som har förtroende för politiska institutioner och i synnerhet för parlamentet röstar mer sannolikt än de medborgare som inte upplever att de kan lita på sitt lands politiska system.²⁷ Det är intressant att förtroendet för statliga institutioner och förnöjsamheten med hur demokratin fungerar är starkast uttryckligen i de länder där man har det största förtroendet för andra människor.²⁸

Forskarna har åtminstone sedan 1970-talet fäst uppmärksamhet vid det nedgående förtroendet för politiken hos medborgarna. I synnerhet förtroendet för politiska institutioner och partier har gått ned. Förnöjsamheten med den nationella demokratin hänger samman med graden av korruption i samhället: ju mer korrumperad stat, desto missnöjdare är man. Medborgarnas förtroende i synnerhet för landets regering är på ett avgörande sätt beroende av det ekonomiska läget. En gynnsam ekonomisk utveckling ökar förtroendet för makthavarna, medan åter en ekonomisk lågkonjunktur minskar det. Ett svagt förtroende för nationella institutioner kan åtminstone delvis också bero på globaliseringen och på europeiska integrationen, eftersom de i allt större grad begränsar och ställer villkor för de statliga institutionernas beslut. En mer kritisk attityd än tidigare mot maktstrukturer och makthavare kan dock också tolkas som en positiv utveckling: medborgarna har större beredskap – och genom den högre utbildningsnivån också större förmåga – att ifrågasätta beslutsfattarnas verksamhet.²⁹ Enligt internationella jämförelser litar finländarna på och är nöjda med den nationella demokratin. Finländarna har traditionellt litat mest på polisen, försvarsmakten och rättssystemet, medan åter förtroendet för politiska institutioner har försvagats, i synnerhet som en följd av recessionen på 1990-talet.³⁰

Politiskt förtroende eller understöd kan delas upp i allmänt eller diffust förtroende samt i särskilt eller specifikt förtroende. Med allmänt förtroende avses medborgarnas stöd av det politiska systemet och de värden som styr det. Särskilt understöd avser åter medborgarnas förtroende för de politiska institutionerna och makt-havarna.³¹ I det följande jämförs förtroendet för politiken bland medborgarna i EU-medlemsstaterna. Man undersöker å ena sidan det allmänna förtroendet, dvs. medborgarnas förtroende för den nationella demokratin, och å andra sidan jämförs det särskilda understödet, dvs. medborgarnas uppfattningar om hur pålitliga regeringen och parlamentet är.

I tabell 2 jämförs medborgarnas förtroende för två centrala statliga politiska institutioner – regeringen och parlamentet – i medlemsländerna i unionen under perioden 2003–2011. Tabellen grundar sig på EU-kommissionens eurobarometrar, där medborgarna tillfrågats om deras förtroende gentemot olika samhällsinstitutioner.³² Utöver medlemsländerna i unionen ingick Turkiet i jämförelsen. Allmänt taget litar man inte särskilt mycket på de politiska institutionerna. Under granskningsperioden hade bara 32 procent av unionsmedborgarna förtroende för sin regering och bara en litet större andel, dvs. 34 procent hade förtroende för sitt parlament. De ännu sämre talen från den senaste mätningen i november 2011 torde åtminstone delvis förklaras av euroområdet och mer allmänt Europas ekonomiska problem.

Länderna kan delas upp i tre nästan lika stora grupper. I åtta stater – Nederländerna, Österrike, Cypern, Luxemburg, Sverige, Finland, Danmark och Turkiet – litade över hälften av medborgarna på regeringen och parlamentet under perioden 2003–2011. Till nästa kategori hör nio stater, där minst en tredjedel litade på regeringen och parlamentet: Belgien, Spanien, Irland, Grekland, Malta, Portugal, Tyskland, Slovakien och Estland. I Grekland har förtroende av förståeliga skäl dock rasat under de senaste åren. Till den sista gruppen hör elva länder, och där litar mindre än en tredjedel av medborgarna på regeringen och parlamentet: Bulgarien, Storbritannien, Italien, Lettland, Litauen, Frankrike, Rumänien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Liksom det går att se är förtroendet för de

**TABELL 2. FÖRTROENDE FÖR DEN NATIONELLA
REGERINGEN OCH PARLAMENTET (%).**

	Regeringen		Parlamentet	
	2003–2011	November 2011	2003–2011	November 2011
Belgien	41	34	46	42
Bulgarien	26	38	17	25
Cypern	55	29	53	27
Danmark	55	32	73	64
Estland	52	49	42	40
Finland	61	56	50	58
Frankrike	27	21	33	26
Grekland	35	8	43	12
Irland	32	22	34	21
Italien	26	12	29	14
Lettland	20	19	15	14
Litauen	21	18	13	11
Luxemburg	66	68	59	56
Malta	43	27	43	28
Nederländerna	49	45	55	50
Polen	20	28	15	25
Portugal	31	24	38	22
Rumänien	24	10	18	9
Slovakien	33	21	33	30
Slovenien	32	12	29	10
Spanien	39	16	37	19
Storbritannien	28	21	30	24
Sverige	48	61	61	71
Tjeckien	25	15	17	11
Turkiet	60	49	60	44
Tyskland	36	32	40	42
Ungern	27	26	27	28
Österrike	50	46	53	46
EU	32	24	34	27

Källa: Eurobarometrarna.

nationella politiska institutionerna således klart svagare i de nyare medlemsländerna, vilka demokratiserades på 1990-talet.

Fördelningen är tämligen lika när man analyserar om medborgarna är nöjda med den nationella demokratin. I jämförelsen i tabell 3 som grundar sig på eurobarometrarna ingår bara de länder som anslutit sig till unionen 1995 eller därförinnan.³³ Åren 2000–2010 var man mest nöjd med den nationella demokratin i Danmark (88 %), Luxemburg (78 %), Sverige (74 %), Nederländerna (73 %) och Finland (72 %). Minst nöjda var man däremot i Portugal (38 %) och Italien (42 %). Vid den senaste mätningstidpunkten, dvs. i november 2011 var förtroendet klart svagast i Grekland (17 %). Det går igen att se en klar skillnad mellan nya och äldre medlemsländer. Andelen personer som är nöjda är väsentligen mindre i de stater som blev medlemmar i unionen 2004 och 2007. T.ex. enligt en enkät som utfördes i maj 2010 var andelen nöjda i varje nytt medlemsland mindre än EU:s medeltal (54 %).³⁴

TABELL 3. FÖRNÖJSAMHETEN MED DEN NATIONELLA DEMOKRATIN (%).

Land	1995–1999	2000–2010	2011 ¹
Belgien	44	63	61
Danmark	80	88	92
Finland	57	72	77
Frankrike	50	56	53
Grekland	43	53	17
Irland	70	69	57
Italien	28	42	34
Luxemburg	70	78	88
Nederländerna	74	73	75
Portugal	46	38	29
Spanien	57	68	45
Storbritannien	60	61	60
Sverige	59	74	87
Tyskland	57	59	68
Österrike	62	69	73
EU	52	56	52

Källa: Eurobarometrarna.

1. Uppgifterna för 2011 är från november.

DE POLITISKA SYSTEMENS FRAMTID I EUROPEISKA UNIONEN

Bland medlemsländerna i Europeiska unionen finns stor variation i fråga om valdeltagande och politiskt förtroende. Det intressanta är att det mellan de indikatorer som använts i detta kapitel finns ett uppenbart sammanhang. I medeltal röstar man oftare i val i de medlemsstater där medborgarna också litar mer på de politiska institutionerna och är mer nöjda med den nationella demokratis tillstånd.

Endast i sex medlemsländer var både röstningsivern och förtroendet för den nationella demokratis funktion höga. Till denna grupp hörde Nederländerna, Österrike, Luxemburg, Sverige, Finland och Danmark. Bäst klarar sig i jämförelsen Danmark där man utan valplikt besöker urnorna mycket ofta och folket är nöjdast med den nationella demokratin. Allmänt taget kan man i unionen observera en viss nord-syddimension: man deltar mer i och litar mer på politiken i de nordliga än i de sydliga medlemsstaterna. Det finns också skillnader mellan nya och gamla medlemsländer i synnerhet när man analyserar förtroendet för nationella politiska institutioner och förnöjsamheten med den statliga demokratis tillstånd. I de medlemsländer som anslöt sig till unionen 2004 och 2007 är förtroendet för den nationella demokratin i medeltal tydligt mer lamt än i länder med en längre tradition av statlig demokrati. Ett undantag utgörs av Malta och Cypern, där man i synnerhet i Malta regelbundet uppnår en mycket hög röstningsaktivitet.

Finlands situation ser tämligen bra ut i jämförelsen. Finlän-darna litar fortfarande på nationella institutioner och är nöjda med den nationella demokratin. Samtidigt är det dock klart att Finland småningom håller på att halka efter de övriga nordiska länderna.³⁵ Finländarnas röstningsaktivitet har minskat kraftigt och tämligen jämnt sedan slutet av 1960-talet och skillnaden till de övriga nordiska länderna är nuförtiden alarmerande stor. Forskarna samt regeringen och riksdagen har därför varit oroade över demokratis tillstånd och i synnerhet över det avtagande röstandet i val. I statsminister Matti Vanhanens regering fanns 2003-2007 ett särskilt politikprogram för medborgarinflytande och när programmet slutade inrättades vid justitieministeriet ett separat ansvarsområde för demokrati.³⁶

Demokratin och det politiska deltagandet står i Finland och Europa under ett stort förändringstryck. Medborgarna påverkar den politiska verksamheten genom åsiktsyttringar i medborgarorganisationer, på internet, de tar ställning som konsumenter, bojkottar och demonstrerar. Allt oftare blir olika frågor politiserade och indragna i den offentliga debatten snarare med hjälp av nya former för deltagande än genom traditionell partiverksamhet. Denna diversifiering av urvalet av medel för politiskt inflytande aktualiserar frågan om medborgarna har beredskap att utnyttja alternativa kanaler för inflytande. Lyckas de nya kanalerna för påverkan mobilisera sådana människor till politiken som inte röstar eller är verksamma inom partier? Eller är det främst sådana människor som använder dessa kanaler för påverkan som också deltar i politiken genom traditionella medel? Forskningsresultaten är något motstridiga men stöder kanske mer anhopningen av deltagande på också tidigare aktiva medborgare. Medborgarnas aktivitet i ensaksrörelser och i andra medborgarorganisationer berikar fältet för samhälleligt inflytande, men ökar inte nödvändigtvis särdeles mycket andelen människor som deltar i politisk verksamhet. Samtidigt måste man hålla i minnet att trots den ökade populariteten av påverkan inom ensaksrörelser eller på internet kommer den representativa demokratin även i framtiden att bygga på de politiska partierna. De partier som aktiverar medborgarna och som är organisatoriskt livskraftiga är således en väsentlig del av Finlands och Europas demokrati.³⁷

Utöver nationella faktorer formar internationaliseringen och fördjupandet av den europeiska integrationen medborgarnas förhållande till politiken, i synnerhet genom att fördjupa klyftan mellan medborgarna och det politiska beslutsfattandet. Många européer upplever att den egentliga makten finns utom räckhåll för deras insyn och den demokratiska kontrollen. Enligt olika enkäter anser allt fler medborgare befogat att makten glider ur deras och de nationella institutionernas händer – antingen till Europeiska unionen, de självständiga centralbankerna eller låt oss säga till multinationella företag och marknadskrafterna. För att förhindra politisk alienation, eller åtminstone för att stanna dess framfart, borde man rekommendera att beslutsfattandet i sådana frågor som är viktiga sedda från

perspektivet för medborgarnas vardag – såsom social- och hälsovårdstjänster, utbildning och beskattning, fortfarande skulle ske nationellt. I Finland och i andra EU-medlemsländer kommer det i varje fall även i fortsättningen att finnas ett uppenbart understöd för sådana partier eller rörelser som förmår kanalisera medborgarnas missnöje.

”HÄR ÄR DET FRÅGA OM HOPPLÖSHET”

När man i Finland i juni 2009 röstade i EU-valen, gick dörren i röstningslokalerna i Grankulla allra tätast. Där röstade 68,6 procent av de röstberättigade. Svagast var valentusiasmen i Hyrynsalmi kommun i Kajanaland, där endast ca 25,5 procent av de röstberättigade gick till valurnorna. Det är klart under hela landets röstningsprocent, vilken är låg även den: 38,6 procent.

Kan man alltså säga att det i Grankulla finns flitiga väljare och i Hyrynsalmi lata?

Ordförande för kommunfullmäktige i Hyrynsalmi **Esa Kemppainen** känner sin kommun väl. Kemppainen som representerar Centern har bott i Hyrynsalmi hela sitt liv och är nu som företagare på släktgården, vars historia sträcker sig ända till 1600-talet. Hyrynsalmi röstade i folkomröstningen mot ett EU-medlemskap, och det gjorde också Kemppainen. När majoriteten sedan gjorde Finland till unionsmedlem, tänkte Kemppainen att man måste skaffa information om systemet och leva med det så gott det går.

Kemppainen köpte år 2006 en skola som låg tom och började driva ett turistföretag vid sidan om gårdsbruket. Inför kommunvalet hösten 2012 beslöt Kemppainen att han inte längre ställer upp i valen. Tiden räcker helt enkelt inte till för en företagare att sköta andras ärenden, när händerna redan är helt fulla med det egna arbetet.

Enligt Kemppainen är lat fel ord att beskriva invånarna i hemkommunen med, både när det gäller arbete och när det gäller röstande. ”Här är det fråga om hopplöshet. Vi i Hyrynsalmi har blivit överkörda av resten av världen”, säger Kemppainen. ”Här i Hyrynsalmi är inte EU vår grej. EU:s ädla mål syns inte i glesbygdens vardag.”

Hyrynsalmi som traditionellt fått sin utkomst av jord- och skogsbruk, är en åldrande kommun med utflyttningsöverskott, som efterlyser arbetsplatser. Sågarna sysselsatte ännu på 1980-talet, men inte längre. Det har inte uppstått någon ny industri. Enligt Kemppainen har EU fört med sig en väldig massa olika projekt som pågår en viss tid och när de avslutats går man igen omkring i byarna utan arbete.

”Här lyssnar vi lyhört på sådana nyheter att någon annan periferi håller på att få stöd med Finlands pengar, trots att det även här skulle finnas behov av stöd. Att inte rösta är ju något slags protest”, säger Kemppainen.

"Att inte rösta är ett tyst uppror."

Kommundirektör **Heimo Keränen** tror att den svaga röstningsnivån också kan förklaras med avfolkningen. Ännu i början av 1960-talet fanns det 6 000 invånare i Suomussalmi, nu finns det 2 700 invånare. Det är de unga och utbildade som lämnar hemkommunen, och kvinnorna snabbare än männen. Ännu på 1980-talet arbetade man i Hyrynsalmi på de sågar som var inriktade på export, inte nu längre. Under de två senaste decennierna har man sakta börjat grunda turistföretag, men de har inte riktigt kunnat ersätta industriarbetsplatserna.

"Här är erfarenheten den att de goda tiderna är bakom oss. Vi håller på att övergå från Välfärdsfinland till Konkurrenskraftsfinland. Där klarar sig stora centra, inte Hyrynsalmi. Och därför upplever man att också röstandet är någon annans spel, inte Hyrynsalmis", säger Keränen.

Kommundirektören upprörs av att beslutsfattarna talar om inrättandet av stora centra som en oundviklig politik. Sådana uttalanden är nedslående åtminstone för vissa av invånarna i små kommuner. När systemet inte upplevs vara eget, tycker kommuninvånarna att det är onödigt att rösta. "Vad ska det vara till för nytta" säger man i Hyrynsalmi om röstande. "Att inte rösta är ett tyst uppror. Man nöjer sig med att hålla sig undan, säger Keränen.

ETT ANNAT SLAG AV DEMOKRATI

En låg röstningsprocent anses ofta vara en indikator på demokratins nedgång: om medborgarna inte är intresserade av att rösta, är de inte heller intresserade av att sköta gemensamma frågor. Kommundirektör Keränen är av annan åsikt. Enligt honom är människorna på små orter vana att påverka även på annat sätt än genom att rösta.

I Hyrynsalmi tar man direkt kontakt t.ex. med kommundirektören, fullmäktigeledamöterna eller tjänstemännen för att klarlägga saker. "Denna typ av demokrati fungerar i Hyrynsalmi. Därför är jag inte särskilt bekymrad över den låga röstningsaktiviteten", säger Keränen.

Det som kommundirektören grubblar över är vad som kommer att hända med det direkta påverkandet av detta slag i ett Finland där kommunerna är allt färre och allt större.

3.

EKONOMI, SYSSELSÄTTNING OCH KONKURRENSKRAFT

JAAKKO KIANDER

Det viktigaste delområdet i Europeiska unionens politik har redan länge varit ekonomi: i unionen har man sökt lösningar särskilt på ekonomiska problem och kriser. Särskilt kraftigt har ekonomiska frågor varit framme på grund av den internationella finanskris som började 2008 och som fortfarande pågår. Utöver skötseln av kriser har EU strävat efter att ställa mål och utarbeta handlingsprogram för den ekonomiska politiken vilka strävat efter stabilitet, ekonomisk och ekologisk hållbarhet samt förbättrande av de europeiska ekonomiernas tillväxtpotential.

Finlands medlemskap såväl i Europeiska unionen som i den ekonomiska och monetära unionen motiverades en gång i tiden med ekonomiska fördelar. När medlemskapet pågått tillräckligt länge har det blivit möjligt att bedöma dessa fördelar. Utvecklingen av den finska ekonomin kan jämföras med andra EU-länder och man kan komma fram till en uppskattning av hur framgångsrikt Finland varit inom denna referensgrupp. I fråga om medlemskapet i den monetära unionen erbjuder Sverige ett naturligt jämförelseobjekt, eftersom landet en gång i tiden beslutat stanna utanför det gemensamma valutaområdet.

EU har med sina politikprogram upprepade gånger strävat efter att främja sina medlemsländers ekonomiska tillväxt och förbättra deras konkurrenskraft. I kapitlets början behandlas dessa initiativ. Deras centrala problem är att genomförandet av dem har varit beroende av medlemsländernas egna åtgärder. Däremot har skapandet av den inre marknaden och ibruktagandet av en gemensam valuta

på ett mer bestående sätt format den europeiska ekonomiska utvecklingen. I slutet av kapitlet analyseras hur den finska ekonomiska politiken har anpassat sig till EMU-medlemskapet samt bedöms hur väl nationalekonomin har utvecklats under EU-medlemskapet. Finlands ekonomiska utveckling har under denna period varit god mätt med alla indikatorer. Framgången skuggas dock av följderna av den finanskris som bröt ut 2008, dvs. den djupa recessionen 2009 och den skuldkris som började 2010 och drabbade stater i euroområdet. På grund av dem har utvecklingen under de senaste åren för med mesta varit svag i EU-länderna och särskilt i euroländerna. Finlands ekonomi har dock i dessa förhållanden fortfarande utvecklats bättre än medeltalet, vilket kan ses som en indikation på ekonomins starka konkurrenskraft.

EUROPEISKA UNIONENS VERKSAMHET FÖR FRÄMJANDE AV KONKURRENSKRAFTEN OCH SYSSELSÄTTNINGEN

Europeiska unionen och Europeiska gemenskapen som föregick den har hela tiden byggts upp som ett ekonomiskt projekt, trots att projektet i grund och botten är politiskt. Efter inrättandet av kol- och stålunionen har bildandet av tullunionen, skapandet av en europeisk inre marknad och den ekonomiska och monetära unionen, dvs. uppkomsten av EMU, inneburit viktiga vändpunkter på vägen mot ekonomisk integration. Utöver att man genom dessa reformer har strävat efter djupare samarbete har man också strävat efter att skapa ett omfattande enhetligt marknadsområde, vilket i sin tur leder till livligare handel och ökad effektivitet. Samtidigt har unionens ständiga utvidgning gjort området för den inre marknaden allt större. Genom övergången till en gemensam valuta har man också strävat efter effektivitetsfördelar och ökad ömsesidig handel. Genom integrationen har man således strävat efter att stärka de europeiska ekonomiernas konkurrenskraft och deras ekonomiska tillväxt.

EU-ländernas framgång i fråga om uppfyllandet av dessa mål har varit anspråkslös. Länderna har drabbats av flera allvarliga lågkonjunkturer, hög arbetslöshet och så gott som ständiga problem i den offentliga ekonomin. Recessioner och problem som hänför

sig till dem har förekommit under varje decennium sedan 1970-talet. Sedan 1980-talet har arbetslöshetsgraden i EU-länderna varit närmare 10 procent. Trots inrättandet av den inre marknaden och den intensifierade integrationen har också skillnaderna mellan de olika länderna i fråga om sysselsättning, balansen i den offentliga ekonomin och konkurrenskraften förblivit stora.

De ständiga ekonomiska problemen har ökat trycket mot beslutsfattarna att skapa program som omfattar hela unionen, genom vilka man har strävat efter att förbättra förutsättningarna för tillväxt och Europas konkurrenskraft. Efter skapandet av den inre marknaden har sådana projekt omfattat Delors vitbok från 1993, vilken strävade efter förbättrad sysselsättning, Cardiffprocessen från år 1997 som fokuserade på förutsättningarna för hållbar tillväxt samt Lissabonstrategin från år 2010 och dess fortsatta mål till år 2020. Genom dessa initiativ har man strävat efter en bättre fungerande arbetsmarknad och ökat utbud av arbetskraft, främjande av hållbar utveckling av miljön samt förbättrande av förutsättningarna för kunskapsintensiv tillväxt. Ett gemensamt drag i dessa tillväxtinitiativ är att de enbart fokuserar på att utveckla s.k. utbudsfaktorer: på liberalisering av marknaden, avreglering, främjande av teknologi och utbildning samt på att samtidigt främja budgetdisciplinen och stabiliteten. Man kan dock anse att de klimatpolitiska målen inte stöder denna linje, eftersom man genom dem har strävat efter att begränsa fri ekonomisk verksamhet. Ett sådant tänkande som tar sin utgångspunkt i utbudet är motiverat, eftersom endast sådana medel som ökar produktionspotentialen kan öka produktionen permanent. Dock har bedömningen av deras konsekvenser hela tiden varit präglad av en alltför stor optimism. Enligt bedömningar som grundar sig på forskning ökar stora reformer såsom skapandet av den inre marknaden och inrättandet av den monetära unionen i någon mån effektiviteten i ekonomin och bidrar till att lyfta produktionsnivån, men effekten är dock relativt liten – ca en procent av bruttonationalprodukten – och den blir en engångsföreteelse. Den ökade effektiviteten leder inte till bestående acceleration av den ekonomiska tillväxten.³⁸

Erfarenheten har påvisat att man genom strukturella reformer av detta slag knappt alls lyckats främja tillväxten eller minska arbetslösheten, och EU-länderna har inte lyckats knappa in på USA:s ekonomiska försprång. Detta kan bero på att olika makroekonomiska störningar – såsom den europeiska valutakrisen i början av 1990-talet – har förhindrat ett fullt utnyttjande av produktionspotentialen. I bakgrunden kan också finnas den ekonomiska politik som idkats i EU-länderna som varit stramare än USA:s ekonomiska politik. T.ex. euroländernas förberedelser för att uppfylla de kriterier i fråga om den offentliga ekonomin som den monetära unionen ställde ledde på 1990-talet till en åtstramning av finanspolitiken, vilket förlängde recessionen i början av decenniet och upprätthöll en hög arbetslöshet under en lång tid. Som villkor för medlemskap i den monetära unionen fastställdes i Maastrichtfördraget 1992 att underskottet i den offentliga ekonomin inte får överskrida tre procent av bruttonationalprodukten. För att uppnå denna gräns blev flera EU-länder, också Finland, i medlet av 1990-talet tvungna att klart strama åt sin budgetpolitik, vilket i sin tur gjorde att ekonomierna återhämtade sig långsammare från recessionen. I USA fanns ingen motsvarande begränsning.

Den höga och långvariga arbetslösheten i länderna i Europa både på 1980-talet och också i början av 1990-talet tvingade beslutsfattarna i unionen att fästa uppmärksamhet vid sysselsättningen. Efter Delors initiativ införlivades förbättrandet av sysselsättningen i de s.k. allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, vilka togs i bruk 1993 som en del av övergången till den ekonomiska och monetära unionen.

EU:s måluppställning för den ekonomiska politiken var delvis motstridig. Å ena sidan uppmanades medlemsländerna genom de allmänna riktlinjerna att främja sysselsättning och stödja den ekonomiska tillväxten, men å andra sidan genom mer bindande medel, dvs. genom den monetära unionens medlemskapskriterier krävdes samtidigt att medlemsländerna i praktiken åtstramar sin finanspolitik och binder upp sig vid en gemensam monetär politik.

Riktlinjerna för sysselsättningspolitiken kompletterade den måluppställning som unionen skapat för sina medlemmar, först

som en politisk överenskommelse sedan 1997 (s.k. Amsterdam-processen) och sedan som en skyldighet enligt gemenskapsfördraget sedan 1999. På samma grund konstruerades Lissabonstrategin (2000–2010), dvs. unionens tillväxtstrategi, genom vilken EU siktade på att bli världens ledande kunskapsbaserade ekonomiska område före 2010. Det visade sig vara svårt att genomföra det ambitiösa målet. Genast efter att strategin godkänts hamnade industriländerna in i en recession under åren 2001–2003.

Snart efter skapandet av Lissabonstrategin började man på unionsnivån koncentrera sig på att förbättra samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. I bakgrunden fanns en strävan efter att förbättra effektiviteten, dels på grund av en kritisk rapport som utarbetades under strategins första skede.³⁹ På denna grund uppkom de s.k. integrerade riktlinjerna 2005. I kärnan av Lissabonstrategin blev samtidigt bara främjande av tillväxt och sysselsättning kvar, dvs. att koncentrera sig på de grundläggande ekonomiska frågorna.

Målet med Lissabonstrategin var att lyfta EU till världens mest konkurrenskraftiga ekonomiska område före 2010 genom att satsa på teknologi. Ett medel var att placera pengar i forskning och utveckling så att värdet på investeringarna uppgick till minst tre procent av bruttonationalprodukten. Målet uppnåddes inte, delvis därför att det i medlemsländerna inte fanns tillräckligt med pengar för de investeringar i teknologi och utbildning som eftersträvades, när man samtidigt i de flesta länderna försökte uppnå inbesparingar i den offentliga ekonomin.⁴⁰ Senare har förverkligandet av strategins mål uppskjutits till 2020. Också denna tidtabell är svår att hålla, eftersom en djup recession började 2009 som en följd av den internationella finanskrisen, vilken sedan följdes av en skuldkris på euroområdet 2010. En utdragen recession och skuldkris innebär att det är mycket osannolikt att de ambitiösa mål som uppställdes för 2020 uppnås. I stället för att EU-länderna skulle ha uppnått t.ex. USA:s försprång i fråga om inkomstnivån eller satsningar på teknologi, har de blivit klart efter under åren 2009–2012. På grund av EU-ländernas svåra skuldproblem är det också troligt att de inte har

möjligheter att använda resurser för en tillväxtfrämjande ekonomisk politik på 2010-talet.

I Lissabonstrategin liksom i de övriga gemensamt överenskomna målen för den ekonomiska politiken har de egentliga åtgärderna för främjande av tillväxten hört till medlemsländernas ansvarsområde, eftersom EU inte har de verktyg och resurser som behövs för att genomföra dem. Sålunda kan EU ställa olika gemensamma mål på unionsnivå, men deras uppnående är dock beroende av hur väl medlemsländer lyckas främja dem med sina egna åtgärder. De flesta av EU-länderna har inte lyckats vidta betydande åtgärder till stöd för Lissabonstrategin. Ett undantag utgörs av de EU-länder som är rikast och annars teknologiskt mest framstående, såsom Nederländerna, Sverige, Danmark, Tyskland och Finland. Således har Europa under de senaste 30 åren inte alls lyckats uppnå USA:s försprång i fråga om inkomstnivå, innovationer eller investeringar i teknologi. Efter den finanskris som började 2008 och den därpå följande europeiska skuldskrisen ser det ut att vara klart att EU-länderna inte bara håller på att halka efter den ekonomiska utvecklingen i USA utan också den ekonomiska utvecklingen i allt fler tillväxtekonomier, såsom Kina och Korea.

EU:s ekonomiska politik strävar efter tillväxt, hög sysselsättning, god konkurrenskraft och makroekonomisk stabilitet. Skapandet av den inre marknaden och den därtill hörande konkurrenspolitiken samt den gemensamma monetära politiken inom euroområdet har varit EU:s centrala verktyg. Med hjälp av dessa verktyg skapar man närmast ramar för företagsverksamhet och handel. Frihandeln på den inre marknaden och kapitalets fria rörlighet garanterar inte att alla regioner eller medlemsländer klarar sig lika bra. En marknad som fungerar bra garanterar inte ens att den genomsnittliga ekonomiska tillväxten i EU-ländernas ekonomier är särskilt snabb. Övriga tillväxtfrämjande åtgärder i EU är närmast att ställa ambitiösa mål och informationsstyrning, genom vilken man försöker sprida bästa praxis. Framgången har dock varit skral: Skillnaderna i inkomstnivå och sysselsättning mellan EU-länderna har inte krympt, och som helhet har EU:s genomsnittliga ekonomiska tillväxt varit anspråkslös också i jämförelse med andra industrialiserade länder.

I praktiken har den gemensamma inre marknaden och den monetära unionen tillsammans lett till att kapitalrörelserna mellan länderna har varit stora; det har strömmat investeringar från ekonomiskt starka medlemsländer med finansieringsöverskott till länder med underskott – med andra ord från länderna i Nordeuropa till länderna i Sydeuropa. Produktion av högteknologi har koncentrerats till områden där det redan tidigare funnits know-how. Slutresultatet har varit att produktionens koncentrationsfördelar har betonats och svagare ekonomier har skuldsatts. Denna utveckling har varit kraftig framför allt inom den monetära unionen när euro-länderna inte har haft möjligheter att korrigera obalansen i sina ekonomier genom valutakursändringar. Konkurrenskraften har förbättrats i de starka industriländerna i Nordeuropa och försvagats i länderna i södra Europa. Som ett resultat av denna utveckling har den offentliga ekonomin i svaga länder fått allvarliga problem: man har t.ex. inte råd med tillväxtfrämjande insatser.

EU:s program som betonar konkurrenskraften har passat väl för den finländska politiska måluppställningen och diskussionstraditionen. I Finland har man länge haft för vana att i den offentliga debatten och i synnerhet i beslutsfattarnas anföranden bekymra sig över den ekonomiska konkurrenskraften och förutsättningarna för framgång. Det ständiga offentliga pratet om konkurrenskraft har t.o.m. gjort det till ett mantralikt evighetstema, varför Finland tidvis har karaktäriserats som ett konkurrenskraftsamhälle, där mer omfattande välfärdsmål tycks vara underkastade ekonomisk framgång.⁴¹

Talet om konkurrenskraft kan ses som näringslivets försök att försvara sina intressen, vilket det säkert också är. Bakom detta tal kan man dock identifiera också ett mer allmänt bekymmer över hur man kan trygga en balanserad och gynnsam utveckling i ett periferiskt och litet samhälle och dess ekonomi och hur man kan undvika sådana allvarliga ekonomiska kriser som kunde rubba nationens välfärd. Euroområdet skuldkris har påvisat att upprätthållandet av en god konkurrenskraft i synnerhet i den monetära unionen är mycket viktigt.

ANPASSNING AV DEN FINSKA MODELLEN FÖR TILLVÄXT TILL EU-OMGIVNINGEN

I Finland var främjandet av inhemsk produktion, en statsledd industripolitik och växelkurspolitik länge instrumenten för den nationella tillväxtpolitiken. Dessutom var penningmarknaden och kapitalrörelserna starkt reglerade från 1930-talet till år 1985. Den finländska tillväxtpolitiken var länge statsdriven. Dess instrument var en begränsning av importen och skyddet av inhemsk produktion, hindrande av utländskt ägarskap samt en stark ägarroll hos staten och bankerna. Under de årtionden som följde på kriget idkades en betydande del av handeln med Sovjetunionen. Med hjälp av dessa skyddsmekanismer stärktes ekonomins produktiva grund i Friedrich Lists anda och man undvek fri marknadsekonomi.⁴²

Samtidigt har den långa linjen i den ekonomiska politiken och handelspolitiken dock varit en strävan efter ekonomisk integration med Västeuropa. En viktig del av denna utveckling var associationsavtalslösningen med EEG i början av 1970-talet. Anpassningen till en allt mer långtgående EEG- och EU-integration innebar att man frivilligt avstod från många viktiga regleringsmedel, genom vilka den inhemska produktionen och de inhemska arbetsplatserna länge hade skyddats. I stället för en traditionell statsledd tillväxtpolitik grundad på reglering tillägnade man sig småningom en integrationspolitik som betonade den fria marknaden, eftersom man i en förändrad värld trodde att detta bäst kunde stödja den nationella tillväxtpolitikens tradition.⁴³

Finland integrerades djupt i det västerländska ekonomiska systemet redan före de avgöranden som gjordes på 1990-talet. Övergången till frihandel för industriprodukter 1957, EFTA-frihandelsavtalet 1961, EEG-avtalet 1974, frigörandet av penningmarknaden och de internationella kapitalrörelserna 1986 var stora steg på Finlands väg mot integration. Det sistnämnda beslutet bidrog till att starkt öka de utländska kapitalrörelserna i ekonomin och minskade samtidigt verksamhetsmöjligheterna för den nationella penningpolitiken. I en situation av fria kapitalrörelser var de enda återstående alternativen antingen en egen penningpolitik och flytande valuta eller så en stabil valutakurs och marknadsbestämda räntor. Finland valde i likhet med

andra länder i Europa det senare alternativet, vilket dock betydde att möjligheterna att reglera den inhemska efterfrågan, priserna och således hela makroekonomin försvagades märkbart. Valet var i sig en logisk följd av valutapolitikens långa nationella linje.

Valutakurspolitiken blev ett av den finska ekonomiska politikens viktigaste medel för trygghet av tillräcklig konkurrenskraft och stabilitet. Kärnan i politiken var en strävan efter en stabil och fast valutakurs, vilken man i en krissituation dock var redo att ändra. Under självständighetstiden har man tytt sig till detta medel åren 1931, 1957, 1967, 1977-1978, 1982 och 1991-1992, varvid man lät den finska markens värde försvagas i förhållande till valutorna i andra länder. Genom devalveringarna löstes akuta problem i fråga om konkurrenskraften och betalningsbalansen, men samtidigt accelerades inflationen.

Som ett hjälpmedel för stabilisering antogs 1968 också en centraliserad inkomstpolitik. Genom inkomstpolitiken strävade man efter att hålla ökningen av arbetskraftskostnaderna på en sådan nivå att den inte skulle orsaka något oskäligt inflationstryck eller äventyra konkurrenskraften hos exporten. Under högkonjunkturerna ledde dock bristen på arbetskraft två gånger till en sådan överhettning av arbetsmarknaden att man inte genom inkomstpolitiken längre lyckades stävja kostnadstrycket, vilket ledde till en väsentligt försvagad konkurrenskraft och uppkomsten av ett nytt betalningsbalansproblem. Så skedde i början av 1970-talet och på nytt i slutet av 1980-talet.

Finland fattade beslutet att ansluta sig som medlem i Europeiska unionen 1994. Beslutet mognade relativt snabbt. Före medlemskapet planerades ett gemensamt europeiskt ekonomiskt område EES mellan EFTA-länderna och EU. Även i denna union skulle skötseln av ekonomin ha integrerats, men EES skulle inte ha haft någon gemensam valuta eller gemensam jordbrukspolitik. EES bedömdes dock snart vara otillräckligt och Finland, Sverige och Österrike började sträva efter ett fullt medlemskap i EU. Beslutet att ansöka om medlemskap var en konsekvent följd av Finlands långvariga strävan att ekonomiskt integreras med Västeuropa och att hållas i samma ekonomiska område som Sverige. Genom medlemskapet

strävade man således efter att trygga ekonomiska fördelar, men den politiska och kulturella tillnärmningen med likartade länder ansågs också vara viktigt.

Ursprungligen ansågs det att ett fullt medlemskap i EU skulle vara ett alltför svårt alternativ för en nordisk välfärdsstat som Finland. Utöver bekymret över jordbrukets öde var en farhåga också att EU-integrationen kunde leda till harmonisering av beskattningen, dvs. till en likriktning av skatteunderlagen och skattesatserna och därigenom till en söndersmulning av finansieringsgrunden för välfärdsstaten, vilken grundade sig på en hög skattegrad.⁴⁴ Uppkomsten av det egentliga medlemskapsbeslutet påverkades troligen också av det att både Finland och Sverige vid tidpunkten för beslutsfattandet ännu led av konsekvenserna av 1990-talets recession. En hög arbetslöshetsgrad och obalans i den offentliga ekonomin försvagade förtroendet för nationalstaternas förmåga att klara sig självständigt. I synnerhet i Finland bedömdes det allmänt att det är svårt eller omöjligt för ett litet och periferiskt land som Finland att klara sig utanför EU. En förlust av exportmarknaden och investeringarna hotade, med andra ord bekymmer över den nationella konkurrenskraften. Dessutom var man rädd för finansmarknadens oberäknliga reaktioner. I efterskott är det lätt att bedöma att flera av farhågorna var onödiga. Själva EU-medlemskapet ändrade sist och slutligen inte nämnvärt på situationen: större förändringar har kommit som en följd av fördjupandet av integrationen och i synnerhet av anslutningen till euron. Sveriges exempel påvisar att man också kunde ha vägrat gå med i en djupare integration.

I Finland tolkades medlemskapsfördraget så att det ålade medlemsländerna skyldigheten att ansluta sig till den monetära unionen så snart konvergenskriterierna tillåter det. I Finland drev regeringen också en ekonomisk politik som var skräddarsydd för uppnående av konvergenskriterierna, och man var redo för medlemskap när EMU, dvs. den monetära unionen inledde sin verksamhet 1998. EMU-medlemskapet stöddes också av den grundläggande tanken hos den finska statsledningen, enligt vilken man genom integrationspolitiken eftersträvade tillträde till kärnan i det europeiska beslutsfattandet till alla delar, också i fråga om penningpolitiken.

Politiken kan tolkas så att man genom en stark och snabb integrering institutionellt ville cementera politikens inriktning mot väst och sålunda stärka Finlands ställning som ett västeuropeiskt land. Inget sådant behov fanns i Sverige och Danmark (eller i Norge, Schweiz eller Storbritannien), uppenbarligen därför att ingen någonsin i historien hade ifrågasatt deras ställning som en del av västvärlden.

FÖRBEREDELSE INFÖR EMU

Anslutningen som medlem i EU ändrade inte tvärt den finländska ekonomiska politiken, trots att det krav på större konkurrensneutralitet som kom med medlemskapet gjorde att många inhemska förfaranden som gynnat inhemsk produktion måste slopas. Med undantag för jordbruket var den ekonomiska betydelsen av dessa ändringar dock liten. Däremot hade EMU-medlemskapet som förverkligades 1998 en stor betydelse. En gemensam valuta innebar att den nationella ekonomiska politiken förlorade ett viktigt instrument, dvs. möjligheten att reglera den inhemska efterfrågan genom räntenivån: i den monetära unionen fastställer ECB centraliserat en gemensam styrränta för alla medlemsländer och enskilda länder kan inte påverka exportens konkurrenskraft genom valutakursväxlingar. Samtidigt övergick skötseln av den gemensamma penningpolitiken på den självständiga centralbanken.

I Finland förstod man väl de risker som hörde samman med en gemensam valuta till den del som de hänförde sig till den egna nationalekonomins verksamhet och kris känslighet.⁴⁵ I Finland hade man skaffat erfarenheter av en oregerlig överhettning av penningmarknaden, försvagad konkurrenskraft och återbördande av balansen genom valutakursfluktuation precis före integrationsavgörandena, dvs. under 1980- och 1990-talet. Erfarenheterna av den ekonomiska krisen tolkades på två sätt. De som understödde den monetära unionen ansåg att den svaga trovärdigheten hos den nationella penningpolitiken och den egna valutan var faktorer som möjliggjort krisen och dessutom försvårat skötseln av den. Man såg integrationen i ett större och starkare valutaområde som en lösning. Motståndarna av den monetära unionen argumenterade åter att

precis de stora devalveringarna i början av 1990-talet hade påvisat att ett litet och exportberoende land ibland kan vara i stort behov av valutakursflexibilitet.

Både i Finland och i Sverige förstod man att beslutet att ansluta sig till EMU var viktigt och oåterkalleligt och därför analyserades frågan ingående. I båda länderna fanns en expertgrupp på hög nivå som lade fram en egen bedömning av medlemskapets för- och nackdelar.⁴⁶ I Sverige ansåg experterna att ett slopande av valutakursflexibiliteten vore en alltför stor risk. Även i Finland identifierade experterna samma risk, men ansåg att ekonomin skulle kunna anpassa sig till de nya spelreglerna.

I Finland uppstod en jämförelsevis omfattande nationell konsensus bakom EMU-beslutet. T.ex. fackföreningsrörelsen deltog och hade där en central roll och därför fick den också ställa sina egna villkor för ett medlemskap.⁴⁷ Näringslivets chefer och intresseorganisationerna drev aktivt både EU- och också EMU-lösningen. I synnerhet exportindustrin understödde anslutning till EMU. Detta kan anses vara paradoxalt, eftersom man tänkt att precis exportindustrin skulle ha svårt att anpassa sig till en ny marknad och för att exportindustrin hade dragit mest nytta av den flexibla valutakurspolitik som Finland tidigare utövat. Näringslivet bedömde dock att fördelarna med ett EMU-medlemskap var större än den risk som hänförde sig till den om problem med konkurrenskraften.⁴⁸

I riksdagen fördes 1997 tämligen upphettade diskussioner om anslutningen till den ekonomiska och monetära unionen. Medlemskapet var klart efter att arbetsmarknadsparterna grupperade sig bakom fördraget: i gengäld för sitt stöd fick löntagarorganisationerna arbetsgivarorganisationerna att gå med på en inkomstpolitisk helhetslösning. Efter millennieskiftet ända till recessionen år 2009 minskade överskottet i den offentliga ekonomin EMU-kriteriernas politiska tyngd. Deras betydelse begränsades närmast till att Finland använde dem i den politiska retoriken för att påminna medlemsländerna i Centraleuropa om vikten av att iakttä gemensamma förpliktelser.

Den finska debatten om medlemskap i den monetära unionen karaktäriserades av ett bekymmer över hur vi kommer att klara oss

antingen som medlemmar i den monetära unionen eller utanför den. Eftersom Finland till den ekonomiska strukturen var ett annorlunda land än t.ex. Tyskland och Frankrike, var tanken om en gemensam valuta inte lätt att motivera.⁴⁹Utgångspunkten var också en tro på villkoret *no bail-out*, enligt vilket ingen kommer till undsättning för ett medlemsland som hamnar i en kris. En orsak till oro var hur konkurrenskraften kunde bevaras i fall av s.k. asymmetriska chocker, dvs. när en viktig exportgren fick lönsamhetsproblem. I praktiken realiserades denna farhåga efter 2008 när den finländska skogsindustrin och Nokia samtidigt hamnade i en lönsamhetskris.

Bedömningarna om att asymmetriska störningar i den finska ekonomin eller de ekonomiska kriterier för den offentliga ekonomin som ingår i stabilitetspakten skulle vara de största problemen med den monetära unionen har visat sig vara felaktiga. Tack vare sin starka offentliga ekonomi klarade sig Finland som enda land i euroområdet ur den djupa recession som följde på finanskrisen 2009 utan att bryta mot underskotts- eller skuldkriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten. Däremot har flera andra länder inom euroområdet fått allvarliga problem efter utbrottet av den globala finanskrisen och 2010 ansåg euroländerna det vara bäst att slopa villkoret *no bail out* för att bistå Grekland, Irland och Portugal som drabbats av en skuldkris. I bakgrunden till Finlands bekymrade EMU-beredning kan man mot denna bakgrund se en onödig brist på självförtroende – en rädsla att andra EMU-länder skulle vara bättre än Finland och att ett litet land inte skulle kunna klara sig ensam med sin valuta.

Denna pessimistiska bedömning åstadkom dock att Finland förberedde sig grundligt inför den monetära unionen: man strävade efter att dimensionera nationalekonomins funktion med tanke på eventuella svårigheter. Den offentliga ekonomin förseddes med s.k. EMU-buffertar och man strävade efter starka statsfinanser. På grund av den försiktiga politiken har Finland den starkaste offentliga ekonomin i hela euroområdet. Konkurrenskraften ville man trygga genom en inkomstpolitik som förankrades genom en lönestandard. Lönestandarden dimensionerades så att takten med vilken de nominella lönerna steg var i samklang med utvecklingen i produktiviteten.

Denna justerade ekonomiska politik fungerade ända tills arbetsgivarparten beslutade lösgöra sig från de centraliserade inkomstlösningarna och samtidigt också från lönestandarden år 2007. Efter utbrottet av eurokrisen gick man tillbaka till inkomstpolitiken 2011.

UTVECKLINGEN AV KONKURRENSKRAFTEN OCH SYSSELSÄTTNINGEN UNDER EU-MEDLEMSKAPET

Den offentliga debatten om konkurrenskraft är ofta diffus. Begreppen definieras inte alltid och ibland har inte ens talarna själva någon uppfattning om vad man egentligen talar om. Definitionssvårigheterna underlättas inte av olika konkurrenskraftsindikatorer, genom vilka man strävar efter att allmänt jämföra sinsemellan olika nationalekonomiers förutsättningar för ekonomisk framgång. Ett exempel på ett sådant är World Economic Forums (WEF) årligen utkommande förteckning över länder i konkurrenskraftordning, vilken grundar sig på ett index som räknats ut utifrån tiotals olika indikatorer. Under de första åren av EMU-perioden klarade sig Finland bra mätt med denna indikator. IMD publicerar årligen en liknande jämförelse.⁵⁰ I diagram 1 presenteras utvecklingen av Finlands placering i dessa jämförelser under perioden 1990–2012.

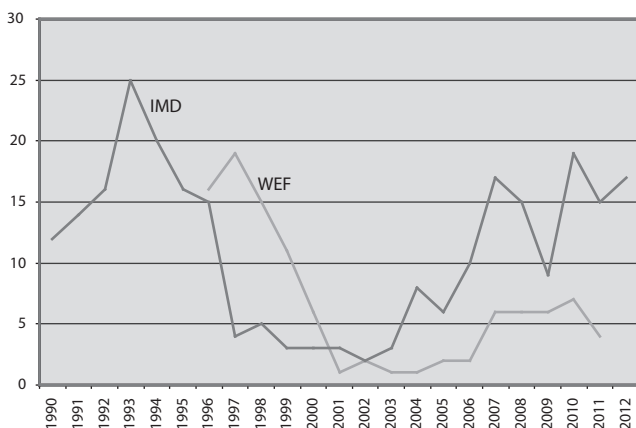


DIAGRAM 1. HUR FINLAND PLACERAR SIG I WEF:S OCH
IMD:S JÄMFÖRELSE AV KONKURRENSKRAFTEN.

WEF definierar konkurrenskraften som de institutioner, förfaranden och produktionsfaktorer som bestämmer den produktivitetsnivå som går att upprätthålla i ett visst land. Eftersom nivån på produktiviteten hänger samman med den avkastning som går att få av immateriella och materiella investeringar, anser man att denna konstruerade indikator talar om ländernas tillväxtpotential på medellång och lång sikt. Också IMD anser att dess jämförelse talar om ekonomins potential. Bådas kombinationsindikatorer reflekterar dock i själva verket framför allt den utveckling som redan skett. Enligt dessa indikatorer klarade sig Finland bra under perioden 1996–2006. Då var Finlands priskonkurrenskraft god: Nokias starka tillväxt förbättrade situationen och ökade Finlands anseende. Dessutom fanns i ekonomin sedan recessionen på 1990-talet en stor mängd oanvänd tillväxtpotential, vars gradvisa ibruktagande kunde ses som stora tillväxttal.

Det vanligare är att granska konkurrenskraften genom att jämföra de relativa arbetskraftskostnaderna, arbetets produktivitet och förändringar i dessa i olika länder. På detta sätt avtecknade sig en mer tillförlitlig och entydig bild av konkurrenskraften än genom de mycket uppmärksammade kombinationsindikatorerna. När man talar om löneförhöjningsreserven används ofta en indikator på konkurrenskraften som bedömer förändringar i priskonkurrenskraften i den finska produktionen i förhållande till andra länder. Då är utgångspunkten den relativa förändringen i enhetskostnaderna, vilken påverkas av arbetskraftskostnadernas tillväxthastighet och av ökningen av produktiviteten. Utöver dessa grundläggande faktorer påverkas priskonkurrenskraften också av utvecklingen i valutans – i detta fall eurons – yttre värde i förhållande till valutorna hos handelspartnerna. Mellan de länder som hör till den monetära unionen finns ingen valutakurs, men för Finland är fluktuationen av valutakurserna trots EMU-medlemskapet fortfarande viktiga, för bara ca en tredjedel av Finlands export riktar sig till euroområdet.

Finlands priskonkurrenskraft var under EU-medlemskapet under en lång tid god på grund av fluktuationerna i valutakursen i början av 1990-talet. Rationaliseringen av industrin under recessionen i början av 1990-talet och den elektroniska industrins starka

tillväxt som följde på den bidrog till att snabbt förbättra arbetets produktivitet, vilket ytterligare förbättrade konkurrenskraften. Konkurrenskraften förblev god så länge som arbetskraftskostnadernas tillväxttakt inte i betydande grad överskred tillväxthastigheten för arbetets produktivitet. Tack vare den goda konkurrenskraften växte utrikeshandelns överskott snabbt på 1990-talet och förblev stort under en lång tid.

Utöver kostnadsindikatorer kan ekonomins internationella konkurrenskraft också bedömas utifrån uppgifter om betalningsbalansen och tillväxten av produktionen. En handelsbalans och bytesbalans som uppvisar överskott talar om att landet framgångsrikt kan exportera produkter till världsmarknaden. På motsvarande sätt talar stora underskott oftast om problem med konkurrenskraften. En god utveckling av exporten och industriproduktionen är också indikatorer på ekonomins goda konkurrenskraft. När det gäller utvecklingen av Finlands konkurrenskraft ger utvecklingen av överskottet i bytesbalansen en likadan bild som WEF:s och IMD:s indikatorer (diagram 2). Konkurrenskraften var som bäst och överskottet i bytesbalansen som störst under perioden 1995–2000. År 2003 kom dock en vändpunkt, när överskottet i bytesbalansen började

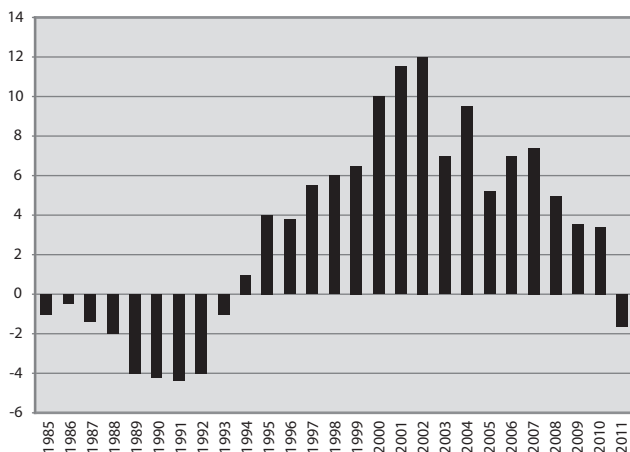


DIAGRAM 2. ÖVERSKOTTET I BYTESBALANSEN UNDER PERIODEN 1985–2011, MILJARDER EURO.

krympa. Det växte åter under åren 2006 och 2007 men därefter har den nedåtgående trenden fortsatt. År 2011 visade bytesbalansen underskott för första gången sedan 1993.

Nationalekonomin kan ibland uppnå goda resultat i utrikeshandeln samtidigt som det råder recession på hemmamarknaden. Därför är det viktigt att också bedöma hur balanserad utvecklingen av ekonomin har varit. Då är det skäl att utöver exportframgången också analysera nivån på och förändringar i sysselsättningen och arbetslösheten, inflationstakten samt den offentliga ekonomins skuldsättningsgrad.

När Finlands EU-medlemskap började år 1995 var sysselsättningen i Finland fortfarande svag på grund av den djupa recession som precis hade slutat. Tack vare en god konkurrenskraft var dock tillväxten av både export och industriproduktion ända till 2007 snabb och bytesbalansen av Finlands utrikeshandel uppvisade stort överskott. Tack vare den snabba ekonomiska tillväxten utvecklades också sysselsättningen gynnsamt. Under perioden 1995-2008 ökade antalet sysselsatta med närmare 450 000 personer, och 2008 uppnåddes det största antalet sysselsatta i historien. Sysselsättningsgraden, dvs. andelen sysselsatta av hela befolkningen i arbetsför ålder ökade i motsvarande grad. Finlands sysselsättningsgrad var hela tiden klart högre än medeltalet bland euroländerna, men nivån i de andra nordiska länderna lyckades man inte uppnå (se diagram 3).

Under EMU-perioden har Finlands konkurrenskraft förbättrats och tillväxten i ekonomin har varit god. Under de första 10 åren, dvs. under perioden 1998-2007, kan utvecklingen karaktäriseras som utmärkt.⁵¹ Sedan 2008 har utvecklingen i Finland liksom i hela Europa skuggats av den internationella finanskrisen och av den skuldskris inom euroområdet som följde på den, varför perioden är exceptionell. I Finland har utvecklingen av mobiltelefonbolaget Nokia varit en tilläggsfaktor som har haft en betydande inverkan på utrikeshandeln och på tillväxten av nationalekonomin. Nokias verksamhet var framgångsrik ända till 2007, varefter bolagets växande svårigheter började. Under samma period började också problemen i den finska skogsindustrin, vilka ledde till nedskärningar av produktionskapaciteten. Man kan därför säga att Finlands export

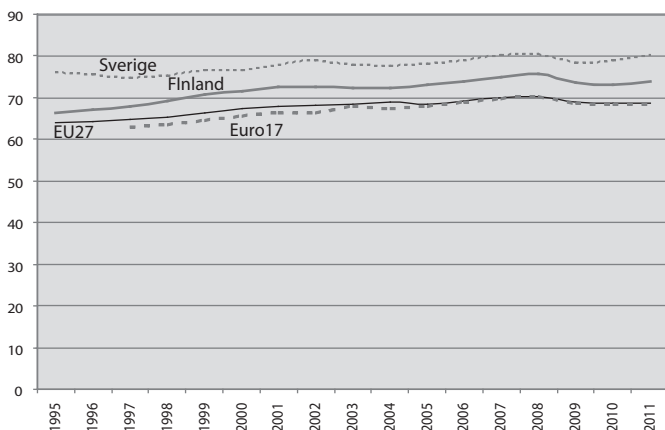


DIAGRAM 3. SYSSELSÄTTNINGSGRADEN UNDER PERIODEN 1995–2011
(DE SYSSELSATTAS ANDEL AV DEN 20–64-ÅRIGA BEFOLKNINGEN,
%) I FINLAND, SVERIGE, EU OCH INOM EUROOMRÅDET.

efter 2007 drabbades både av en exceptionellt djup internationell ekonomisk recession och av en branschspecifik störning, vilka tillsammans ledde till att exporten rasade 2009.

Finlands konkurrenskraft var som bäst vid millennieskiftet, under åren 1999–2000. I bakgrunden till den goda positionen vid den tidpunkten fanns framför allt den snabba, språngaktiga förbättringen av konkurrenskraften som uppnåddes 1991–1993. Denna plötsliga förändring berodde på tvångsdevalveringen 1991 och på den försvagade växelkurs som kom som en följd av att marken lämnats flytande hösten 1992. Med andra ord tydde sig Finland till valutakursflexibilitet för att råda bot på obalansen i ekonomin, liksom så många gånger tidigare, denna gång dock ganska motvilligt. Eftersom devalveringen av marken var ovanligt stor – upp till 30 procent – lyckades man skapa en omfattande förbättring av konkurrenskraften, vilken skulle visa sig vara hållbar.

Den konservativa lönepolitiken stödde under en lång tid denna devalveringsfördel. Arbetsmarknadsparterna anpassade sig till det nya låga inflationsmålet, i stor utsträckning på grund av de nya randvillkor som den monetära unionen skapat, och kom att under en

lång tid avtala om klart mindre höjningar av de nominella lönerna efter 1996. Den finska löneutvecklingen kan dock inte anses vara särskilt måttfull om man jämför den med övriga Västeuropa; snarare ökade de nominella inkomsterna och realinkomsterna i Finland hela tiden lite snabbare än i de övriga länderna inom euroområdet i medeltal. Detta skadade dock inte exportens konkurrenskraft, eftersom de större löneförhöjningarna i förhållande till de konkurrerande länderna kompenserades av en bättre utveckling i produktiviteten jämfört med de andra. Därför blev Finlands konkurrenskraft på en mycket bra nivå mätt med enhetsarbetskostnader ända till 2007. Under perioden 1998–2000 fick exportindustrin och konkurrenskraften ytterligare stöd också av den försvagade euron i förhållande till dollarn. Det var därför inget mirakel att Finlands konkurrenskraft var utmärkt under de första åren som EMU-medlem.

Den goda konkurrenskraften återspeglade sig på alla ekonomiska indikatorer. Bruttonationalprodukten växte också klart snabbare än i medeltal i EU- och EMU-länderna under EU-medlemskapets första år, dvs. under perioden 1996–2000 samt igen under perioden 2006–2007. Finland placerade sig i början av 2000-talet med värdet av sin produktion per capita klart ovanom medeltalet för länderna i euroområdet (se diagram 4).

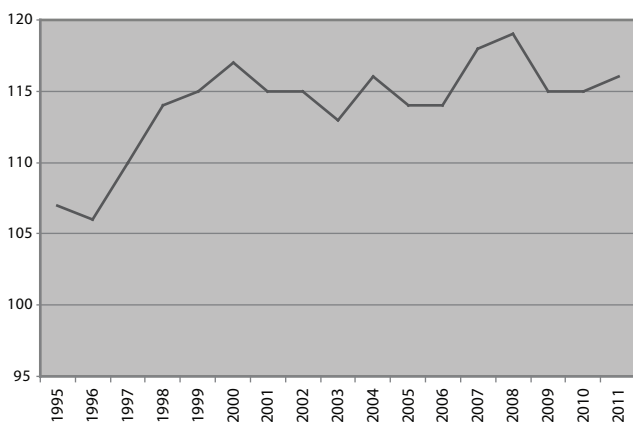


DIAGRAM 4. FINLANDS RELATIVA INKOMSTNIVÅ: NATIONALINKOMST PER INVÅNARE JÄMFÖRT MED MEDELTALET I EUROLÄNDERNA (=100).

Ekonomins tillväxt och förbättringen av sysselsättningen stödde också den offentliga ekonomin som i Finland fortsatte att påvisa överskott under perioden 1999–2008. Den offentliga skuldens andel av hela produktionens värde gick från över 60 procent, vilket var nivån före EMU-medlemskapet till ca 30 procent 2008. I fråga om den offentliga ekonomin hörde Finland klart till euroområdets bästa länder och vid sidan om Luxemburg det enda land som varje år har uppfyllt kraven i tillväxt- och stabilitetspakten, vilka fogats till villkoren för EMU-medlemskapet.

Den utmärkta utvecklingen under EMU-periodens första tio år slutade på hösten 2008 när en internationell finanskris bröt ut. Krisen ledde till en exceptionellt djup ekonomisk recession i hela västvärlden 2009. Ekonomin i Finland drabbades mer av recessionen än många andra länders ekonomi, om man som indikator använder export och helhetsproduktion: exporten minskade med en fjärdedel och bruttonationalprodukten med över åtta procent. Så stora fredstida förluster hade man inte upplevt i Finland på 150 år. Dock blev recessionens konsekvenser för sysselsättningen och den privata konsumtionen relativt små. Detta berodde delvis på ECB:s stora sänkningar av räntenivån efter recessionens utbrott.

Balansen i den offentliga ekonomin försvagades kraftigt när recessionen ledde till reducerade skatteintäkter, det överskott som uppvisades 2008, cirka fyra procent i förhållande till bruttonationalprodukten blev till ett underskott på 2,5 procent under åren 2009–2010. Det är dock skäl att beakta att underskottet fortfarande höll sig inom ramen för den gräns på tre procent som ställts i stabilitets- och tillväxtpakten. Den offentliga skuldens förhållande till värdet på BNP ökade märkbart på grund av recessionen och växte till 48 procent år 2010. Talet var dock bara ca hälften av de ledande industriländernas medeltal och var klart lägre än den gräns på 60 procent som ställdes i stabilitets- och tillväxtpakten.

Den djupa recessionen var kort i Finland och ekonomin började återhämta sig 2010. Återhämtningen bromsades dock upp av att Finlands ekonomiska konkurrenskraft klart hade försvagats för första gången på en lång tid. Exporten återgick inte till sin tidigare nivå, och handelsbalansen försvagades klart under åren 2009–2011.

År 2011 var både handelsbalansen och bytesbalansen svagt negativa för första gången sedan början av 1990-talet. Underskotten var små men den nedåtgående trend som pågått under flera år såg oroväckande ut.

Finlands export skadades mer av recessionen 2009 än exporten i länder som kan anses vara jämförbara med Finland, såsom Sverige och Tyskland. En av orsakerna till detta var den försvagade priskonkurrenskraften och den snabba nedgången i Nokias marknadsposition och lönsamhet. Priskonkurrenskraften försvagades av de relativt höga löneförhöjningarna 2007–2009 och den drastiska nedgången i arbetets produktivitet som orsakats av recessionen. Den ökning av kostnaderna och nedgång i produktiviteten som inträffade samtidigt åstadkom en brant stegring av enhetsarbetskostnaderna 2008–2009. Dessutom försvagades den finska priskonkurrenskraften samtidigt av eurons förstärkning i förhållande till dollarn.

Den klara förbättringen av inkomsterna under åren 2007–2009 berodde på övergången till en lönebildning på förbunds nivå. Då började branscherna konkurrera med varandra med lönerna, och löneförhöjningarna främjades också av den i princip goda sysselsättningssituationen och företagens goda lönsamhet före recessionen. Lönerna steg i Finland under några år klart snabbare än i de viktigaste konkurrentländerna. Situationen blev en annan när recessionen bröt ut. De löneförhöjningar som avtalades därefter har varit klart måttfullare och t.o.m. något mindre än de löneförhöjningar som avtalats i Sverige och Tyskland.

Enhetsarbetskostnaderna steg också som en följd av den exceptionella nedgången i arbetets produktivitet åren 2008–2009. Produktiviteten försvagades eftersom företagen inte minskade sin arbetskraft för att motsvara den snabba nedgången i produktionen under sista kvartalet 2008 och i början av år 2009. Under drygt sex månader minskade produktionen med nästan 10 procent. Samtidigt hann man dock skära ned användningen av arbetskraft, dvs. det totala antalet gjorda arbetstimmar med bara ca fem procent, vilket ledde till en kraftig nedgång av produktionen per arbetstagare, dvs. produktiviteten. Utifrån detta ska man dock inte dra alltför

långtgående slutsatser om arbetsmarknadens funktion eller utsikterna för utvecklingen av produktiviteten. I bakgrunden verkade helt exceptionella faktorer och deras inverkan blev också övergående. Arbetets produktivitet började förbättras på nytt 2010 när den finska ekonomin återgick till en tillväxtkurva på tre procent.

FRAMTIDEN FÖR KONKURRENSKRAFTEN OCH SYSSELSÄTTNINGEN I EUROPEISKA UNIONEN

De första 10 åren i den monetära unionen, dvs. perioden 1998–2007, var en framgångsrik tid. Ekonomierna i euroländerna växte, sysselsättningen förbättrades och skillnaderna i levnadsstandard mellan länderna krympte. Samtidigt förstärktes eurons yttre värde. De skeptiker som förutspått ett snabbt slut för euron fick bli besvikna – åtminstone till en början. Konvergensen mellan EMU-länderna, dvs. tillnärmningen och likriktningen av ekonomierna i dessa länder, var precis vad man önskat: kapitalet strömmade från de rikare länderna till de fattigare. Efter finanskrisens utbrott blev det dock uppenbart att kapitalet hade strömmat t.o.m. för mycket och att det för det mesta hade placerats i objekt med dålig avkastning. Utländska krediter hade inte använts för en ökning av produktionskapaciteten utan närmast för fastigheter och konsumtion. Sålunda ledde integrationen av finanserna till ytterst stora obalanser i bytesbalansen och skuldsättning i de medlemsländer i euroområdet som hade den svagaste ekonomin. Skuldsättningen och kapitalströmmarna hade dolt de problem som fanns i bakgrunden till inkomstskillnaderna mellan länderna: Dessa var svag produktivitet och industrins smala bas, dvs. svag konkurrenskraft, i de periferiska euroländerna.

Man kan därför säga att EMU:s och eurons egentliga eldprov började först efter utbrottet av finanskrisen och den eurokris som följde på finanskrisen. Vid tidpunkten för avfattandet av denna text är det omöjligt att säga hur det kommer att gå för euroområdet. Redan hittills har euroländerna och ECB varit tvungna att bryta mot regler som man föreställt sig vara heliga och som man avtalade om när den monetära unionen inrättades: inga inkomstöverföringar

till överskuldsatta medlemsstater, ingen sedelfinansiering eller överstora underskott. Inkomstöverföringar bryter mot den s.k. *no bail out*-regeln, enligt vilken medlemsländerna själva ansvarar för sina skulder och övernationella stöd godkänns inte. ECB har för sin del varit tvungen att balansera med den regel som förbjuder sedelfinansiering, när den har köpt stora mängder av skuldebrev från medlemsstater på sekundärmarknaden. Dessutom har nästa alla medlemsländer mer underskott och skulder än vad som är tillåtet enligt stabilitets- och tillväxtpakten.

Finlands ekonomi kan anses vara en av de mest balanserade i euroområdet. Finland har inte en enda gång brutit mot gränserna i stabilitets- och tillväxtpakten och Finlands konkurrenskraft har varit på en nivå som säkerställer ekonomins yttre balans och en relativt god sysselsättning. Dessutom har inflationen i Finland nästan under hela EMU-perioden varit lite under medeltalet i euroområdet. Finlands arbetslöshetsgrad har sedan 2005 varit mindre än medeltalet i euroområdet och efter 2010 t.o.m. klart under medeltalet. Finlands bytesbalans har varierat kraftigt under EU-medlemskapet, men i medeltal har den uppvisat överskott. Överskottet krympte dock kraftigt som en följd av finanskrisen 2008 och 2011 uppvisade Finlands bytesbalans underskott. Med tanke på balansen i ekonomin kan minskningen av det stora överskottet i bytesbalansen ses som en utveckling i rätt riktning och ett tecken på att konkurrenskraften är på rätt nivå: inte för god, men tillräckligt god. Ett stort överskott i bytesbalansen år efter år skulle vara ett tecken på att konkurrenskraften ständigt är onödigt stark. På grund av att bytesbalansen försvagats kan Finland inte heller anses ha idkat s.k. *beggar-thy-neighbour*-politik, där man med hjälp av en god konkurrenskraft ökar ekonomin på exportländernas bekostnad. Tyskland och Nederländerna har agerat annorlunda, deras överskott har ständigt bara förstärkts. I den monetära unionen innebär vissa medlemsländers ständiga stora överskott i bytesbalansen att andra medlemsländer har betydande underskott, eftersom hela EU-områdets gemensamma bytesbalans dock inte kan uppvisa alltför mycket överskott. Underskott är problematiska för den ekonomiska

stabiliteten, eftersom de måste lappas med utländska lån, vilket till sist tillspetsar skuldproblemen – vilket som en följd av finanskrisen också skedde.

Finlands medlemskap såväl i EU som också i euroområdet kan således anses vara framgångsrikt. Det är dock skäl att beakta att de övriga nordiska länderna har klarat sig alldeles lika bra utanför euroområdet, vilket talar om att det i sista hand är konkurrenskraften i vid bemärkelse av ekonomin och hela samhället som i sista hand är viktigast och inte om landet hör till euroområdet eller inte.

4.

DEN OFFENTLIGA EKONOMIN OCH DE SOCIALA UTGIFTERNA

JUHO SAARI

I de flesta medlemsstater i Europeiska unionen utgörs ca 40–60 procent av de offentliga utgifterna av sociala utgifter, och största delen av de sociala utgifterna utgörs av pensionsutgifter och utgifter för hälso- och sjukvård. Detta leder till att en stabilisering av den offentliga ekonomin, vilken består av kommunerna, staten och socialskyddsfonderna, genom att stävja ökningen av de offentliga utgifterna eller genom att minska deras helhetsbelopp i de flesta medlemsländer också utsträcker sig till de sociala utgifterna. Ju stabilare den offentliga ekonomin är och ju mer överskott den uppvisar, desto mer beslutanderätt har staten i fråga om den offentliga ekonomins utgifter och därigenom också i fråga om de sociala utgifterna. Offentlig skuld och underskott i den offentliga ekonomin begränsar denna beslutanderätt, eftersom medlemsstaterna då blir tvungna att beakta de spelregler som överenskommits inom EU gällande den offentliga ekonomin.

Sambandet mellan de sociala utgifterna och den offentliga ekonomin leder till en av EU-politikens flera paradoxer. I princip har unionen relativt litet eller inget inflytande alls i fråga om hur medlemsstaterna använder sina sociala utgifter. Mest behörighet har unionen haft i fråga om åtgärder som gäller arbetarskyddet och jämställdheten mellan kvinnor och män, vars kostnader för den offentliga ekonomin dock är relativt små. I gemenskapsfördraget konstateras dessutom att organiserandet av hälsopolitiken hör till medlemsstaterna – en definition av detta slag med utgångspunkt i medlemsstaterna är exceptionell i unionens lagstiftning.

Med tanke på behörighet att styra, reglera och förnya den offentliga ekonomin har unionen dock i de flesta fall tillräcklig behörighet att också påverka de sociala utgifterna, i synnerhet i fråga om pensionsutgifter och utgifter för hälso- och sjukvård. Denna behörighet är dock inte socialpolitisk utan ekonomisk-politisk: man kan ingripa i socialpolitiken om det tänks främja regleringen av balansen i den offentliga ekonomin och strukturella reformer. En viktig del av denna styrning, reglering och förnyande är stabilitets- och tillväxtpakten som den ekonomiska och monetära unionen EU förutsätter samt vissa andra politiska överenskommelser för att stävja skuldsättning och främja ekonomisk tillväxt, vilka ingåtts efter den ekonomiska kris som bröt ut på hösten 2008.

I detta kapitel analyseras den offentliga ekonomins tillstånd i medlemsländerna i Europeiska unionen i synnerhet med tanke på de sociala utgifterna. I början av kapitlet presenteras utvecklingen av EU:s rättsliga och politiska reglering samt analyseras medlemsstaternas reaktioner på kommissionens politik. Därefter granskar vi förändringar i den offentliga ekonomin i EU-länderna. Särskild uppmärksamhet fästs vid de sociala utgifterna, den offentliga skulden samt de sociala utgifternas andel av de offentliga utgifterna, dvs. andel av den offentliga ekonomin. Samtidigt granskas Finlands ställning i jämförelse med övriga EU-länder. I slutet av kapitlet utreds vilka konsekvenser den ekonomiska kris som började 2009 har haft på den offentliga ekonomin och i synnerhet på de sociala utgifterna.

UNIONENS LAGSTIFTNING OCH POLITISKA STYRNING

Under den europeiska integrationens begynnelseår på 1950- och 1960-talen reglerade gemenskapen inte medlemsländernas offentliga ekonomi i praktiken på något sätt. För medlemsländerna var det fråga om koordination av gemenskapens medlemsavgifter och av den sociala tryggheten för den arbetskraft som rörde sig mellan medlemsländerna: medlemsstaterna skötte själva om överföringen av socialskyddsavgifter och förmåner från arbetslandet till bostadslandet och tvärtom. Koordinationen av gemenskapens

medlemsavgifter och den sociala tryggheten hade ingen väsentlig betydelse för den offentliga ekonomin i medlemsstaterna.

Situationen började förändras något i medlet av 1980-talet, när Europeiska gemenskapen tog i bruk de s.k. fyra friheterna – fri rörlighet för varor, tjänster, kapital samt arbetskraft och människor. I den nya situationen blev medlemsstaterna tvungna att tänka på hur olika av staten garanterade sociala rättigheter och reglerings-system (t.ex. nationella monopol) kunde sammanjämkas med den fria rörligheten som tog sin utgångspunkt i konsumenternas och marknadernas behov. I början av 1990-talet var den grundläggande frågan hur man skulle genomföra offentlig upphandling. I synnerhet krävdes klarhet i spelreglerna för gemensam konkurrensutsättning först i fråga om varor och sedan i fråga om tjänster. Därefter, under senare hälften av 1990-talet, blev fri rörlighet för kapital inom Europeiska unionen till en viktig fråga, vilken kunde ses i Finland bl.a. som en reform av investeringspolitiken för arbetspensionsmedel: finländska arbetspensionsbolag började utöver i den finländska marknaden investera i den europeiska marknaden.

En viktig vändpunkt i millennieskiftet utgjordes av vissa avgörande av Europeiska gemenskapens (nuförtiden unionens) domstol.⁵² I dessa avgöranden definierades balansen mellan rättigheterna hos konsumenter som är verksamma på den inre marknaden och det till välfärdsstaten bundna sociala medborgarskapet. Det väsentliga i besluten var att den inre marknaden utvidgats till de friheter och de politikområden som inte hade någon avgörande inverkan på balansen i den offentliga ekonomin samt funktionen av olika service- och inkomstöverföringssystem. Om dessa villkor för balansen i och planmässighet av den offentliga ekonomin inte uppfylldes, vilket var situationen t.ex. i fråga om sjukvård som krävde övernattnings- och bevarade medlemsstaterna sin regleringsmakt.

En viktig vändpunkt i den rättsliga regleringen var den stegvis framskridande övergången till den ekonomiska och monetära unionen under perioden 1993–2001. De konvergenskriterier som togs i bruk i början av perioden ställde randvillkor för den offentliga ekonomins skuldsättning och underskott samt begränsade fluktuationen i penningvärdet och användningen av devalvering

– ändring av valutans yttre värde – som medel för den ekonomiska politiken. I synnerhet underskottskriteriet var tämligen utmanande för de flesta medlemsstater: enligt kriteriet fick underskottet vara högst tre procent av medlemsstatens bruttonationalprodukt. Många medlemsstater hade vant sig vid större underbalanserade budgetar, genom vilka man stödde näringslivets konkurrenskraft och skapade incitament för deltagande i arbetsmarknaden. Samtidigt kunde man bevara medborgarnas politiska stöd för den sittande regeringen genom att skjuta upp skattehöjningar på framtiden. Eftersom befolkningsstrukturen i de flesta EU-länder på kort sikt var gynnsam, ansågs det underskott i den offentliga ekonomin som berodde på demografiska faktorer vara ett problem för kommande regeringar.⁵³

Man trodde också att underskott i den offentliga ekonomin skapade tillväxt, vilket sedan på lång sikt tänktes medföra ökade skatteintäkter framför allt till statsfinanserna. I linje med detta gjordes lättnader i synnerhet i den progressiva inkomstbeskattningen, utan att det gjordes motsvarande utgiftsnedskärningar och skillnaden täcktes genom att öka den offentliga skulden som då hade en relativt låg ränta, eller genom konsumtionsskatter. Detta politiskt lockande antagande enligt vilket skattelättnader som finansierats genom skuldsättning skulle medföra tillväxt har i de flesta medlemsländer visat sig vara oriktigt. Särskilt problematiskt var det att strävan efter tillväxt genom skattelättnader minskade det politiska trycket att genomföra institutionella reformer för att öka tillväxten och sysselsättningen.

Dock var kanske EU:s viktigaste effekt under denna övergångsperiod att man blev tvungen att betrakta den offentliga ekonomin som en helhet. Den ekonomiska och monetära unionens spelregler avtalades i stabilitets- och tillväxtpakten ((Stability and Growth Pact, 1997). Där fastställdes ett underskott på tre procent som ett permanent kriterium. Samtidigt skapades förfaranden för tillsyn över sådana medlemsländer som avviker från detta underskott. Man övergick till den ekonomiska och monetära unionen 2001, varvid en del av medlemsstaterna tog i bruk euron som gemensam valuta. Samtidigt övergick styrningen av den monetära politiken

som tidigare skett på nationell nivå på Europeiska centralbanken (ECB) som finns i Frankfurt i Tyskland. Storbritannien, Sverige och Danmark stannade frivilligt utanför EMU.

Från första början skuggades den ekonomiska och monetära unionen av tre strukturella svagheter. För det första blev koordinationen av den monetära och ekonomiska politiken bristfällig eftersom finanspolitiken förblev nationell. Man var medveten om problemet från första början. Medlemsstaterna åtog sig flera gånger att förbättra koordinationen av den ekonomiska politiken sinsemellan samt att upprätthålla balansen i den offentliga ekonomin. T.ex. vid Europeiska rådets möte mellan statsöverhuvuden i mars 2002 band man upp sig vid stabilitet.⁵⁴ Det politiska samförståndet blev dock tomma ord, eftersom medlemsstaterna inte vidtog sådana åtgärder som denna politik hade förutsatt. Såväl kommissionen som rådet saknade instrument för övervakning av genomförandet av sådana politiska beslut på ett sätt som på ett betydande sätt hade påverkat medlemsstaternas verksamhet.

För det andra öppnade ambitionen att få så många stater som möjligt att komma med i den ekonomiska och monetära unionen dörrarna också för sådana medlemsstater som de facto inte uppfyllde villkoren för den ekonomiska och monetära unionen, varken i fråga om underskottet i den offentliga ekonomin eller i fråga om den offentliga skulden. Vissa stater hade för stor ekonomisk och politisk tyngd för att kunna lämnas utanför den ekonomiska och monetära unionen. Dessa länder var bl.a. Italien och med vissa reservationer Frankrike. Andra var däremot kreativa i sin bokföring. Synligast figurerade Grekland, som förfalskade uppgifter om sina offentliga utgifter och inkomster.

För det tredje var medlemsstaterna till sin struktur en så heterogen grupp att införande av en gemensam monetär politik i länder där de ekonomiska cyklerna framskred på olika sätt och där den offentliga ekonomin var olika orsakande en risk för en s.k. asymmetrisk chock. En asymmetrisk chock avser på euroområdet att medan Europeiska unionens ekonomi i genomsnitt växer, kan någon av medlemsstaterna vara i regression. Eftersom den genomsnittliga tillväxten i en sådan situation förutsätter en kontraktiv

finanspolitik, skulle en medlemsstat på väg mot recession som efterlyser en expansiv politik bli tvungen att anpassa sig till ett för den staten olämpligt alternativ, vilket skulle öka konjunkturvållningarna. Särskilt stor tänkte man att risken för en sådan asymmetrisk chock var i länderna i utkanten av Europa, betraktat från dess kärna, såsom Finland.

Efter verkställandet av EMU visade sig underskottskriteriet omedelbart vara utmanande inte bara för vissa små medlemsstater utan också för Europeiska unionens ekonomiska och politiska jättar Frankrike och Tyskland, som inte var villiga att anpassa sig till de förfaranden som kommissionen förutsatte. Därför förnyades stabilitets- och tillväxtpakten, vilken reglerar genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen, år 2005. Man skapade där bl.a. en mer flexibel verksamhetsmodell för behandlingen av det underskott i den offentliga ekonomin som orsakades av övergången till ett fonderat pensionssystem och man strävade efter att skapa klarare spelregler för främjande av åtgärder för att minska underskottet.⁵⁵

Kommissionens oförmåga eller ovilja att genomföra det stabiliseringsförfarande som underskottet krävde för länder som inte höll sig till pakten ledde i praktiken till moralflykt, och den ekonomisk-politiska betydelsen av de begränsningar som ställdes av den ekonomiska och monetära unionen och av den kompletterande stabilitets- och tillväxtpakten blev marginaliserade. Av de största medlemsstaterna hade Italien och Frankrike ständigt problem med sina underskott på 2000-talet.⁵⁶ Också Tyskland uppvisade för mycket underskott ännu i medlet av decenniet, men landet fick sin offentliga ekonomi på ett hållbart spår i slutet av decenniet.

Betydelsen av denna marginalisering minskades av den låga räntenivån som var rådande under senare hälften av 2000-talets första decennium och som möjliggjorde billiga lån för stater. De låga räntorna var inte i första hand EMU:s förtjänst, utan fenomenet var globalt. I Sverige, Danmark och Storbritannien som stod utanför EMU var räntorna för statslån i själva verket ungefär desamma eller t.o.m. lägre än i EMU-länderna. Inom Europa närmade sig räntorna för statslån räntenivån i Tyskland som ansågs vara riskfri: t.ex. räntorna för statslån av redan då överskuldssatta Grekland gick

ned till Tysklands nivå och Grekland ansågs vara ett land med högt kreditbetyg.⁵⁷

Parallellt med den reglering som den ekonomiska och monetära unionen förutsatte utvecklades i Europa en modell för politisk styrning med koordination av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken mellan och inom staterna i dess kärna. I bakgrunden fanns en tämligen vitt utbredd förståelse om att man inte kan svara på de utmaningar som medlemsstaterna i Europeiska unionen möter, vilka var bl.a. stela arbetsmarknader, ändrad befolkningsstruktur och global konkurrens, enbart genom att utveckla politiken på den europeiska nivån. För att svara på dessa utmaningar ville man flytta tyngdpunkten för dessa reformer från EU-nivån till medlemsstaterna. Unionen hade dock tämligen begränsade rättsliga instrument med vilka det hade kunnat ingripa i medlemsstaternas reformer eller brist på reformer. Det behövdes gemensamt politiskt samförstånd om riktningen för samhällets förändring.

Rötterna för det ”nya förvaltningssättet” eller den ”politiska styrningen” fanns i de s.k. allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, vilka togs i bruk 1993 som en del av övergången till den ekonomiska och monetära unionen. Riktlinjerna för sysselsättningspolitiken kompletterade dem först som en politisk överenskommelse sedan 1997 (s.k. Amsterdamprocessen) och därefter som en skyldighet enligt gemenskapsfördraget sedan 1999. Genom den s.k. öppna koordinationens metod byggdes på 2000-talet parallellt med dessa upp ett system för samordning av det sociala skyddet – den sociala tryggheten i Finland – med pensioner, hälso- och sjukvård, incitament till sysselsättning och ”social utestängning” i kärnan.⁵⁸ Gemensamt för dessa mekanismer för styrning av den ekonomiska politiken, sysselsättnings- och socialpolitiken var att man genom dem strävade efter att påverka de centralaste delarna i medlemsstaternas välfärdsstat.⁵⁹

Dessa styrningsmekanismer blev till en del av Lissabonstrategin (2000–2010), dvs. unionens tillväxtstrategi, genom vilken EU siktade på att bli världens ledande kunskapsbaserade ekonomiska område före 2010.⁶⁰ Modellen från år 2000 grundade sig på politikområden som ömsesidigt stärkte varandra och som alla gavs samma

politiska värde. Relativt snabbt efter skapandet av strategin började man dock koncentrera sig på att förbättra samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. I bakgrunden låg både en strävan att öka effektiviteten och den förändring av de politiska konjunkturerna i Europa som uppstått när det politiska fältet i medlemsstaterna övergick från vänster till höger.

Dessa sammanfördes till de s.k. integrerade riktlinjerna 2005. Samtidigt fastställdes till kärnan i Lissabonstrategin främjande av tillväxt och sysselsättning, varvid övriga politikområden fick mindre uppmärksamhet eller kom helt utanför strategin. De tre underordnade processer som genomfördes på området för socialt skydd, vilka hade som teman pensionerna, hälsa och social utestängning, likrik-tades i syfte att skapa en enda process för socialt skydd. Man strävade efter att de integrerade riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken och processen för socialt skydd (samt motsvarande processer för hållbar utveckling och utbildning) skulle vara separata processer som stärkte varandra ömsesidigt. I praktiken var resultatet det att främjandet av den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen fick en hegemonisk ställning, varvid de sociala utgifterna granskades i första hand från detta perspektiv.

Utvidgningen av den ekonomiskpolitiska behörigheten till socialpolitikens kärnområden är ett av de faktum som det varit politiskt svårt att offentliggöra både i Finland och i de flesta andra medlemsstater. Det traditionella argumentet har varit att en ekonomisk politik som främjar hållbar sysselsättning också tjänar det socialpolitiska (samt sysselsättnings-, utbildnings- osv.) systemet och reformen av dem.⁶¹ En dylik syn på socialpolitiken som en del av den ekonomiska politiken går inte lätt att sammanjämka med den interna arbetsfördelningen i statsrådet, där ministerierna själva fastställer sina mål. Också vissa forskare inom socialpolitik har tolkat att den incentivpolitik som tar sin utgångspunkt i den ekonomiska politiken fått en för stor betydelse inom socialpolitiken. (Se kapitel 5.) En betoning av det ekonomiskpolitiska perspektivet ska dock inte entydigt eller primärt tolkas vara något negativt för socialpolitiken. Med tanke på tryggheten av hållbar finansiering för den finländska socialpolitiken har det varit motiverat att skapa verksamhetsmodeller som

främjar den europeiska tillväxten och sysselsättningen. Dessutom möjliggör ett intensivt samarbete mellan den ekonomiska politiken och socialpolitiken att man idkar en socialpolitik som är hållbar för den offentliga ekonomin.

De institutionella och politiska svårigheterna i anslutning till styrning av den offentliga ekonomin från EU-nivån var i Finland ganska små under de första tio åren av medlemskapet.⁶² Integreringen av den offentliga ekonomin till en allt mer koherent helhet sedan 1993 var en institutionellt viktig förändring. Före 1993 hade den kommunala och statliga ekonomin samt socialskyddsfonderna, varav de viktigaste var pensionsfonder, utvecklats var och en i sin egen riktning. I synnerhet pensionspolitiken var separat från de andra. I och med EMU-konvergenskriterierna och stabilitets- och tillväxtpakten blev man tvungen att integrera dem beräkningsmässigt och delvis politiskt till en enda helhet. Detta var motiverat med tanke på administrationen, eftersom regleringen av den offentliga ekonomin måste förbättras. Det var också nödvändigt med tanke på den offentliga ekonomin, eftersom Finland inte i medlet av 1990-talet hade kunnat uppfylla EMU-kriterierna utan medlen från arbetspensionsfonderna – vilka uppvisade överskott – när kommunekonomin var mer eller mindre i balans och statsekonomin först höll på att resa sig från den stora recessionen i början av 1990-talet.⁶³ Samtidigt integrerades arbetspensionssystemet till en del av det sociala skyddet och det lämnades utanför den konkurrenslagstiftning som gäller gemenskapens försäkringsdirektiv genom ett protokoll till anslutningsavtalet (1995).⁶⁴ Sedermera har koordinationen av den kommunala och statliga ekonomin ytterligare intensifierats, men pensionspolitiken är delvis fortfarande på sitt eget spår.⁶⁵

I sista hand har den finska staten ansvaret för hållbarheten av den offentliga ekonomin i sin helhet. Staten kan dock om den så önskar överföra sitt eget underskott på andra aktörer, såsom på kommunerna och socialskyddsfonderna, men staten ansvarar för helheten. Detta grundläggande hos staten har under hela EMU-medlemskapet återspeglats på utvecklandet av det sociala skyddet som är beroende av de offentliga finanserna. Statens skatteintäkter varierar i betydande grad med ekonomins cykler. Samtidigt ansvarar dock

staten för en stor del av finansieringen av kommunernas social-, hälsovårds-, och utbildningstjänster samt innehar sistahandsansvaret för arbetslöshets- och boendeskyddet, vilket växer i takt med konjunkturerna.⁶⁶ Stabiliseringen av statsfinanserna riktas oundvikligen mot de sociala utgifterna, om man inte samtidigt lyckas öka inkomsterna. På grund av dessa faktorer har staten haft grundad anledning att förhålla sig återhållsamt till reformer som ökar de sociala utgifterna för staten.

Politiskt detonerades EMU-risken genom buffertfonder som inkorporerades i pensions- och arbetslöshetsskyddssystemen år 2007 (se också kapitel 3). Trots upphettade riksdagsdebatter var anslutningen till den ekonomiska och monetära unionen i Finland klart efter att arbetsmarknadsparterna grupperade sig bakom fördraget: i gengäld för sitt stöd fick löntagarorganisationerna arbetsgivarorganisationerna att gå med på en inkomstpolitisk helhetslösning.⁶⁷ Efter millennieskiftet ända till recessionen år 2009 minskade överskottet i den offentliga ekonomin och statslånens låga ränta EMU-kriteriernas politiska tyngd.

På området för politisk styrning var situationen i Finland i stort sett likriktad. I Finland rådde en tämligen utbredd samstämmighet om att det tilläggsvärde som erhålls av det europeiska samarbetet för välfärdsstatens kärnområden är litet eller tidvis obetydligt: till vissa delar ansågs det t.o.m. vara till skada, eftersom de rekommendationer som framfördes ansågs sakna sakkunskap och vara illa anpassade för den finländska institutionella strukturen. I synnerhet såg man till att formerna för samverkan i fråga om pensionerna begränsade sig till tillgång och utväxling av information, t.ex. till tekniska uträkningar gällande underskott och ersättningsgrader. Pensionspolitiken hölls i ett hårt grepp i de nationella händerna.

Några betydande praktiska konsekvenser för den finska socialpolitikens institutionella struktur eller funktion har det europeiska samarbetet inte haft under perioden 2000–2010, om konsekvensbedömningen görs på planet av ändringar i lagstiftningen eller ny politik. Däremot har de haft en tämligen väsentlig inverkan på hur socialpolitiken förhåller sig till tillväxt och sysselsättning. I den europeiska referensramen är det naturligt att granska den sociala

tryggheten utifrån tillväxtens, sysselsättningens och delvis konkurrenspolitikens perspektiv. Samtidigt har socialpolitikens traditionella autonomi där den kunnat ställa upp sina egna mål från sina egna intresse- och värdeutgångspunkter inskränkts.

På 2010-talet lyckas inte längre medlemsstaternas tidigare strävan efter att begränsa kommissionens användning av ekonomiskpolitisk behörighet på socialpolitikens område. USA:s *subprime*-lånehärva ledde till Lehman Brothers konkurs i september 2008 och därefter brast Irlands bostads- och spekulationsbubbla. Under slutet av 2008 var man redan mitt inne i en ekonomisk kris och bankkris, och i december 2009 följde finansieringskrisen i fråga om Greklands offentliga ekonomi. Att stävja dessa EMU-länders ekonomiska problem har krävt omfattande garantier och åtaganden av andra medlemsstater.

Krisens omfattning har klarnat för kommissionen, Europeiska centralbanken och medlemsstaterna litet i taget. Samtidigt har det varit politiskt ändamålsenligt att öka ansvaret gradvis. Medlemsstaterna hade inte i december 2009 gått med på ansvar av den storleksklass som var godtagbara i oktober 2012. Genom att koordinera penning- och finanspolitiken har man strävat efter att enskilda medlemsstaters – framför allt Portugals och Greklands – problem inte oöckerligt ska påverka andra medlemsstaters tillväxt och sysselsättning.

För Finland har situationen varit såtillvida utmanande att Finland som ett land med högt kreditbetyg har varit en något motsträvig garant i en situation där de centrala parterna har varit centraleuropeiska banker och sydeuropeiska länder. På grund av det inrikespolitiska tryck som uppstod som en följd av riksdagsvalet i april 2011 har Finland krävt säkerheter av Grekland för sin garanti, vilka den i april 2012 slutligen fick. Dessa garantier har ingen praktisk inverkan på det europeiska stabiliseringssystemet, eftersom Finland sist och slutligen är en relativt liten aktör. Kraven på säkerheter har dock påverkat den offentliga bilden av Finland – denna före detta mönsterlev – i unionen.

Den kris i de europeiska offentliga ekonomierna som orsakats av den irländska bankkrisen och Greklands statistikförfalskningar

och oförmåga att genomföra reformer har utvidgat EU:s faktiska behörighet i ekonomisk politik och socialpolitiken. Kommissionen har publicerat en förteckning med tio åtgärder för reform av staternas offentliga ekonomi. I dess kärna ligger tanken om allokering av befintliga resurser för att stödja tillväxt och sysselsättning: de övriga politikområdena erbjuds ”strukturella reformer”. Kommissionen har använt sig av sin initiativmakt aktivt också inom pensionspolitiken. Den har publicerat en grönbok som kartlägger politikens möjligheter och en vitbok som presenterar dess innehåll, den senare i februari 2012.⁶⁸ Samtidigt har allt fler medlemsstater fått rekommendationer av kommissionen – och i vissa fall av rådet – att höja pensionsåldern och öka den relativa betydelsen av kompletterande arbetspensionssystem. Genomförandet av dessa rekommendationer är enligt kommissionen nödvändigt, för att på kort sikt klara av underskottet i den offentliga ekonomin och för att på lång sikt klara av den demografiska förändring som är inom synhåll.

I Finland har rekommendationer som hänför sig till situationen för den offentliga ekonomin varit relativt vanliga under hela 2000-talet. Det centrala har varit en förlängning av arbetskarriärerna framför allt genom att ändra de regler som gäller övergång på pension. Ingen särskild politisk uppmärksamhet fästes dock vid rekommendationerna före krisen 2009, eftersom man ansett att pensionsreformen 2005, vilken siktade på förlängda arbetskarriärer, i tillräcklig grad ansågs besvara de utmaningar som framstälts. Också i hälsopolitiken har man svarat på kommissionens framställningar gällande förbättrande av systemens funktionsduglighet genom att hänvisa till den reform av kommun- och servicestrukturen som inleddes 2004. Överhuvudtaget så länge som Finlands offentliga ekonomi i sin helhet uppvisat ett överskott, har kommissionens riktlinjer och rekommendationer till medlemsstaterna närmats ansetts utgöra meddelanden. Kommissionen har inte haft till sitt förfogande verktyg för att mer kraftfullt kunna påverka inriktningen av Finlands samhällspolitik. På 2010-talet hade denna situation förändrats något.

DE OFFENTLIGA UTGIFTERNA OCH DE SOCIALA UTGIFTERNA I EUROPEISKA UNIONEN

Mekanismerna mellan de sociala utgifterna och de offentliga utgifterna kan analyseras från tre olika perspektiv.⁶⁹ Dessa är

- utvecklingen av de offentliga utgifterna
- ändringen av strukturen för de offentliga utgifterna
- konsekvenser av den offentliga skulden på socialpolitiken.

För det första kan man fråga hur de offentliga utgifterna har utvecklats under den aktuella granskningsperioden. Man kan behandla utvecklingen i de offentliga utgifterna på två olika sätt. Man kan analysera hur bra omfattande offentliga utgifter talar om en hög nivå av välfärd eller livskvalitet. De flesta ekonomer och samhällsvetare betonar utifrån panel- och tvärsnittsmaterial att en stor offentlig sektor i allmänhet är kompatibel med tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft. Det som är av större betydelse än den offentliga ekonomins storlek i sig är dock de incitament som den offentliga sektorn skapar och den nationella politikmodellens verksamhetsprinciper.⁷⁰ Dessutom är välfärdsstaten ett tämligen effektivt för besvarande av instabilitetsproblem som orsakas av asymmetri i informationen.⁷¹ Länder en stor offentlig ekonomi placerar sig också i täten i olika välfärdsmåttningar. Det är dock skäl att fråga sig om det vore möjligt att uppnå ännu effektfullare resultat med samma resurser.⁷²

För det andra kan man fråga hur de sociala utgifternas förhållande till de offentliga utgifterna har förändrats under granskningsperioden. Detta betraktelsesätt är såtillvida ändamålsenligt att man genom det kan klarlägga hur det allmänna investerat i socialpolitiken. Socialpolitiken kan ses som den sektor av de offentliga utgifterna till vilken de samhällspolitiska intressekonflikterna koncentreras och som har den mest framträdande effekten på människors välfärd. Den politiska kampen om de sociala utgifterna har under decenniernas lopp tolkats från flera olika perspektiv. Socialpolitiken har setts som en politik mot marknaden, genom vilken man har lyckats alienera människor från marknadens "sataniska kvarn". Man har också kunnat betrakta den som ett bevis på solidaritet och som en maktkamp mellan olika intressegrupper, och vidare som en

faktor som möjliggör marknadens funktion. Omfattningen av de sociala utgifterna har gått hand i hand med de sociala rättigheterna: med andra ord är pengar nödvändiga för uppfyllande av de sociala rättigheterna.

I de länder där andelen av de sociala utgifterna av de offentliga utgifterna under årens lopp har minskat, kan man tänka att andra offentliga utgifter åsidosatt de sociala utgifterna. Faktorer som är individuella för enskilda länder och de sociala utgifternas struktur påverkar om detta är bra eller illa för hushållens välfärd. Om staten som använder offentlig makt har använt de medel som skalats från de sociala utgifterna t.ex. för forsknings-, utvecklings- eller innovationspolitik, kan förändringen anses vara en investering på lång sikt. Om nedgången i sociala utgifter närmast talar om att staten har försvagat den sociala tryggheten, är tolkningen den motsatta. Men det är inte förnuftigt att staten använder alla sina medel på sociala trygghet, eftersom den då inte har råd att investera i olika ändamål med klar investeringsnatur, såsom t.ex. i utbildning.

En tredje och lika viktig fråga gäller hur den offentliga skulden och underskottet – vilka går hand i hand på lång sikt – påverkar de sociala utgifterna och deras andel av de offentliga utgifterna. En situation där den offentliga ekonomins skuldsättning leder till en minskning av de sociala utgifternas relativa andel kan ses som utmanande. Då leder de åtgärder som siktar på en stabilisering av den offentliga ekonomin till att relativt mer skärs ned i de medel som reserverats för sociala utgifter än i andra utgifter. Detta kan försvaga välfärden och hälsan hos de människor som blir föremål för nedskärningarna, även om man samtidigt också måste beakta andra faktorer som påverkar människors välfärd och hälsa, oberoende av socialpolitiken.

I det följande granskas förändringar i den offentliga ekonomin närmare i ljuset av dessa tre indikatorer. Syftet är uttryckligen att analysera förändringar i de offentliga utgifterna, varför analysen inte har avgränsats till EMU-länderna. Även det att de medlemsländer i Europeiska unionen som står utanför EMU strävar efter att iakttä den europeiska penningpolitiken talar för detta. De strävar efter att uppfylla de konvergenskriterier som den ekonomiska och monetära

unionen ställer och lämnar årliga rapporter till kommissionen och rådet om sin ekonomiska politik.

Först granskas utvecklingen av de offentliga utgifterna med hjälp av ett spridningsdiagram. I diagram 1 framställs de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten i länderna i Europeiska unionen.⁷³ I diagrammet ser man för det första att spridningen mellan länderna huvudsakligen har varit konstant under hela perioden (1999–2010). Irland var ett undantag 2010. För det andra har de offentliga utgifterna ökat i förhållande till bruttonationalprodukten i slutet av perioden. Detta förklaras troligen framför allt av nedgången i bruttonationalprodukten under åren 2009–2010 och genom ökningen i arbetslöshetsutgifterna. Dessutom börjar effekten av förändringen i befolkningsstrukturen redan synas i de offentliga utgifterna i vissa medlemsländer.

I diagram 2 jämförs de sociala utgifternas andel av den offentliga ekonomin under åren 2000 och 2008. I diagrammet kan man observera två saker. För det första när man granskar nivåerna är de sociala utgifternas andel av den offentliga ekonomin tämligen konstant i olika länder under denna tidsperiod. Samtidigt observerar vi att det inte sker väsentliga förändringar mellan länder vars sociala utgifter utgör en liten eller stor andel av den offentliga ekonomin. De flesta länder är i detta hänseende påverkade av sin egen historia. Medlemsländerna med låga utgifter är i allmänhet övergångsekonomier. På motsvarande sätt är länder med stora andelar av utgifterna för det mesta stora välfärdsstater.

För det andra när man granskar förändringar, ser man små förskjutningar. De medlemsländer där de sociala utgifternas andel av de offentliga utgifterna har minskat betydligt under granskningsperioden, placerar sig ovanför strecket. På motsvarande sätt placerar sig de länder under strecket där de sociala utgifterna har trängt undan andra utgifter. Med andra ord finns de länder där de sociala utgifternas ställning har försvagats uppe i diagrammet och de länder där situationen har ändrat i motsatt riktning nere i diagrammet. En grundläggande iakttagelse är att de sociala utgifternas ställning inom de offentliga utgifterna har stärkts under denna tidsperiod. Undantag utgörs av länder som Storbritannien och Polen, där

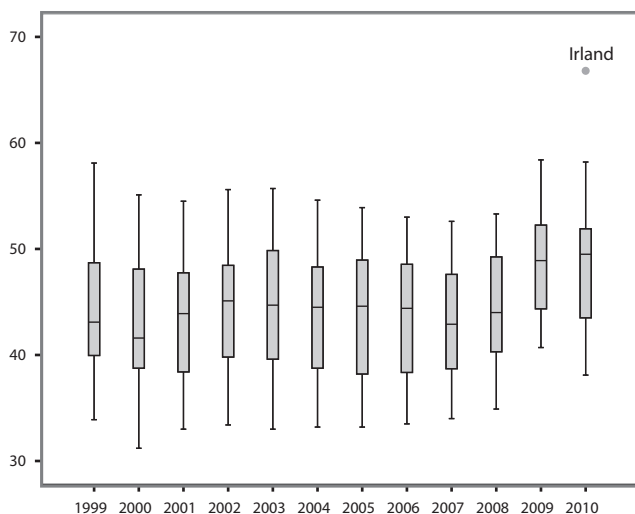
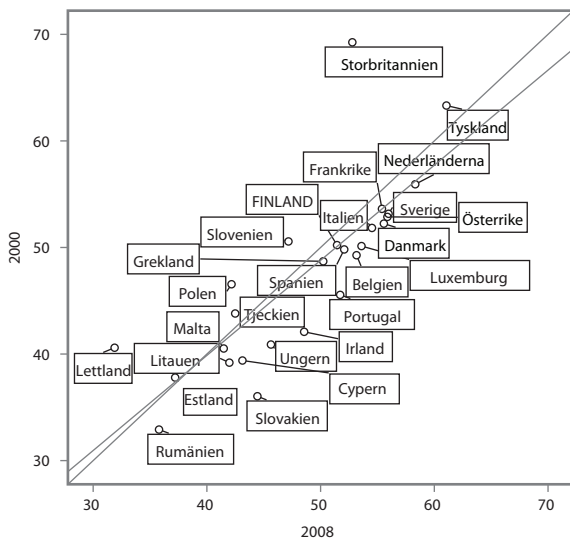


DIAGRAM 1. DE OFFENTLIGA UTGIFTERNAS MEDELTAL, SPRIDNING OCH EXTREMVÄRDEN I EUROPEISKA UNIONEN UNDER PERIODEN 1999–2010, % AV BRUTTONATIONALPRODUKTEN.

DIAGRAM 2. DE SOCIALA UTGIFTERNAS ANDEL AV DE OFFENTLIGA UTGIFTERNA ÅREN 2000 OCH 2008 (%).



utvecklingen gått i motsatt riktning. Åtminstone de indikatorer som används här stöder inte det synsätt enligt vilket man under 2000-talets första decennium skulle ha gallrat i de sociala utgifterna. Snarare tvärtom, staterna har allokerat sina offentliga utgifter till sociala utgifter i allt större grad.

Den offentliga skuldsättningen var under perioden 2000–2010 tämligen stabil i de flesta länderna. I synnerhet i början av 2000-talet var förändringarna relativt små. I slutet av perioden accelererades dock skuldsättningen. I diagram 3 under strecket finns länder som ökat sin skuldsättning under elva år. Liksom man kan se i diagrammet, har medlemsländerna i Europeiska unionen skuldsatt sig under tidsperioden, när man inte granskar skulden i förhållande till storleken av landets ekonomi. Om vi analyserar separat den symboliska skuldsättningsgränsen på 60 procent, observerar vi att den största delen av medlemsländerna i Europeiska unionen överskrider detta gränsvärde år 2010. Antalet länder som överskrider gränsen har vuxit snabbt. Estland och Luxemburg har den bästa situationen.

I diagram 4 framställs förändringen i den offentliga skulden och i andelen sociala utgifter av de offentliga utgifterna under perioden 2000–2008. På sommaren 2012 var 2008 det sista år från vilket det gick att få data om sociala utgifter, varför effekterna av recessionen ännu inte syns i dessa tal. Positiva värden talar om en minskad skuld och de sociala utgifternas ändrade andel av bruttonationalprodukten. Den viktigaste iakttagelsen är att man i Europeiska unionen under 2000-talets första decennium före krisen inte hade något gemensamt verksamhetssätt för att stabilisera den offentliga ekonomin och för att allokera de offentliga utgifterna. Uträknat i procentenheter skuldsatte sig de flesta medlemsländerna i Europeiska unionen på 2000-talet. Här är Storbritannien, Irland, Grekland och Portugal i egen klass.

Dock har Irland och Portugal allokerat sina knappa resurser allt mer i socialpolitiken. Också i Grekland har man i någon mån ökat de sociala utgifternas andel av de sociala utgifterna. I Storbritannien har situationen varit den motsatta: sociala utgifter har överförs till den s.k. andra pelarens pensioner (yrkes-) och till skatteavdrag för

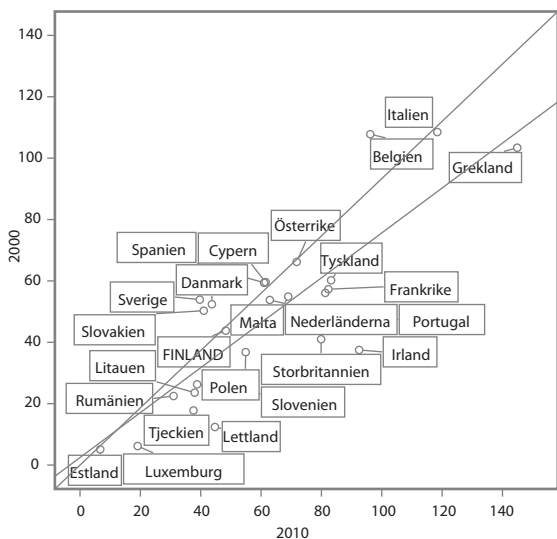
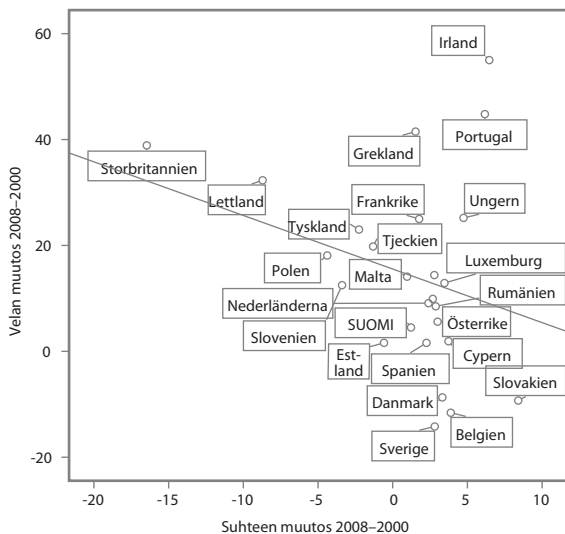


DIAGRAM 3. DEN OFFENTLIGA SKULDEN AV BRUTTONATIONALPRODUKTEN I MEDLEMSLÄNDERNA I EUROPEISKA UNIONEN ÅREN 2000 OCH 2010 (%).

DIAGRAM 4. FÖRÄNDRINGEN I DEN OFFENTLIGA SKULDEN OCH I ANDELEN SOCIALA UTGIFTER AV DE OFFENTLIGA UTGIFTERNA UNDER PERIODEN 2000–2008, PROCENTENHETER.



tjänster som hushåll köper, vilka inte räknas höra till den sociala tryggheten och vilka inte heller statistikförs i de sociala utgifterna. Storbritannien är ett typexempel på ett land som strävar efter att lösa problemen i den offentliga ekonomin genom att överföra socialpolitisk verksamhet utanför den offentliga ekonomin.

I länder som minskat sin offentliga skuld har man i allmänhet ökat de sociala utgifternas andel av de offentliga utgifterna. I ljuset av detta stöder en minskning av den offentliga skulden ökningen av de sociala utgifterna. Man bör märka att det går att minska den offentliga skulden både genom att betala skulderna eller genom att öka bruttonationalprodukten. Bäst har Danmark, Sverige, Slovakien och Belgien lyckats med att minska den offentliga skulden.

I Finland är förändringarna i den offentliga ekonomin och de sociala utgifterna inte stora jämfört med andra länder. När dock Finland jämförs med andra nordiska länder som är medlemmar i Europeiska unionen, visar sig utvecklingen i Finland i allmänhet vara sämre. En väsentlig skillnad ligger i hur mycket av de offentliga utgifterna som används för sociala utgifter. Sverige och Danmark har minskat den offentliga skulden snabbare än Finland, och de har samtidigt lyckats öka andelen sociala utgifter av de offentliga utgifterna.

Sammantaget har Finlands framgång i den offentliga ekonomin inte varit den bästa bland medlemsländerna i Europeiska unionen. Finland hör dock otvivelaktigt till en god medelgrupp. Finland har inte under den period som analyserats här behövt oroa sig för sin relativa position och för hållbarheten av den offentliga ekonomin. Landets kreditvärdighet finns fortfarande kvar i den bästa kategorin.⁷⁴ I förhållande till sin traditionella referensgrupp de nordiska länderna har Finland dock inte klarat sig särskilt bra. Det är dock bra att hålla i minnet skillnaderna mellan de nordiska länderna i fråga om nationalförmögenhet, näringslivets strukturer, anpassningsförmåga och demografisk struktur. De övriga nordiska länderna är betydligt rikare än Finland, varför de har en starkare buffert mot konjunkturväxlingar. Strukturen för det finska näringslivet avviker åter från de övriga nordiska länderna i det att Finlands ekonomi är klart mer beroende av internationell handel. Anpassningsförmågan

är också svagare i Finland: Finlands ekonomi bygger i stort sett på tre grundpelare: skogs- och pappersindustri, informationsteknologi och metallindustri. Det gör Finland mer sårbart än de andra nordiska länderna. Också anpassningen till en ny ekonomisk modell som förbjuder devalveringar har av Finland krävt större ansträngningar än av de övriga nordiska länderna, där devalveringsalternativet åtminstone i princip fortfarande finns kvar.

Finlands befolkning åldras snabbare än de övriga nordiska länderna och förberedelserna för detta påverkar det svängrum som den offentliga ekonomin har i Finland. Den stora åldersklass som föddes i Finland strax efter andra världskriget födde små åldersklasser, och invandringen var obetydlig före 1990-talet i jämförelse med de övriga nordiska länderna. Sverige och Danmark som inte deltog aktivt i andra världskrigets krigshändelser, är demografiskt mer balanserade. De har också dragit nytta av en omfattande invandring – Sverige har fått mycket nya invånare också från Finland. Därför har dessa länder under de närmaste åren inget betydande problem orsakat av förändringar i demografin.

REFORMEN AV DEN OFFENTLIGA EKONOMIN I EUROPEISKA UNIONEN OCH I FINLAND

Framtiden för den offentliga ekonomin och sålunda också för de sociala utgifterna ligger på många sätt i stöpsleven. I detta kapitel har den offentliga ekonomin granskats i enlighet med bokens tema från ett europeiskt perspektiv, där analysens kärna utgörs av de europeiska fördragens, avtalens och riktlinjernas inverkan på inriktningen av de offentliga utgifterna och inkomsterna. Generellt kan man säga att genomförandet i medlemsländerna av de principer för balansen i den offentliga ekonomin som avtalats gemensamt inom unionen är betydligt mer effektivt i början av 2010-talet än på 1990-talet, när grunderna för styrningen skapades.

Också ansvaret för finanspolitiken har fördelats på ett nytt sätt. Under de första åren av förberedelser för den ekonomiska och monetära unionen och under den ekonomiska och monetära unionens första år ansvarade varje medlemsstat själv för sina egna skulder och

andra ekonomiska förpliktelser. Varje stat fick själv allokera resurserna i den offentliga ekonomin som de ville. Sedan början av 1990-talet ändra till krisen i Grekland 2009 ökade koordinationen av den ekonomiska politiken kraftigt, när man bedömer effektiviteten genom mängden rekommendationer och annan liknande styrning, men skulderna skulle varje land själv betala, kommissionen och medlemsstaterna ”följde” varandras situation.

Sedan krisen 2009 har medlemsstaternas kollektiva (borgens) ansvar och ömsesidiga bundenheter ökat kraftigt. Det väsentliga är hur mycket kollektivt ansvar medlemsstaterna bär för skulderna i varandras offentliga ekonomi. Tanken är att få räntenivån för skulderna hos de medlemsstater som befinner sig i en svagare situation i fråga om sin offentliga ekonomi att gå ned, när medlemsstater som är i en starkare situation – framför allt Tyskland – binder upp sig till återbetalning av lånen. För att hjälpa situationen inrättades först Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), vilken var avsedd som ett tillfälligt arrangemang för en övergångsperiod, och sedan Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), genom vilka medlemsstaterna ger lån till varandra.⁷⁵ Finland har strävat efter att få garantier för sina investeringar, vilket har varit möjligt på grund av den relativt lilla ekonomiska tyngd som Finland har.⁷⁶ Beslut om att ta i bruk finansieringsmekanismer har fattats på en tämligen kort tid när den europeiska ekonomiska situationen och den europeiska processen för beslutsfattande det krävde.⁷⁷

Utöver finansiella mekanismer har man strävat efter att sköta krisen genom att öka koordinationen av banktillsynen. Som en del av denna koordination har man förberett sig på att övergå till en gemensam banktillsyn. Detta kan möjliggöra att banker stöds (kapitaliseras) direkt genom Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) i stället för att stödet skulle cirkuleras via medlemsstaternas statsfinanser.⁷⁸ I synnerhet skulle detta gälla ”systemiskt viktiga banker”, dvs. de stora banker vars fall skulle hota det europeiska banksystemet. En del av detta paket utgörs av Europeiska centralbankens obegränsade köp av statslån på andrahandsmarknaden, vilka avtalades i september 2012, i syfte att trycka (över)skuldsatta länders låneräntor nedåt och underlätta anskaffning av finansiering

för dem. Detta är en grundläggande förändring i stärkandet av det kollektiva ansvaret. I jämförelse med flera andra EU-länder har Finland förhållit sig kritiskt till ett sådant ökat gemensamt ansvar inom centralbankssystemet.

Utöver finansiella mekanismer och banktillsyn hänför sig en tredje viktig reformsträvan till en starkare koordination av den ekonomiska politiken. Den koordinationsmekanism som kallas ”koordinationen av den ekonomiska politiken” fortsätter de integrerade riktlinjernas tradition samtidigt som de fått en större tyngd sedan början av 2012. Också Finland har fått starkare och tydligare rekommendationer än tidigare, vilket i första hand är en följd av att Finlands offentliga ekonomi har försvagats. I Finland råder dock ingen makroekonomisk obalans på hösten 2012, vilket skulle ge kommissionen och rådet skyldigheten att vidta aktiva åtgärder för att balansera Finlands offentliga ekonomi. Rekommendationerna för åren 2012–2013 gäller ett förbättrat integrerande av den kommunala och statliga ekonomin under ett gemensamt utgiftstak, kommunreformen, höjningen av pensionsåldern, konkurrensutsättning av offentlig upphandling och reformen av innovationspolitiken.⁷⁹ Dessa ekonomisk-politiska rekommendationer som i stor utsträckning hör till socialpolitiken är i linje med Finlands nationella politik.⁸⁰ De rekommendationer som många andra EU-medlemsländer fått kräver omedelbara reformstrategier och genomförande av dem.⁸¹

I mars 2012 ingick medlemsstaterna ett finanspolitiskt fördrag, i vilken alla medlemsstater ingår som parter utom Storbritannien och Tjeckien.⁸² Detta s.k. budgetdisciplinfördrag fortsätter den strävan som började efter krisen 2009 efter att effektivisera medlemsstaternas budgetdisciplin. Avsikten är att skapa ett effektivt tillvägagångssätt för behandling av medlemsstaternas budgetunderskott. Detta kommer inte att vålla stora svårigheter för Finland, eftersom Finlands processer redan nu är rätt transparenta och uppföljningen av statsfinanserna är systematisk.⁸³ För flera skuldsatta medlemsländer innebär fördraget extern uppföljning av och tillsyn över budgetprocessen.

De flesta medlemsländer har svårt att uppfylla fördragets krav, enligt vilket ”det årliga strukturella saldot i den offentliga sektorns finanser överensstämmer med det landsspecifika medelfristiga målet enligt definitionen i den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten med ett nedre gränsvärde för det strukturella underskottet på 0,5 procent av bruttonationalprodukten till marknadspriser”. Endast sådana länder som har en liten offentlig skuld, mindre än 60 procent av bruttonationalprodukten, får avvika från detta kriterium. De tillåts ett underskott på en procent. På hösten 2012 fanns det inte många medlemsländer som har en liten offentlig skuld, och de flesta av dessa länder stod nära gränsvärdet. Fördraget tillåter avvikelse från dessa allmänna principer endast i exceptionella situationer. Brott mot fördraget leder till ett vite, som kan uppgå till 0,1 procent av landets bruttonationalprodukt.⁸⁴

En fokusering på Europeiska unionens institutionella struktur i den ekonomiska politiken och penningpolitiken kan dölja andra faktorer som påverkar de offentliga utgifterna och inkomsterna. De viktigaste av dessa är den förändrade befolkningsstrukturen och skattepolitiken. Man har inte heller behandlat de europeiska transaktionsskatterna.

Förändringarna i befolkningsstrukturen påverkar väsentligen de offentliga utgifterna genom att öka utgifter som orsakas av åldrande, såsom pensioner, vårdtjänster för äldre och utgifter för hälso- och sjukvård. Unionen har fäst uppmärksamhet vid saken genom att inrätta ett demografiskt forum, där man diskuterar frågor som gäller befolkningsstrukturen. Trots att frågan är viktig saknar unionen faktiskt behörighet gällande staters demografi, med undantag för statistikföring.⁸⁵ På samma sätt är skattepolitiken i Europa fortfarande nationell med undantag för mervärdesbeskattningen och vissa koordinationssystem gällande dubbel beskattning.⁸⁶ Detta gäller också företagsbeskattningen som medlemsstaterna resolut har skyddat mot europeiskt beslutsfattande. Karaktäristiskt är att Irland efter folkomröstningen om gemenskapsfördraget fick rätten att fortsätta användningen av företagsbeskattningen som konkurrensfördel, trots att den offentliga ekonomin i landet hade krävt en breddad intäktgrund.

Europeiska transaktionsskatter som riktar sig mot finansieringsmarknaden är ett nytt initiativ på detta område.⁸⁷ Finansmarknads-skatten har ett starkt understöd i Centraleuropa, men bl.a. Storbritannien, Danmark och Sverige motsätter sig den. Storbritannien motsätter sig skatten särskilt genom att hänvisa till de ekonomiska intressena hos London City. Danmark och Sverige förhåller sig i princip förbehållsamt till en sådan politik som inskränker det nationella svängrummet. Denna politikmodell som grundar sig på förbehållsamhet har visat sig vara tämligen framgångsrik. Den begränsar dessa länders kollektiva ansvar, men ger dem samtidigt ett tillräckligt inflytande i alla viktiga frågor. Denna modell har visat sig vara mer flexibel än den finska modellen som siktar på att komma ”in i alla europeiska kärnor”.

Finland har i denna fråga visat sig vara pragmatiskt. År 2001 blev en utredning klar som statsrådet hade beställt, på basis av vilken man inte ansåg att skatten skulle vara aktuell i Europa.⁸⁸ Skatten ansågs vara ekonomiskt ineffektiv, politiskt skadlig och tekniskt ogenomförbar. År 2011 understödde finansministeriet dock med vissa förbehåll genomförandet av en liknande modell, trots att de expertutlåtanden som inkom om saken i allmänhet var reserverade.⁸⁹ Förändringen i den internationella situationen fick finansministeriets politik att vända i motsatt riktning.

Ett centralt argument i åsiktsbildningen har varit en strävan att tvinga de banker som med slapphänt lånegivning rubbat ekonomins stabilitet bära ett större ansvar än hittills för finanskrisens kostnader. Samtidigt har man velat näpsa bankirer som lyft löner och arvoden som ansetts vara alltför stora som en del av åtgärderna för att återställa moralen och stärka investeransvaret. En viktig faktor är också stärkandet av finansieringsgrunden för den offentliga ekonomin. I oktober 2012 ställde sig elva EU-länder bakom ibruktagandet av skatten, vilket gav kommissionen mandat att inleda beredningen av ärendet. Nio länder hade räckt till för detta. I oktober 2012 hade Finlands ståndpunkt ännu inte slagits fast, eftersom de största partierna hade avvikande uppfattningar om saken. Utöver intresseskillnader påverkas bedömningen av saken av både Sveriges förbehållsamhet gentemot förslaget och t.ex. av att skatten också

utsträcker sig till arbetspensionsinstitutens investeringar, vilket skapar ett ökat tryck att höja arbetspensionsavgiften.

FRAMTIDEN FÖR DEN OFFENTLIGA EKONOMIN I EUROPEISKA UNIONEN

De frågor som behandlas i detta kapitel kan sammanfattas till två punkter. För det första idkar EU en allt kraftigare politisk reglering och styrning av medlemsländernas offentliga ekonomi. Samtidigt har den i allt större grad riktat sig mot de sociala utgifterna inom den offentliga ekonomin, eftersom de sociala utgifterna bildar den största enskilda utgiftsposten inom den offentliga ekonomin. Därför är det klart att den europeiska politiken har mer konsekvenser för den finska samhällspolitiken än man i Finland var villig att erkänna i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.

De faktiska konsekvenserna för medlemsländerna av unionens ekonomiskpolitiska koordination var dock inte betydande före senare hälften av 2000-talets första decennium. Detta gäller både Europeiska unionen i allmänhet och Finland i synnerhet. Medlemsstaterna ville inte ta emot anvisningar och rekommendationer från kommissionen i frågor som gäller socialpolitik. I Finland försvagades trovärdigheten av dessa rekommendationer av att de var uppenbart orealistiska och delvis också uppenbara feltolkningar av verksamhetsprinciperna i Finlands arbetsmarknad, kommunstruktur och genussystem. Också i sådana fall där rekommendationerna var berättigade, var finländarnas villighet att ta emot sådana anvisningar liten.

För det andra utvecklades de offentliga ekonomierna i Europeiska unionen tämligen lugnt på 2000-talet. Konsekvenserna av skuldsättningen kan jämföras med ett vulkanutbrott. I båda fallen ökade trycket mer eller mindre oavbrutet, tills krisen i Greklands offentliga ekonomi eskalerade till betalningsoförmåga och lyfte frågan om de offentliga ekonomiernas situation till kärnan av den europeiska politikens dagordning i december 2009. Den europeiska politiken på 2010-talet är i grund och botten en politik mot skuldsättning av de offentliga ekonomierna.

Den offentliga skulden har en benägenhet att växa snabbt och minska långsamt. T.ex. i början av 1990-talet ökade den offentliga skulden i Finland på några år, men dess återgång till "normal" storlek tog femton år. I ljuset av Finlands erfarenhet kommer de ekonomisk-politiska utmaningar som orsakats av skuldsättningen att vara en del av den europeiska samhällspolitiken under de närmaste årtiondena. Det som gör att det tar längre att komma till en politisk lösning av dessa utmaningar är den samtidiga förändringen av åldersstrukturen, vilken både höjer väljarnas medelålder och ökar den äldre befolkningens inkomstöverföringar och användning av tjänster. I en sådan situation kan medlemsländernas regeringar som sörjer för hållbarheten av den offentliga ekonomin bli tvungna att genomföra reformer som är negativa för den viktigaste väljargruppen.

Finlands framgång i fråga om bevarande av stabiliteten i den offentliga ekonomin är varken särskilt god eller dålig. Den är bättre än medeltalet, men relativt betraktat finns det i Europa också länder som skött sin ekonomi bättre. Samma iakttagelse är tillämplig på en jämförelse mellan de nordiska länderna. Den finländska politikens trovärdighet är dock god, vilket återspeglar sig som ett gott kreditbetyg⁹⁰ och låg räntenivå för statslån. Finland får nu konkret nytta av sin pålitliga offentliga förvaltning och kultur för beslutsfattande.

Framtiden för de europeiska offentliga ekonomierna är som helhet tämligen dyster, om sådan ekonomisk tillväxt som stimulerar sysselsättningen inte kan påskyndas. De flesta av medlemsstaterna skuldsätter sig fortfarande. Man kan inte skönja någon omfattande ekonomisk tillväxt till följd av en snabb ökning av produktiviteten och därav följande breddning av inkomstbotten och höjning av inkomstnivåerna. Utöver nedskärningar är den enda möjligheten att bredda den offentliga ekonomins finansieringsgrund, vilket i praktiken innebär en förlängning av arbetskarriärerna "i början, i mitten och i slutet".⁹¹ På detta sätt kan mängden finansiärer utökas. Studietiderna förkortas, man utvecklar nya modeller för s.k. flexibel skydd (*flexicurity*) – där uppsägningskyddet försvagas, utbildning ökas, den aktiva arbetskraftspolitiken effektiviseras och den sociala tryggheten omarbetas i en mer sporrande riktning – och övergång på förtidspension försvåras.

Utöver dessa medel finns två sätt på vilka medlemsstaterna kan stabilisera sina offentliga ekonomier. Det första sättet är att flytta utgifter utanför den offentliga ekonomin. Detta innebär stärkta s.k. andra och tredje pelarens pensioner och privat hälso- och sjukvård genom ett försäkringssystem. I finansieringen av dessa system har skatteavdrag en nyckelposition. Det är framför allt Storbritannien som börjat med denna linje. Dessa s.k. kompletterande system har i form av förbundslösningar riktats till fackföreningsanslutna löntagare och i form av privata förberedelser till medelinkomsttagare och förmögna människor. Ett annat sätt att framskrida i stabiliseringen av den offentliga ekonomin är att i första hand skära ned utgifterna för det sociala skydd som finansieras av staten och inte i lika stor grad skära ned i kommunernas och socialskyddsfondernas utgifter. I Finlands fall riktar sig dessa nedskärningar, när det gäller tjänster, mot kommuners statsandelar och, när det gäller inkomstöverföringar, mot grundtryggheten – bostadsstödet och arbetsmarknadsstödet samt barnbidrag och folkpensioner samt delvis på utkomststödet. I fråga om detta alternativ kräver utredandet av inriktningen av nedskärningarna en systematisk slutanvändaranalys, men det mest sannolika är att föremålet för dessa nedskärningar är grupper, som har den svagaste ställningen. Båda dessa alternativ för stabilisering av den offentliga ekonomin orsakar mekaniskt genomförda ökad brist på likvärdighet mellan olika befolkningsgrupper.

”ALLA HAR EN ÅSIKT OM HUR HÄLSOVÅRDSCENTRALERNA FUNGERAR”

Lahtis var den första kommunen i Finland som beslutade utlokalisera hälsovårdscentralens alla funktioner. Det var år 2004. Det fanns inte tillräckligt med läkare för hälsovårdscentralerna och staden ville spara på kostnader. Så fick ett företag vid namn MedOne efter konkurrensutsättning till uppgift att sköta hälsostationen i centrum. Avtalet fortgår ännu, men företagets namn har blivit Attendo. Svenska Attendo köpte MedOne år 2007. Övriga privata aktörer i Lahtis var Pihlajalinna, Mainiovi och Mediverkko.

Detta var en vanlig historia i början av 2000-talet. Det började med läkarnas journingar som småningom utbreddes sig till hyrning av arbetskraft. Läkarbristen skapade efterfrågan.

Det finns inget enkelt svar på frågan om en privat utlokaliserad hälsocentral är bättre för kunden än en hälsocentral som kommunen själv sköter, berättar branschchef **Mikko Komulainen** från Lahtis stad. I Lahtis anses ”tillgängligheten” vara en viktig indikator på att tjänsten fungerar, dvs. hur snabbt kunden kommer till hälsocentralen. Detta följs noggrant och resultaten varierar: ibland vinner den externa tjänsteproducenten, ibland åter den kommunala.

”En objektiv jämförelse är viktig, eftersom alla har en åsikt om hur hälsocentralerna fungerar. Ibland grundar sig åsikterna på känslor eller ideologi. Huvudregeln är att det inte finns någon stor skillnad i kvaliteten på den tjänst som en privat och en kommunal tjänsteleverantör tillhandahåller”, summerar Komulainen.

Kommuninvånarnas pengar inbesparas något, men detta är svårt att räkna ut. ”I början såg det ut som om kostnadsinbesparingen genom utlokaliseringen hade varit t.o.m. 15–20 procent i jämförelse med det gamla systemet. Så mycket är det dock inte. Man måste t.ex. beakta att kundmaterialet är olika mellan egna och utlokaliserade tjänsteproducenter. Till kommunens egna aktörer hör också folkhälsoarbete och förebyggande verksamhet, något som externa aktörer inte gör. Det samhälleliga ansvaret är större hos kommunen än hos privata företag.”

I Lahtis utvärderas konsekvenserna och nyttan med utlokaliseringen på lång sikt, och behovet av dem kan ändras i en riktning eller en annan. Komulainen betonar att målet är att kunderna ska få mer tjänster för samma pengar. Om en privat aktör lyckas erbjuda det, passar det Lahtis.

”Ett kontrakt med ett privat företag är endast flexibelt mot tilläggsbetalning.”

Upphandlingsdirektivet som utfärdades i EU 2004 uppdelar tjänsterna i primära och sekundära. Tanken var att kravet på konkurrensutsättning hade varit mer begränsat i fråga om sekundära tjänster, såsom i fråga om social- och hälsovårdstjänster. EU-domstolen har dock linjerat upp att också dessa tjänster måste konkurrensutsättas genom iakttagande av principerna för transparens och icke-diskriminering. I praktiken innebär detta att när en offentlig upphandling av social- och hälsovårdstjänster överskrider 100 000 euro ska den konkurrensutsättas på EU-nivå. T.ex. konkurrensutsättningarna för hälsocentralerna för en stad av Lahtis storlek omfattar således hela EU-området.

TILLBAKA TILL KOMMUNAL TJÄNST

Utlokaliseringen av hälsostationerna nådde sin kulmen år 2010, när det fanns sammanlagt 44 utlokaliserade hälsostationer inom hela Finland. I februari 2012 fanns det 38 utlokaliserade hälsostationer. Raseborg är ett exempel på en kommun som beslutat överföra en hälsocentral som utlokaliseras till en privat tjänsteproducent tillbaka till kommunen, i detta fall Karis hälsocentral.

”Kommunen blev tvungen att ordna mer fysioterapi och mentalvårdstjänster, för att tjänsterna skulle vara på samma nivå jämfört med de andra områdena inom Raseborg”, berättar viceordförande för grundtrygghetsnämnden **Jaana Tasanko**. ”Problemet är det att ett kontrakt med ett privat företag endast är flexibelt mot tilläggsbetalning, trots att situationerna i kommunen förändras.”

Kommunerna har också mycket att lära sig som beställare av tjänster. En liten kommun förmår inte nödvändigtvis vid ingåendet av ett kontrakt stå på sig mot ett företag som fungerar effektivt.

Annareetta Vaara och Hennomari Mikkola som forskat i utlokalisering av social- och hälsovårdstjänster anser att den minskade läkarbristen är en klar orsak till utlokaliseringstakten av hälsostationer började gå ned efter toppåret 2010.

Forskarna bedömer dock att utlokaliseringarna kommer att fortsätta. De företag som tillhandahåller privata social- och hälsovårdstjänster är nu i allt växande grad intresserade av åldringsvård.

5.

INKOMSTSKILLNADER OCH FATTIGDOM

SUSAN KUIVALAINEN & ELINA PALOLA

”Sådant här kan vi inte godkänna i Europa på 2000-talet”. Så kommenterade kommissionen i sitt meddelande år 2010 de europeiska fattigdomssiffror, av vilka det framgick att över 80 miljoner människor, närmare en femtedel av unionens befolkning, levde under fattigdomsgränsen.⁹² Européerna upplever att fattigdomen är ett betydande samhällsproblem och enligt majoriteten har unionen en väsentlig roll i arbetet för att minska den.⁹³

Att minska fattigdomen har varit EU:s uttalande mål redan åtminstone sedan lanseringen av det första fattigdomsprogrammet 1975. Man har kommit en lång väg och genomgått många faser mot unionens första kvantitativa fattigdomsmål, vilket uppställdes som en del av strategin Europa 2020. I enlighet med målet borde Europeiska unionen under detta decennium lyfta 20 miljoner människor ur fattigdom och risk för social utestängning. Medlemsstaterna ska när de fastställer sina egna nationella mål se till att de stöder uppnåendet av EU-målen. Det kvantitativa målet i strategin Europa 2020 uppnås i Finland om antalet personer som lever i fattigdom eller risk för utestängning kan minskas med ca 150 000.

I detta kapitel granskas EU:s verksamhet på området för bekämpning av fattigdom och utestängning. Först ger vi en överblick av målen för den europeiska socialpolitiken och medlen för deras genomförande i medlemsländerna. Därefter granskas fattigdom och inkomstfördelning i Europa och förändringarna i dem. Särskild uppmärksamhet fästs vid mätning av fattigdom och social utestängning och vid hur mätningen påverkar den bild man får av fenomenet

som undersöks. Samtidigt granskas förändringar i Finlands relativa ställning och utvecklingen mellan medlemsstaterna.

EU:S VERKSAMHET INOM FATTIGDOMSPOLITIKEN

Den europeiska socialpolitiken – och fattigdomspolitikerna som en del av den – var under en lång tid bara enskilda åtgärder på grund av unionens obetydliga behörighet och flera medlemsländers brist på vilja. I Romfördraget (1957) föreskrevs på området för socialpolitiken endast om samordning av medlemsländernas system för social trygghet, genom vilken man ville främja fri rörlighet för arbetskraft från en medlemsstat till en annan. Genom koordinationen, dvs. samordningen, av den sociala tryggheten avses att man inom EU har lagt fram gemensamma regler, genom vilka människors rättigheter till socialt skydd tryggas när de rör sig i Europa. Sedermera har man i unionen tagit i bruk det s.k. europeiska medborgarskapet, genom vilket alla EU-medborgare, oberoende om de arbetar eller inte, får röra sig fritt. I och med de nya förordningarna omfattar koordinationen av den sociala tryggheten nuförtiden utöver arbetstagare och deras familjer också personer som för närvarande inte har arbete, som ännu inte arbetar eller som inte längre arbetar.

EU:s av hävd arbetslivsbaserade socialpolitik har inte alltid varit lätt att sammanjämka med det finska systemet för socialt skydd. Den mest betydande skillnaden mellan EU-lagstiftningen och den finska socialskyddslagstiftningen som grundar sig på boende är arbetandets betydelse för uppkomsten av rätt till social trygghet. EU:s lagstiftning bygger på system som grundar sig på att försäkra arbetande, medan åter största delen av den sociala tryggheten i Finland grundar sig på boende i landet.

Som en följd av reformerna av grundfördragen har unionens behörighet ökat under årens lopp. Den senaste av reformerna, Lissabonfördraget som trädde i kraft i december 2009, stärkte Europeiska unionens sociala dimension så att man utöver att man erkände de sociala värden som framlagts i grundfördragen också införde nya socialpolitiska mål i dem. Till EU:s mål hör t.ex. att förebygga social utestängning och att främja social rättvisa.

Också det att unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilken ursprungligen antogs som en deklaration, blev bindande lagstiftning genom Lissabonfördraget har en viktig principiell betydelse. Kommissionen bör beakta stadgan om de grundläggande rättigheterna när den föreslår ny lagstiftning och när den utövar tillsyn över medlemsstaterna när de genomför unionsrätten. Trots att den behörigheten i fråga om systemen för socialt skydd fortfarande i stor utsträckning hör till medlemsländerna, är de skyldiga att iaktta principerna i unionsrätten.⁹⁴ Med tanke på kampen mot fattigdom och utestängning är det viktigt att unionen i stadgan om de grundläggande rättigheterna erkänner rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner samt till socialt stöd och stöd till boendet. Det konkreta innehållet i dessa sociala rättigheter utformas dock först i den nationella lagstiftningen.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppställs som mål för unionen och medlemsstaterna att främja sysselsättningen, förbättra levnads- och arbetsvillkoren, åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utestängning. För att främja dessa mål ska unionen och medlemsstaterna genomföra åtgärder som tar hänsyn till skillnaderna i nationell praxis och till behovet av att bevara konkurrenskraften av unionens ekonomi. EU stöder och kompletterar medlemsstaternas åtgärder bl.a. genom att förbättra tillgång till information och utväxling av bästa praxis samt genom utvärdering mellan medlemsländerna. För att förbättra ryggandet av social trygghet och socialt skydd för arbetstagare samt integrering av människor som står utanför arbetsmarknaden kan minimibestämmelser utfärdas också genom direktiv. EU har således behörighet att skapa minimistandarder för sociala system, men det är osannolikt att detta lyckas i praktiken, eftersom regleringen kräver enhällighet bland rådets alla medlemsländer.

Utöver lagstiftning har unionen på området för socialpolitik också andra medel till sitt förfogande, såsom den öppna koordinationsmetod som hör till den mjuka regleringen, där medlemsländernas politik styrs genom gemensamma mål och uppföljning, samt kohesionspolitiken med sina strukturfonder, vars grundläggande syfte är att krympa utvecklingsskillnaderna mellan regionerna.

Dessutom kan EU:s andra finansieringsprogram användas. Bland dessa program är Europeiska socialfonden ESF och Progressprogrammet de viktigare inom socialpolitiken. Ur Progressprogrammet ges finansieringsstöd för utvecklande och koordination av EU:s politik på följande områden: sysselsättning, social delaktighet och socialt skydd, arbetsförhållanden, icke-diskriminering och jämställdhet mellan kvinnor och män. Genom programmet finansieras närmast åtgärder på den europeiska nivån, såsom forskning, utveckling av statistiska indikatorer samt tillsyn över genomförandet av gemenskapens lagstiftning och mål, medan man däremot genom Europeiska socialfonden stöder projekt som främjar sysselsättning och kunnande uttryckligen i medlemsländerna.

EU har också ett separat program för distribution av livsmedel till mindre bemedlade människor. Programmet som finansieras ur Europeiska garantifonden för jordbruket har varit i bruk sedan december 1987, och det är frivilligt för medlemsländerna att delta i det. Av de nordiska länderna är det endast Finland som tar emot livsmedelshjälp och dess största distributör hos oss är den kyrkliga centralorganisationen Kirkkopalvelut.

Bekämpning av fattigdom är dock mycket annat än socialpolitik: t.ex. EU:s politik för bekämpning av diskriminering samt åtgärderna för främjande av jämställdheten mellan kvinnor och män är en viktig del av uppbyggandet av ett mer rättvist Europa. EU har under de senaste åren också betonat vikten av att bedöma sociala konsekvenser inom alla politikområden.

KAMPEN MOT FATTIGDOMEN SOM EN DEL AV EU:S FÖRÄNDRINGSSTRATEGIER

Europeiska kommissionen har för vana att driva den politik som eftersträvas i medlemsländerna genom omfattande förändringsstrategier. Till genomförandet av dessa strategier vill man få med aktörer på olika nivåer av förvaltningen. Det europeiska reformprogrammet från förra decenniet kristalliserades i Lissabonstrategin som antogs vid Europeiska rådet på våren 2000. Där betonades vikten av bevarandet av social sammanhållning i en situation där

de allt snabbare förändringarna i näringslivet och samhället ökade risken för utestängning. Enligt kommissionen ifrågasatte omfattningen av fattigdomen och utestängningen uppfattningen om att Europa är ”toppen av social rättvisa och solidaritet”⁹⁵, och därför borde Europa göra något åt saken.

EU åtog sig att som en del av en tioårig förändringsstrategi främja utrotandet av fattigdom före 2010. Samtidigt befastes idén om en europeisk social modell, vilken enligt slutsatserna för EU-toppmötet som hölls i Barcelona på våren 2002 grundar sig på en ”god ekonomisk prestationsförmåga samt en hög nivå av socialt skydd, utbildning och dialog mellan arbetsmarknadsparterna”.⁹⁶ I bakgrunden fanns en önskan att intensifiera unionens politiska styrning, där det centrala medlet blev den öppna koordinationens metod. Dess hörnstenar var gemensamt fastställda mål och indikatorer (statistik, indikatorer, riktlinjer) samt en komparativ analys av medlemsstaternas prestationer och utbyte av bästa praxis. Genom den öppna koordinationen löstes problemet om hur frågor skulle behandlas när gemenskapen inte hade den behörighet som behövdes.

Den öppna koordinationens metod cementerades i Lissabonfördraget där man erkände kommissionens behörighet att företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd om nationella frågor. Man erkände också kommissionens rätt att komma med initiativ till riktlinjer och indikatorer, ordna utväxling av bästa praxis samt uppföljning och utvärdering. Den öppna koordinationen på området för socialt skydd inleddes i millennieskiftet, när gemensamma mål för förebyggande av nationell fattigdom och utestängning fastställdes för medlemsländerna. För bedömning av medlemslänternas framsteg utformades år 2001 gemensamma indikatorer utifrån de första nationella handlingsplanerna som blev klara under sommaren 2001. På våren 2003 bereddes de andra nationella handlingsplanerna. En samordningsprocess av motsvarande slag inleddes i fråga om pensionspolitiken 2001 och hälsopolitiken ett år senare. De separata samordningsprocesserna visade sig dock vara administrativt alltför tunga, varför man i medlet av decenniet beslöt sammanslå dem till en process för socialt skydd och social integrering. I rapporten om socialt skydd och social integration från

år 2007 betraktades medlemsstaternas strategier gällande fattigdom, pensioner och hälso- och sjukvård samt långvård för första gången som en sammanslagen helhet.

De nationella handlingsplanerna hade sin egen roll i uppkomsten av en fattigdomspolitik i Finland vid millennieskiftet: de tvingade en inriktning av uppmärksamheten uttryckligen på befolkningsgrupper i den svåraste situationen, och ökade diskussionen om ämnet. I praktiken har de dock haft mycket små direkta konsekvenser för innehållet i den nationella politiken i Finland, där man fortfarande har betonat en socialpolitik som baserar sig på universalitetsprincipen. Där har alla rätt till social trygghet, oberoende av yrkesmässig eller socioekonomisk status eller boningsort. Detta kompletteras av åtgärder riktade till dem som är i den svagaste situationen, men man vill inte bygga upp någon separat fattigdomspolitik.⁹⁷

Parallellt med sammanslagningen av processerna för samordning, gjordes socialpolitiken till en allt mer integrerad del av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken. I den mellanliggande utvärderingen av Lissabonstrategin ålades medlemsländerna utarbeta nationella Lissabon-åtgärdsprogram, i vilka de nationella strategierna för socialt skydd enligt den öppna koordinationen bara behövdes ”matas in” som stödåtgärder för ekonomisk tillväxt och sysselsättning. I praktiken blev fattigdomsmålet igen åsidosatt. År 2010 utsågs dock till det Europeiska året för bekämpning av fattigdom och social utestängning, vilket påminde om det åtagandet som EU framfört tio år tidigare att minska fattigdom och social utestängning.⁹⁸ Temaåret bidrog säkert till att målet gällande förebyggande av fattigdom togs med i den nya tioåriga strategin Europa 2020.

EU:s behörighet är begränsad inom socialpolitiken, varför man har velat utveckla den öppna samordningen till en allt mer intensiv process. År 2008 föreslog kommissionen att metoden skulle stärkas bl.a. så att kvantitativa mål småningom skulle tas i bruk också vid bekämpning av fattigdom. De tänktes hjälpa medlemsstaterna infria sina åtaganden och arbeta mer konkret för att genomföra gemensamma mål. Dessa tankar var inte nya i sig, eftersom det redan i bakgrunden till de fattigdomsprogram som genomfördes 1975–1994 fanns ett mål att konstruera en social dimension för

Europeiska gemenskapen till stöd för den inre marknaden som höll på att utvecklas. Först med hjälp av Lissabonstrategin och den öppna samordningsmetoden fick kommissionen ett bättre tag om medlemsstaternas reformer av socialpolitiken.

Den öppna samordningen som vidareutvecklar dessa riktlinjer stöder sig starkt på insamling, tolkning och jämförelse av information. Denna information blev genom Lissabonstrategin en viktig styrningsmekanism inom unionen, och en mycket stor del av medlemsländernas statistikproduktion grundar sig redan på EU-lagstiftningen.

FRÅN LISSABON TILL EUROPA 2020

I den utvärdering som offentliggjordes på våren 2010 försäkrade kommissionen att som helhet hade Lissabonstrategin en positiv inverkan, trots att dess centrala mål inte uppnåddes. Enligt utvärderingen lyckades man lyfta de gemensamma målen till toppen av medlemsländernas politiska dagordning, och strategin bidrog till att skapa en omfattande enhällighet om de reformer som krävdes.⁹⁹ Dock blev många politikåtgärders effekt liten. Både de nationella reformprogrammen och den öppna samordningens metod – med sina alltför omfattande och diffusa mål – konstateras snarare ha blivit redskap för allmän rapportering än ett verkligt redskap för beslutsfattande och genomförande i medlemsländerna.¹⁰⁰

I sysselsättnings- och tillväxtstrategin ”Europa 2020” som följde på Lissabonstrategin har man försökt lära sig av tidigare strategiers misslyckande genom att fästa större uppmärksamhet vid fokusering och effektivitet. Det finns färre mål och alla huvudmål har kvantifierats. Av de fem europeiska allmänna målen hänför sig tre direkt till socialpolitiken: Att höja sysselsättningsgraden för 20–64-åringar till 75 procent, att förbättra utbildningsnivån genom att minska andelen studerande som avbryter sina studier till under 10 procent samt att främja social inkludering genom att minska antalet personer som riskerar fattigdom eller utestängning med minst 20 miljoner människor.

Medlemsstaterna behandlas inte som en enhetlig helhet i strategin, utan deras särdrag erkänns redan i måluppställningen. Medlemsstaterna utarbetar utifrån målen i strategin sina egna nationella mål och sitt eget reformprogram med detaljerade åtgärder. Kommissionen följer upp medlemsländernas framsteg, och avsikten är att medlemsländerna beaktar den styrning som kommer från EU-nivån i sina nationella budgetar.

En viktig del av den omfattande EU-strategin utgörs av de s.k. integrerade riktlinjerna, i vilka ingår de allmänna riktlinjerna för sysselsättning och den ekonomiska politiken. Tillsammans med de allmänna målen på EU-nivå i strategin Europa 2020 bildar de en politisk referensram för utarbetandet av nationella reformprogram. De senaste riktlinjerna som fastslogs på sommaren 2010, nummer 10, "främjande av social integration och kampen mot fattigdom" är de mest socialpolitiska till sitt innehåll. Det att instruktionerna är tämligen allmänna blir troligen igen till ett problem. Men också de andra riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken har betydelse för socialpolitiken. T.ex. i riktlinje nummer 7 konstateras att medlemsstaterna borde bekämpa fattigdom bland dem som arbetar och att också personer i tidsbundna arbetsförhållanden och självständiga yrkesutövare borde garanteras adekvat social trygghet.

Den öppna samordningsmetoden för socialt skydd, vars tre delområden är fattigdom, pensioner samt hälso- och sjukvård och långvård, bidrar till främjande och utvärdering av den sociala dimensionen i strategin Europa 2020. Följaktligen avges nationella socialrapporter, där framstegen och målen inom socialpolitikens olika delområden utvärderas, årligen parallellt med de nationella reformprogrammen för genomförandet av strategin Europa 2020. Medlemsländernas framsteg följs årligen upp både genom de allmänna målen på EU-nivå och genom de nationella mål som backar upp dem. I den årliga tillväxtöversikt som kommissionen lägger fram i januari granskas framsteg och rekommenderas åtgärder genom vilka man kunde uppnå målen i strategin.

I Finland är minskandet av fattigdom, ojämlikhet och utestängning ett av regeringens spetsprojekt, vilket också främjas genom ett

separat förvaltningsövergripande åtgärdsprogram. Enligt socialrapporten borde åtgärder riktas till att stödja hushåll med låga inkomster, att förebygga utestängning av unga, att ordna arbete för delvis arbetsföra personer, att minska antalet personer som övergår på invalidpension, att förbättra tillgången till arbetsvälfärd och tjänster samt att minska hälsoskillnaderna.¹⁰¹

En viktig del av EU:s projekt för förebyggande av fattigdom är också flaggskeppsprojektet den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning, som också presenterats av kommissionen, i syfte att få ett brett understöd och politisk synlighet för de europeiska målen.¹⁰² Genom olika åtgärder stöder plattformen koordinationen av medlemsländernas politik och ömsesidiga lärande och talar sålunda om hur man ständigt försöker förbättra EU-styrningens effektivitet för att förbättra medvetandet och kunskapsbasen hos aktörerna och för att sprida erfarenheter.

Strategin Europa 2020 önskas generellt effektivisera den interna koordinationen av socialpolitiken i medlemsstaterna. Det allmänna målet att minska fattigdomen avser att förbättra det politiska åtagandet och främja utvecklandet av sociala indikatorer.

FATTIGDOM OCH INKOMSTFÖRDELNING I EUROPEISKA UNIONEN OCH FINLAND

På 2000-talet har fattigdom fått en allt större tyngd – åtminstone i princip – i Europeiska unionens politik. Det mest konkreta resultatet av politiken är en stor satsning på att skapa indikatorer som beskriver fattigdom och utestängning och för att skapa en gemensam kunskapsreserv.

I Europa har fattigdomen länge uppfattats som ett relativt fenomen: fattigdom definieras i förhållande till den övriga befolkningen och till den levnadsstandard som råder i samhället. Fattigdom har oftast definierats som en oförmåga att uppnå en allmänt acceptabel levnadsstandard på grund av brist på ekonomiska resurser och fattigdom har främst mätts utifrån tillgängliga inkomster. Gränsen för inkomster som anses ange fattigdom grundar sig på överenskommelse. EU:s statistikverk Eurostat antog

i november 1998 en praxis, där gränsen för fattigdom fastställdes till 60 procent av befolkningens medelinkomst. Därförinnan ansågs allmänt att gränsen för fattigdom är 50 procent av medelinkomsterna. Tillspetsat kan man säga att de första omedelbara konsekvenserna av EU för fattigdomen var att unionen ökade den: när man fastställde en högre fattigdomsgräns, steg graden av fattigdom.

Europeiska unionens mest direkta inverkan på fattigdomspolitikerna hänför sig precis till hur fattigdom definieras och mäts. I Finland finns det ingen nationell officiell fattigdomsgräns eller definition på låg gemensamen inkomsttagare. I praktiken har man börjat använda den officiella EU-definitionen såväl i den nationella statistiken, politiken som i offentligheten: en person är låginkomsttagare, om hans eller hennes hushålls disponibla ekvivalentinkomster är mindre än 60 procent av hushållens medianinkomst. EU:s officiella term för låginkomsttagare är person som riskerar att drabbas av fattigdom (*at-risk-of-poverty*, AROP). När man hänvisar till den befolkningsdel, vars inkomster stannar under den fastställda gränsen, använder man begreppet ”grad av risk att drabbas av fattigdom”. Statistikcentralen åter hänvisar till samma sak främst genom begreppet ”låginkomstgrad”. EU:s språkbruk anger en förändring i tänkesättet: det är inte längre bra att kalla en människa för fattig utan för en människa som riskerar drabbas av fattigdom. Hot att drabbas av fattigdom innebär alltså att personen har låga inkomster och därför sannolikt är vanlottad.

Fattigdom och utestängning mäts i EU genom flera indikatorer. Europeiska rådet antog 2001 de första tio primära och åtta sekundära indikatorerna för att beskriva fattigdom och social inkludering. I det följande analyseras den inkomstbaserade relativa fattigdomen och dess utveckling, varefter vi analyserar omfattningen av fattigdom och dess utveckling genom indikatorerna i strategin Europa 2020, vilka beskriver fattigdom och utestängning.¹⁰³

I medlet av 1990-talet var Finland och Sverige de enda EU-länder där graden av risk att drabbas av fattigdom var under tio procent. Den relativa inkomstfattigheten var klart mindre än i unionen i medeltal (tabell 1). Flest fattiga fanns det då bland

**TABELL 1. GRADEN AV RISK ATT DRABBAS AV
FATTIGDOM I EU 1995–2010 (%).**

	1995	2000	2005	2010
Finland	8 ^a	11	12	13
Danmark	10	10 ^b	12	13
Sverige	8	9 ^b	10	13
Belgien	16	13	15	15
Tyskland	15	10	12	16
Frankrike	15	16	13	14
Luxemburg	12	12	14	15
Nederländerna	11	11	11	10
Österrike	13	12	12	12
Irland	19	20	20	16
Storbritannien	20	19	19	17
Grekland	22	20	20	20
Spanien	19	18	20	21
Italien	20	18	19	18
Portugal	23	21	19	18
Cypern			16	17
Malta			14	16
Bulgarien			14	21
Tjeckien			10	9
Estland			18	16
Ungern			14	12
Lettland			19	21
Litauen			21	20
Polen			21	18
Rumänien			18 ^c	21
Slovenien			12	13
Slovakien			13	12
EU15	15	17	16	16
EU27			16	16

a) 1996; b) 2001; c) 2004.

befolkningen i Portugal och Grekland, där ungefär var femte levde i fattigdom. När man betraktar utvecklingen på lång sikt, märker man att den relativa inkomstfattigdomen är ungefär lika allmän 2010 som i slutet av 1990-talet. I de flesta medlemsstaterna har graden av befolkningens fattigdomsrisk varit oförändrad eller t.o.m. gått ned litet. Spridningen mellan länderna har minskat något och samtidigt har ordningsföljden mellan länderna förändrats.

År 2010 fanns det flest fattiga i Lettland och Rumänien och minst i Tjeckien. I de nordiska länderna har mängden fattiga ökat klart snabbare än i andra gamla medlemsstater. Av de gamla medlemsstaterna skiljer sig länderna i Sydeuropa fortfarande som länder med hög inkomstfattigdom. Utvidgningen av Europeiska unionen år 2005 med tio nya, i huvudsak Östeuropeiska länder, syns inte i unionens genomsnittliga grad av fattigdomsrisk, trots att man ansåg att utvidgningen var utmanande för fattigdomspolitik. Bland de nya medlemsstaterna finns det både länder där det finns mycket lite fattigdom och länder där fattigdom förekommer märkbart mer än i genomsnitt.

Förändringarna i den relativa inkomstfattigdomen ser ibland överraskande ut i statistiken. I Finland och Sverige minskade inkomsterna i början av 1990-talet under recessionen, och sålunda minskade också medianinkomsten och fattigdomsgränsen. Detta ledde till att en mindre del av befolkningen än väntat hamnade under låginkomsttagargränsen, trots att den fattigdom som människorna upplevde ökade. Samma fenomen gick också att se under recessionen i slutet av 2000-talet: minskningen av låginkomsttagare i de flesta medlemsstater var i första hand en följd av minskningen i inkomsterna hos medelinkomsttagarna och höginkomsttagarna. Indikatorn för relativ inkomstfattigdom är känslig för ändringar i inkomstfördelningen och kritiserar därför lätt. Därför borde slutsatser gällande länders situation och placering alltid göras utifrån en mer långsiktig analys.

I diagram 1 framställs graden av risk att drabbas av fattigdom både med en gräns på 60 och 50 procent i Finland och i gamla medlemsstater (EU15) under fyra tidpunkter. I fråga om de nya medlemsstaterna saknas uppgifter från tiden före medlemskapet.

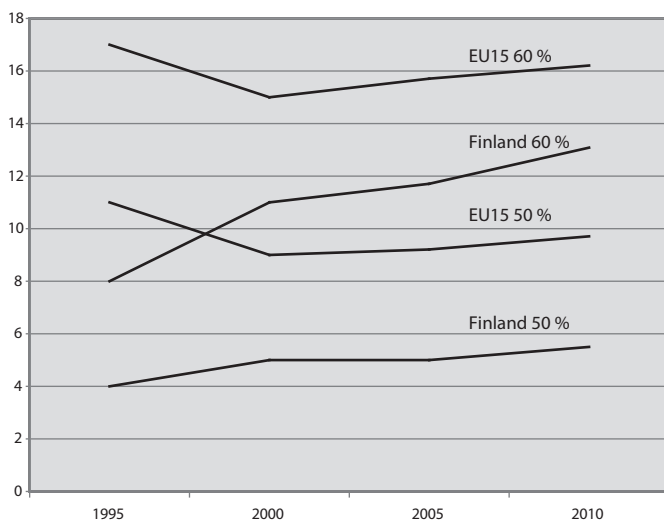


DIAGRAM 1. ANDELEN AV BEFOLKNINGEN SOM LÖPTE RISK ATT DRABBAS AV FATTIGDOM (%) I FINLAND OCH EU15 UNDER PERIODEN 1995–2010.

Den alternativa fattigdomsgränsen illustrerar hur bilden av låginkomsttagare ändras när inkomstgränsen flyttas. När man analyserar Finlands situation med en medianinkomstgräns på 50 procent, halveras fattigdomen. På unionsnivå är skillnaden mindre. När fattigdomsgränsen fastställs vid 60 procent av medianinkomsten ökar detta andelen fattiga i Finland och Norden mer än i de flesta medlemsstater, dvs. i Norden är 60 procent ett ofördelaktigare sätt att mäta. Det att skillnaden mellan de två låginkomstgränserna i Finland är större än i genomsnitt beror på den skeva inkomstspredningen, ett stort antal hushåll placerar sig mellan 50 och 60 procentgränsen. Skillnaden mellan länderna minskar också när man som fattigdomsgräns använder 60 procent av medianinkomsten i stället för 50 procent. Unionens statistiska praxis har en utjämnande effekt på skillnaderna mellan länderna.

EU:s utvidgning ledde till en stark kritik mot det rådande fattigdomsbegreppet och sätten för att mäta den. Framför allt kritiserades den relativa inkomstfattigdomen. Eftersom flera av de nya

medlemsländerna har en jämnare inkomstfördelning än de äldre medlemsländerna, är också den relativa inkomstfattigdomen lägre i de nya medlemsländerna. På detta sätt ser det i ljuset av statistiken ut som om socialpolitiken i de gamla medlemsstaterna fungerade sämre än i de nya medlemsstaterna. Inkomsterna och levnadsstandarden hos de personer som riskerar drabbas av fattigdom i de fattigaste medlemsstaterna är klart sämre hos fattiga som bor i de rikare medlemsstaterna. Utifrån bruttonationalprodukten är Rumänien unionens fattigaste medlemsstat. Där var fattigdomsgränsen år 2010 ca 100 euro per månad för ett hushåll med en vuxen, medan fattigdomsgränsen i rikaste Luxemburg var 16 gånger högre, dvs. ca 1 600 euro per månad. På grund av de stora skillnaderna mellan länderna stärks kraven på alternativa fattigdomsindikatorer.¹⁰⁴

FATTIGDOM HOS ÅLDNINGAR OCH BARNFAMILJER

Förfarandena för statistikföringen påverkar också bilden av fattigdomen i fråga om olika befolkningsgrupper. I det följande granskas fattigdom bland åldringar och barnfamiljer. I unionens politik har man fäst mycket uppmärksamhet vid dessa befolkningsgrupper. Fattigdom bland åldringar, dvs. personer som fyllt 75 år, har i Europa minskat under femton år, och samtidigt har skillnaderna mellan länderna vuxit något. Utvecklingen i Finland och de övriga länderna i Norden avviker från den genomsnittliga utvecklingen i unionen. När Finland anslöt sig till EU var fattigdom bland åldringar klart lägre än i EU i genomsnitt, men bara ett par år senare var fattigdomen bland finländska åldringar redan på en högre nivå. På samma sätt har det gått i Danmark och Sverige, där det nuförtiden finns mer fattiga åldringar än i EU i medeltal. I övriga medlemsstater har åldringarnas fattigdom minskat, med undantag av Spanien, Polen och Bulgarien. I åldringsfattigdomen finns betydande skillnader mellan kvinnor och män. Åldrade kvinnors fattigdom var i Finland år 2010 åtta procentenheter högre än i EU i genomsnitt. (Se tabell 2.)

Skillnaderna mellan fattigdomsriskerna för kvinnor och män beror i Finland i stor utsträckning på den stora förekomsten av

TABELL 2. ÅLDRINGARS, ÖVER 75-ÅRINGARS, GRAD AV RISK ATT DRABBAS AV FATTIGDOM I EU UNDER PERIODEN 1995–2010 (%).

	1995	2000	2005	2010
Finland	17 ^a	22	26	24
Danmark			24	25
Sverige			14	24
Belgien	26	27	26	21
Tyskland	21	10	16	12
Frankrike	21	21	18	12
Luxemburg	20	13	7	7
Nederländerna	9	8 ^b	5	7
Österrike	25	28	19	18
Irland	22	56	37	12
Storbritannien	39	31	29	26
Grekland	41	34	33	26
Spanien	16	19	33	24
Italien	18	13	23	19
Portugal	45	38	35	26
Cypern			62	61
Malta			23	19
Bulgarien			24 ^c	38
Tjeckien			6	9
Estland			24	17
Ungern			8	3
Lettland			22	19
Litauen			23	10
Polen			6	12
Rumänien				21
Slovenien			26	26
Slovakien			11	10
EU15	24	20	23	19
EU27			22	18

a) 1996; b) 1999; c) 2006.

ensamhushåll bland kvinnor som fyllt 75 år.¹⁰⁵ Kvinnor i denna ålder bor ensamma nästan tre gånger så ofta som män. Skillnaderna mellan kvinnor och män i fråga om fattigdomsrisk avviker klart enligt den typ av hushåll som pensionärerna bor i. Familjestrukturen har därför en väsentlig betydelse för fattigdomsbilden. Familjestrukturen förklarar också delvis den högre fattigdomen bland unga (18–24-åringar). I de nordiska länderna flyttar de unga till självständigt boende i ett tidigare skede och i synnerhet många ensamboende unga är ofta fattiga.

När man analyserar fattigdom hos äldre liksom också hos andra befolkningsgrupper är det väsentligt att beakta skillnaden mellan det inkomstbegrepp som Europeiska unionen använder och det nationella begrepp som Statistikcentralen använder. I det nationella begreppet ingår också en kalkylerad bostadsinkomst,¹⁰⁶ men i unionens inkomstbegrepp beaktas detta inte. Således minskas äldrepersonernas låginkomstrisk av den kalkylerade bostadsinkomsten i den nationella inkomstfördelningsstatistiken.¹⁰⁷ Skillnaderna i statistikföringen kan ha intressanta politiska konsekvenser. De politiska slutsatserna och åtgärderna kan vara t.o.m. mycket olika beroende på om man använder de nationella eller de europeiska fattigdomssiffrorna.

År 2006 gjorde Europeiska rådet avskaffandet av barnens fattigdom till ett av de viktigaste målen för EU. I tabell 3 beskrivs graden av risk att drabbas av fattigdom hos barnfamiljer i olika EU-länder under åren 1995, 2000, 2005 och 2010. Fattigdomen bland barnfamiljer har under hela denna tid hållits på en hög nivå, vid ca 20 procent.

Bland de gamla medlemsstaterna har barnfamiljernas fattigdom minskat i synnerhet i Storbritannien. Under granskningsperioden har spridningen mellan länderna också minskat något. Finlands relativa ställning har försvagats. I Finland har barnfamiljernas fattigdom fördubblats, ökningen är den starkaste inom EU-området. Trots att skillnaden till den europeiska medelnivån har minskat, är fattigdomsriskerna hos barn och barnfamiljer i Finland fortfarande klart mindre än i Europa i medeltal. Ur ett europeiskt perspektiv är barnfattigdomen liten också i Sverige och Danmark

**TABELL 3. GRADEN AV RISK ATT DRABBAS AV FATTIGDOM FÖR
BARNFAMILJER I EU UNDER PERIODEN 1995–2010 (%).**

	1995	2000	2005	2010
Finland	5 ^a	6	9	10
Danmark			9	10
Sverige		7 ^b	9	11
Belgien	14	11	16	15
Tyskland	15	11	11	15
Frankrike	15	16	13	16
Luxemburg	15	17	18	19
Nederländerna	13	14	13	11
Österrike	14	11	13	12
Irland	21	19	19	18
Storbritannien	24	23	20	18
Grekland	19	17	21	23
Spanien	22	21	21	24
Italien	25	23	22	23
Portugal	21	22	20	19
Cypern			11	12
Malta			14	18
Bulgarien			20 ^c	22
Tjeckien			14	11
Estland			18	16
Ungern			17	17
Lettland			19	23
Litauen			23	21
Polen			25	20
Rumänien				25
Slovenien			10	11
Slovakien			17	15
EU15	19	17	16	18
EU27			18	18

a) 1996; b) 2001; c) 2006.

liksom i Nederländerna och Österrike. I de nya medlemsstaterna är fattigdom hos barnfamiljer ovanligt i Slovenien och Tjeckien. De flesta barnfamiljer lever i fattigdom i de sydeuropeiska länderna och i de nya medlemsstaterna Rumänien, Bulgarien och Lettland. Fattigdomen hos barnfamiljer är vanligast i familjer med en vårdnadshavare och till flerbarnsfamiljer, där fattigdomsriskerna är betydligt högre än hos andra barnfamiljer i alla länder.

Liksom i fråga om den åldrande befolkningen, är skillnaden mellan den nationella och europeiska statistiken stor. I den europeiska statistiken ser fattigdomen bland barnfamiljer mer moderat ut än i den nationella statistiken. Den nationella statistiken pekar på en större fattigdomsrisk för barnfamiljer än för den övriga befolkningen, däremot är barnfattigdom i den europeiska statistiken mindre än i den övriga befolkningen. Skillnaden beskrivs av avvikande inkomstbegrepp. I den nationella inkomstfördelningsstatistiken beaktas den kalkylerade bostadsinkomsten. När ett hushåll har ett bostadslån, är bostadsinkomsten negativ, vilket innebär mindre tillgängliga inkomster. I EU:s statistik beaktas inte den kalkylerade bostadsinkomsten. Skillnaderna i statistikföringen kan igen ha betydande konsekvenser för politiken – för att stödja målen kan man välja de siffror som är lämpligast för respektive ändamål.

FÖREKOMSTEN AV RISK ATT DRABBAS AV FATTIGDOM OCH SOCIAL UTESTÄNGNING

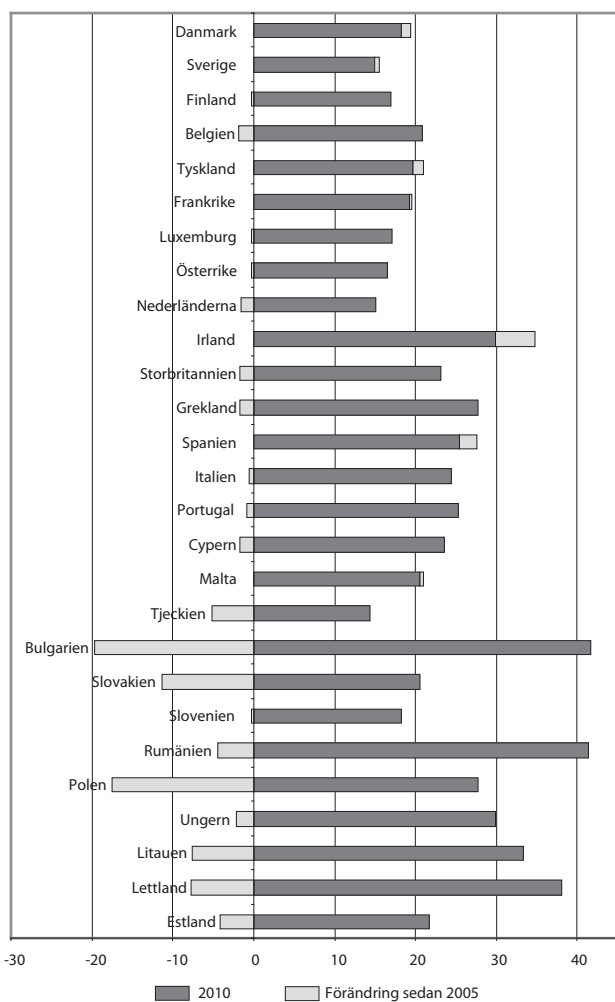
I strategin Europa 2020 fastställdes målet att minska risken för fattigdom och social utestängning på ett nytt sätt och för första gången tog man i bruk en indikator som sammankopplar de tre dimensionerna. Enligt denna indikator definieras en person som en person som riskerar att drabbas av fattigdom och utestängning om hans eller hennes inkomster understiger 60 procent av den nationella medianinkomsten, befinner sig i allvarlig materiell brist – har inte råd till basförnödenheter, som anses höra till förutsättningarna för ett människovärdigt liv i Europa – eller lever i ett bristfälligt sysselsatt hushåll, dvs. ett hushåll där ingen arbetar eller där hushållets medlemmar endast arbetar i liten grad. Den befolkningsandel

som utifrån dessa tre kriterier riskerade att drabbas av fattigdom eller utestängning (*population at risk of poverty or exclusion*, AROPE) var 23,5 procent år 2010. Definierat på detta sätt är fattigdom allmänast i Bulgarien och Rumänien, där över 40 procent av befolkningen riskerar drabbas av fattigdom eller utestängning. Minst fattigdom finns i de nordiska länderna och Nederländerna.

Mätt med den nya indikatorn steg de fattigas andel av befolkningen i Finland till 16,9 procent, och antalet fattiga steg med ca 200 000. Antalet personer som löper risk att drabbas av fattigdom och utestängning är hos oss ännu bland de minsta, men skillnaden till den europeiska medelnivån har minskat. Antalet personer som levde i fattigdom minskade i Finland under perioden 2005–2010 (diagram 2). Den minskade skillnaden beror på att fattigdomen i de nya medlemsstaterna har minskat märkbart: i synnerhet är allvarlig materiell brist mer ovanligt. I Finland bor en lika stor del av befolkningen i s.k. bristfälligt sysselsatta hushåll – där arbetstiden underskrider 20 procent av den tid som kan användas för arbete – som i Europa i medeltal.

Det kvantitativa mål att minska fattigdom som fastställts i strategin Europa 2020 kan anses vara ett viktigt steg i utvecklingen av den europeiska fattigdomspolitiken. Genom att ställa ett kvantitativt mål strävar man efter att säkerställa att kampen mot fattigdomen har erkänts som en del av den europeiska politiken. Men man har också kritiserat målindikatorn. I princip har man ansett att politisk användning av indikatorer innebär en politisering av statistiken.¹⁰⁸ De politiska beslutsfattarna fastställer allt mer statistiken, man för inte bara en kamp om innehållet i indikatorerna och om mätningssättet utan också om statistikens syfte. Indikatorn för risk att drabbas av fattigdom och social utestängning i strategin Europa 2020 var ett resultat av en hård politisk kamp och till sist ett resultat av en kompromiss.¹⁰⁹

Kritiken har också riktat sig mot själva indikatorn. Graden av risk för fattigdom, dvs. den relativa inkomstfattigdomen, har kritiserats bl.a. för att den inte talar om fattigdomens varaktighet eller om hur många som är fattiga på lång sikt. Trots detta har fattigdomens varaktighet och dynamik fått uppmärksamhet i den europeiska



Bulgariens förändring sedan 2006, Rumäniens sedan 2007.

DIAGRAM 2. ANDEL AV BEFOLKNINGEN SOM LÖPTE RISK ATT DRABBAS AV FATTIGDOM ELLER UTESTÄNGNING I EU-LÄNDERNA 2010 OCH FÖRÄNDRING I PROCENT SEDAN 2005.

fattigdomspolitiken, långvarig fattigdom är fortfarande inte ett tema som politiken fokuserar på.

Enligt EU är ett uttryck för allvarlig materiell brist att ett hushåll ofrivilligt saknar minst fyra av följande förnödenheter: hushållet har inte råd med 1) telefon, 2) tvättmaskin, 3) bil, 4) färgtelevision, 5) en semester utanför hemmet på en vecka, 6) daglig proteinrik måltid, 7) att hålla hemmet uppvärmt, 8) det klarar inte av en överraskande större räkning utan hjälp, eller 9) det har förekommit betalningsstörningar vid avbetalningar, lån, hyror, eller bostadskostnader (inkl. ränta och amortering för bostadslån).

De förnödenheter som uttrycker brist är desamma i alla medlemsstater oberoende av levnadsstandard och av att uppfattningen mellan medborgarna i olika länder varierar mycket i fråga om vilka förnödenheter som är oundgängliga. Den konstgjorda gränsen vid precis fyra förnödenheter har också kritiserats. När fyra förnödenheter utgör gränsen, är skillnaderna mellan länderna betydligt mindre än om man använde en gräns på tre förnödenheter.¹¹⁰ Också den indikator som mäter bristfällig sysselsättning har kritiserats för dess konstgjorda gräns. Mätningen har kritiserats på grund av avsaknaden av konfidensintervaller som anger tillförlitligheten för värdena. Beaktandet av dem har en väsentlig betydelse både för bilden av förekomsten av fattigdom och hur den är fördelad i samhället.¹¹¹

Beskrivningen av ett mångfacetterat fenomen med en indikator som består av många element anses generellt vara tvivelaktigt och otillräckligt.¹¹² I fattigdomsundersökningarna har man belyst fattigdom med hjälp av flera indikatorer, eftersom olika indikatorer lokaliserar fattigdomen till olika befolkningsgrupper.¹¹³ Man har framfört att materiell brist nästan inte alls höjer risken att drabbas av fattigdom eller utestängning i de gamla medlemsstaterna.¹¹⁴ Mängden personer som lever i risk att drabbas av fattigdom eller utestängning i de nya medlemsländerna ökar däremot klart. Ändamålsenligheten med att mäta materiell brist har uttryckligen motiverats med att den relativa inkomstbaserade låginkomsttagarkategorin i vissa länder med låg inkomstnivå inte motsvarar den allmänna uppfattningen om skillnader i levnadsstandard, och i ljuset av indikatorn som mäter materiell brist motsvarar skillnaderna mellan

länderna bättre de rådande uppfattningarna. När bristfällig sysselsättning tas med i indikatorn, ökar mängden personer som riskerar fattigdom eller utestängning i 22 länder med 1–3 procentenheter. Så sker i synnerhet i vissa gamla medlemsländer, t.ex. i Storbritannien. Samtidigt minskar variationen inom Europa. Medan inkomstfattigdom och materiell brist klarare lokaliseras till samma hushåll, är det svårare att lokalisera bristfällig sysselsättning, och sålunda ökar heterogeniteten betydligt bland dem som riskerar fattigdom och utestängning. Denna heterogena karaktär försvårar en effektiv allokering av politiska åtgärder.

INKOMSTFÖRDELNING OCH FATTIGDOM I EUROPEISKA UNIONEN

Minskning av fattigdomen har redan länge varit ett uttalat mål för EU. Trots detta var antalet personer som lever under fattigdomsgränsen år 2010 större än invånarantalet i EU:s största medlemsstat. EU:s behörighet på området för socialpolitik och därigenom på området för fattigdomspolitik är dock begränsad. På 2000-talet har medlen utvidgats, och i strategin Europa 2020 får minskning av fattigdom en allt viktigare position.

EU:s första synliga och mätbara fattigdomsmål säkerställer att medlemsländernas framsteg också måste bedömas från fattigdomens perspektiv, och detta möjliggör – åtminstone i princip – ett mer enhetligt betraktelsesätt mellan olika politiskmål. EU:s nya institutionella kontext (Lissabonfördraget) och EU-finansieringens striktare sammankoppling med socialpolitiska mål erbjuder allt starkare ramar för verksamheten.

Ovanom den europeiska socialpolitiken svävar dock också betydande hot; det största av dem är att det sociala överskuggas av det ekonomiska i strategin och att socialpolitiken krymper till en fattigdomspolitik. En finanskris, vars konsekvenser alltid riktar sig mot de fattiga, medför egna utmaningar och randvillkor för genomförandet av socialpolitiken och för uppfyllandet av målen i strategin Europa 2020.

Mellan medlemsstaterna finns betydande skillnader i förekomsten av fattigdom och de utmaningar som den medför.

Skillnaderna i graden för risk att drabbas av fattigdom har minskat medlemsstaterna under granskningsperioden, men i olika länder ser fattigdomen olika ut i människors vardag. Oberoende av sättet på vilket mätningen görs, är fattigdom vanligast i medlemsstaterna i Sydeuropa och Östeuropa, där familjen och kyrkan har en viktig roll för tryggheten av människors välfärd. Minst fattigdom finns det i de nordiska länderna och Nederländerna, där statens välfärds-politik traditionellt haft en betydande ställning.

Vid granskningen av utvecklingen i medlemsstaterna är det anmärkningsvärt och för finländarna mest betydelsefullt att framför allt Finlands och andra nordiska länders relativa ställning har försvagats. I medlet av 1990-talet skilde sig de nordiska länderna klart som en egen grupp stater med en låg grad av fattigdom. Vid decennieskiftet 2010-talet syns detta särdrag inte alltid längre. Trots att graden av fattigdom bland medlemsstaterna har börjat likna varandra delvis på grund av att man ändrat mätningssättet, frångår detta faktum inte det att fattigdomen har ställt de nordiska välfärdsstaterna inför en ny utmaning. Varje medlemsstat är tvungen att kämpa med frågor som gäller fattigdom och utestängning. Medan de rikaste medlemsstaternas problem i första hand är relativ inkomstfattigdom, är allvarlig materiell brist, t.o.m. absolut fattigdom, den främsta utmaningen i en del av de fattigaste medlemsstaterna.

EU:s inverkan på socialpolitiken beror i stor utsträckning på medlemsländerna själva. I Statsrådets kanslis utredning över EU-inflytandet betonas att Finland allt mer aktivt behöver påverka i synnerhet det tidiga beredningsskedet av EU-ärenden i EU-kommissionen.¹¹⁵ Enligt statsrådet ska inflytandet i EU-frågor ses framför allt som en investering i utvecklandet av det finska samhället. Samordning av olika politiska mål är dock utmanande såväl på det nationella som på det europeiska planet, och fattigdomsperspektivet hamnar lätt i skymundan. Riksdagens social- och hälsovårdsutskott påminde i sitt utlåtande om statsrådets EU-redogörelse att åren som medlem i unionen för Finland har inneburit år av ökade inkomstskillnader och ökad ojämställdhet, och att riktlinjerna för den finska EU-politiken inte lätt gått att sammanjämka med det uttalade jämställdhetsmålet.¹¹⁶

EU har på många sätt påverkat den finska fattigdomsuppfattningen och fattigdomspolitik. I och med nationella åtgärdsprogram mot fattigdom och social utestängning har diskussionen om fattigdom och fattigdomspolitik blivit allmännare, och efter medlet av 1990-talet har fattigdomsbekämpningen också i den finska socialpolitiken ansetts vara ett eget separat område. Genom riktade åtgärder strävar man efter att komplettera det universella systemet – och samtidigt fjärnar man sig från den nordiska välfärdsstatens ideal.

Fattigdomen syns också allt klarare hos oss t.ex. efter att de romska tiggarna har uppenbarat sig i gatubilden. Livsmedelshjälpen, där andelen av EU:s livsmedelsbistånd dock är tämligen liten, har blivit en viktig del av det praktiska utkomstskyddet för många finländare. EU:s livsmedelshjälp är dock överraskningsvis jordbrukspolitik och inte socialpolitik. EU överlåter jordbruksprodukter från interventionsförråden, och livsmedelsbistandsprogrammet administreras i Finland av Landsbygdsverket. Och också de romska tiggarna är för EU sist och slutligen mer en fråga om fri rörlighet än en fråga om fattigdom.¹¹⁷

Sammantaget är definitionen av fattigdom, dess mätning och den enorma informationsproduktionen de mest omedelbara konsekvenserna av den europeiska fattigdomspolitik. Ökningen av den komparativa informationen har varit hisnande. Ännu i medlet av 1990-talet kunde forskarna bara drömma om att få fattigdomstal från alla länder i Europa. Också den nationella statistiken har europeiserats i och med EU-lagstiftningen, varför bilden av den finländska fattigdomen och vår uppfattning om fattigdom överhuvudtaget har förändrats.

En enhetlig mätning av fattigdom på ett ekonomiskt område av Europeiska unionens omfattning är inte oproblematiskt. Genom att ändra definitionen på fattigdom och sätten för dess mätning får man inte bara en ny bild av fattigdomen, utan man kan också minska eller öka skillnaderna mellan medlemsstaterna. Slutligen är det fråga om politiska val, genom att använda olika indikatorer får man saker att se olika ut. Ansträngningarna att utveckla indikatorer fortsätter i varje fall.

”JAG LAGAR OST I UGNEN AV MJÖLKPULVER”

Av de anhöriga till helsingforsiskan Liisa är det bara få som känner till att hennes utkomst delvis är beroende av välgörenhet. Liisa har bl.a. hämtat Europeiska unionens biståndslivsmedel som Mikaelskyrkan i Gårdsbacka i Helsingfors distribuerar till mindre bemedlade. ”Jag har hela livet försörjt mig själv. Därför tycker jag det är bedrövligt att jag nu blir tvungen att be om hjälp. Men vad gör du när du inte klarar dig”, säger pensionären.

Liisa började som 13-åring arbeta som torghandlare vid en kvinnlig släktings torgstånd. Som längst, ett tjugotal år, arbetade Liisa som försäljerska i en klädfärskedja. Tills företaget gick i konkurs 2005. Liisa hamnade i pensionsslussen som 56-åring. Samtidigt krånglade hälsan. Liisa har en nu konstgjord led i det ena knäet, och väntar på en ny operation.

Ekonomi brast när Liisa hamnade i skuldsanering på grund av lån som hon tagit för hennes sambos skull. Liisa dricker inte alkohol, röker inte, har inga dyra hobbyer och bor i en förort i en billig liten tvåa. Hon avbetalar på skulden varje månad. En vacker dag insåg Liisa att hon nått gränsen: krafterna och pengarna tog slut. Liisa ringde diakoniarbetaren i Mikaels församling och kom överens om ett möte. EU:s livsmedelsbistånd är bra en del av den hjälp som Liisa fått av kyrkan.

I denna församling behöver man inte stå i kö för att få biståndslivsmedel utan diakoniarbetaren ger matkassen att ta med efter att ha träffat den hjälpbehövande personligen. Liisa har fått vetemjöl, havreflingor, pasta och mjölkpulver till sitt skafferi.

”Om morgnarna äter jag havregröt. Jag lagar ost i ugnen av mjölkpulver. Jag bakar semlor av mjöl. Av havreflingorna bakar jag också havreflarn. Av pasta får jag en god måltid när jag tillsätter tonfisk som jag köpt i butiken”, berättar Liisa.

Trots att Liisa gärna skulle vilja klara sig på egen hand, tycker hon det är bra att EU distribuerar mat. Man ser ju att det finns hjälpbehövande.

*I konkurrensutsättningen av livsmedelsbiståndet vinner
det billigaste anbudet*

I FINLAND DISTRIBUTERAS ESTNISKA GRÖTFLINGOR

På webbplatsen för EU:s landsbygdsverk (Mavi) finns information om EU:s livsmedelsbistånd, om man bara klickar på rubriken "Marknadsstöd". Från livsmedelsproducenternas perspektiv är livsmedelshjälpen ett sätt att sälja produkter på marknaden till gängse pris.

Officiellt heter biståndet EU:s livsmedelsstöd till de personer som har det sämst ställt. Finland har ansökt om och fått livsmedelsbistånd under hela sitt medlemskap. Programmet är dock äldre. Det startades 1987 och sedan dess uppkomst har det ingått som ett led i gemenskapens gemensamma jordbrukspolitik. Idén var denna: när priset på jordbruksprodukter går ned under en viss gräns, köper EU produkter till ett pris som överstiger marknadspriserna till s.k. interventionslager. Tanken är att trygga producentens inkomster. Det spannmål, mjölkpulver och smör som ingick i dessa lager överläts till livsmedelsbiståndsprogrammet. Livsmedelsföretagen får produkter ur interventionslagen som betalning för biståndsmaten.

Detta fungerade till och med år 2012, när det i interventionslagen fanns så litet spannmål och mjölkpulver, att det inte längre räckte till som handelsvaluta för livsmedelsbiståndsmarknaden. Kommissionen beslutade distribuera ett anslag till sina medlemsländer, genom vilket de fick köpa livsmedel från producenterna direkt med pengar. För år 2012 fick Finland ett anslag om 2,8 miljoner euro för livsmedelsbiståndet. Därigenom täcks förutom själva livsmedlen också deras transport och upplagring. De organisationer som distribuerar livsmedelsbistånd får en liten summa också för sina administrationskostnader.

I Finland deltar producenterna för de livsmedel som distribueras som livsmedelsbistånd i konkurrensutsättning som omfattar hela EU. **Outi Nieminen**, överinspektör vid Mavi, berättar att den viktigaste faktorn i konkurrensutsättningen var priset, dvs. den som avgett det lägsta anbudet hade de bästa förutsättningarna att få kontraktet. Så blev t.ex. Ravintoraisio Oy år 2012 försäljaren av vetemjöl, makaroner och kex, när åter semlemjöl och grötflingor levereras av estniska Tartu Mill As.

Alltemellanåt förundrar man sig i Finland över hur det kommer sig att man i ett nordiskt välfärdssamhälle måste distribuera gratis mat till fattiga. Nieminen tycker att det finns ett klart behov för livsmedelsbiståndet. "Detta är det budskap, som vi fått från fältet av dem som distribuerar livsmedelsbiståndet", säger Nieminen.

6.

JORDBRUKET

ILKKA P. LAURILA

Jordbruket i Finland lider av en konkurrensnackdel orsakad av klimatet och av att företagen är små. Före EU-medlemskapet var Finland i fråga om livsmedelssektorn en sluten ekonomi. Baslivsmedlen omfattades av prisreglering och ett tillstånd krävdes för import av sådana utländska livsmedel som producerades i hemlandet. Först försvagades det interna importskyddet i EU, och till sist slopades det helt, vilket ökade utrikeshandeln. Samtidigt började konsumenterna konsumera mer mångsidigt och experimentellt. Marknaden för ostar och andra mjölkprodukter öppnades redan några år före EU-medlemskapet.

Senast i mars 1992 blev det klart att en stor förändring väntade jordbruket: Finland lämnade in sin medlemsansökan i Europeiska gemenskapen. En politisk överenskommelse ingicks den 1 mars 1994, trots att förhandlingarna höll på att misslyckas på grund av jordbruket. Förhandlingsläget var tidvis kaotiskt, och uppnåendet av en överenskommelse hängde på en hårsman. Därför blev det kvar i fördraget, vars detaljer planerades ända till hösten 1994, element som var öppna för olika tolkningar, om vilka EU:s kommission och Finland fortfarande bryter arm regelbundet i samband med beredningen av nya programperioder.¹¹⁸

”Hemmamarknaden” för jordbruksprodukter utvidgades först till 15 länder och sedan till 27 länder. Man antog att jordbruket i Finland inte var redo för EU, med gemensam marknad och jordbrukspolitik. Därför sökte Finland i anslutningsförhandlingarna en lösning som skulle bevara jordbrukets verksamhetsmöjligheter mer eller mindre på samma nivå som de var före EU-medlemskapet. Finland fick inte sådana övergångsperioder för

jordbruksproduktspriserna som man önskat och som hade använts i tidigare EU-utvidgningar, utan priserna gick över en natt ned med i medeltal 45 procent. Kraftigast gick priserna ned för spannmål och ägg, och producentpriset på dem gick ned till en tredjedel av vad det varit. Producentpriset på Finlands viktigaste jordbruksprodukt, mjölk, gick ned drygt en tredjedel.

Halverade producentpriser och EU:s gemensamma jordbrukspolitik om den hade tillämpats i sin helhet hade lett till en kraftig nedkörning av jordbruket i Finland. En trygghet infördes i det stödssystem som skräddarsyddes för Finland. I bakgrunden till stödhelheten fanns det mål som ärvts från tiden för den nationella jordbrukspolitiken, dvs. att bevara verksamhetsförutsättningarna för olika produktionsinriktningar och olika regioner lika. Eftersom EU-politiken i fråga om husdjursuppfödning endast riktade sig mot produktion av mjölk och nötkött, och inte mot produktion av svinkött, gödkyckling eller ägg, ville man utnyttja nationella stödelement för att korrigera detta.

I detta kapitel bedöms hur jordbruket i Finland har klarat sig jämfört med andra länder. De viktigaste indikatorerna är jordbrukets lönsamhet, jordbrukarens timlön samt jordbrukets produktionsvolym. Till sist bedöms utsikterna för utvecklingen av jordbruket.

EU:S JORDBRUKSPOLITIK

Unionen har exklusiv behörighet på området för jordbruk. Jordbrukspolitiken finansieras ur gemensamma EU-medel och nationella medel, och användningen av dem ska godkännas i EU-kommissionen. I enlighet med reformen av EU:s grundfördrag (Lissabonfördraget) ökades Europaparlamentets roll i beslut som gäller jordbrukspolitiken sedan december 2009. Tidigare hade rådet som representerar medlemsländernas regeringar ensamt beslutsanderätt. I den pågående reformen av jordbrukspolitiken prövar man för första gången förfarandet för gemensamt beslutsfattande mellan ministerrådet och Europaparlamentet. Beslut av rådet och parlamentet om kommissionens förslag inväntas i början av 2013.

Dessutom behandlar ministerrådet reformen av jordbrukspolitiken. Om tidtabellen inte håller, blir det bråttom för Finland att förhandla med kommissionen om nationella stöd, av vilka en betydande del är avtalade bara till slutet av 2013.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (*common agricultural policy*, CAP) har idkats sedan 1962 i enlighet med målsättningen i Romfördraget (1957). I början bekymrade man sig mest över hur man skulle få maten att räcka till och över marknadsbalansen. CAP inleddes därför med produktspecifika marknadssystem. Man förhindrar en nedgång av priserna under en fastställd nivå genom att köpa produkter till ett gemensamt lager. Överskottet exporteras med hjälp av exportstöd till områden utanför EU. Samtidigt höjs prisnivån för importerade livsmedel till EU-nivån genom tullar. Betydelsen av marknadssystem har sedan 1990-talet minskat, när man reformerat jordbrukspolitiken och gjort den mer marknadsbaserad. Under de senaste åren har också ökningen i matens världsmarknadspriser minskat betydelsen av marknadssystem.

En grundläggande princip inom EU är att politiken är enhetlig. För att undvika marknadsstörningar, får man inte ge producenterna från någon region ett bättre utgångsläge. En eventuell överproduktion är inte ett enskilt medlemslands problem, utan i EU sköter man balanseringen av marknaden tillsammans. Genom den gemensamma jordbrukspolitiken eftersträvas en marknad utan hinder, kompensation för jordbrukarna av inkomstbortfall som orsakats av förändringar i marknadsmekanismen, bevarande av jordbrukarnas inkomstnivå och bevarande av en bebodd landsbygd.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har förnyats med några års mellanrum. En gemensam utvecklingstrend har varit en utformning av politiken sedan 1990-talet till att bli mer marknadsbaserad och grön. I målsättningen har man reform efter reform fäst allt mer uppmärksamhet vid uppfyllande av konsumenternas önskemål om säkra livsmedel av hög kvalitet samt till uppfyllandet av samhällets önskemål om en ren och trivsamt levnadsmiljö (tabell 1).

I jordbrukspolitiken har jordbruksstöden en viktig position överallt i den industrialiserade världen – också i EU. Jordbruksstödet andel av EU:s budget har gått ned sedan 1970-talet från närmare

TABELL 1. UTVECKLINGEN AV EU:S GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIK.

Produktivitet→					
	Konkurrenskraft→				
	Hållbarhet →				
Tidiga skeden	Krisåren (1970-80-talen)	Reformen år 1992: MacSharry	Reformen år 1999: Agenda 2000	Reformen år 2003: Mellanliggande granskning	Reformen år 2008: Hälso-kontroll
Tryggad livsmedels-försörjning	Överpro-duk-tion (EU tog i bruk mjölkkvoter 1984, Finland 1985)	I bakgrunden tryck från förhandlingar om världshandeln och balansering av budgeten	I bakgrunden tryck från för-handlingar om världshandeln, budgetens balans samt konsumenten-ernas krav på säkra livsmedel av hög kvalitet samt krav på trygg livsmiljö.	En grundläggande reform, trots namnet. I bakgrunden tryck från förhandlingar om världshandeln, budgetens balans samt konsumenternas krav på säkra livsmedel av hög kvalitet samt krav på trygg livsmiljö.	Man fortsatte lösgörandet av stöden från pro-duk-tionen och nedmonterade produktions-begränsningarna för att jordbru-karna bättre skulle kunna svara på signaler från marknaden istället för att de skulle spurras till optimering av sin stödpott. ^b Man beslutade slopa mjölkkvoterna 2015.
Förbättrad produkti-vitet					
Balanserad marknad	Kostna-derna skenar	Nedskär-ningen av överproduk-tionen och tryggande av inkomstut-vecklingen: priserna för jordbruks-produkter sänktes inom EU mot världsmark-nadspriserna och sänkningen av priserna kompen-se-rades genom direkta areal- och djurbaserade stöd. ^a	Fortsättning av reformen (sänkning av priserna som kompen-serades genom direkta stöd)	Marknadsinriktning: en del av de areal- och djurbaserade stöden lösgjordes från produktionen och villkoren för stödet kopplades till miljön, djurens välfärd samt livsmedelssäkerheten och arbetarskyddet. Enligt kommissionens förslag skulle stöden betalas på basis av historien för åren 2000–2002, men i fråga om tillämpningen av reformen lämnades rikligt med nationellt svängrum.	Nya utmaningar
Produktions-stöd	Interna-tionella anklagelser	Miljö	Konkurrens-kraft	Utvecklandet av landsbygden (en egen budgetram)	Riskhantering
	Åtgärder för utveck-landet av strukturen		Utvecklandet av landsbygden (en egen budgetram)	Utvecklandet av landsbygden	
				Enkel politik	

Källa: Utifrån Europeiska kommissionen (2012) kompletterat av författaren.

a) Därför utbetalas de största s.k. direkta stöden fortfarande i centrala Europa, där skördenivån är högst. Tillämpningen av stödsystemet har orsakat meningskillaktigheter i synnerhet i samband med EU:s utvidgning: på vilken grund utdelas hektarstöd i länder som blivit medlemmar senare, där priserna inte har sänkts? År 2004 anslöt sig till EU tio Östeuro-peiska länder och år 2007 kom två till. Deras direkta stöd gjordes små genom att hänvisa till den allmänna inkomstnivån. Här löstes dock inte frågan som man blir tvungen att återgå till i kommande reformer.

b) Lösgörandet av CAP-stödet från produktionen har i växande gjort det likt ett inkomststöd. Finland fick rätt att betala 10 % av CAP-stöden bundet till produktionen.

70 procent till 40 procent under budgetramperioden 2007–2013. Jordbruksbudgeten uppdelas å ena sidan i marknadsstöd för jordbruket och gårdsstöd som separerats från produktionen (s.k. I pelaren) och å andra sidan i medel för utvecklande av landsbygden, där mångfalden av åtgärder har utvidgats från kompensationsstödet för mindre gynnade regioner (LFA-stödet) och stödordningen för miljöåtgärder t.ex. till avvärjning av klimatförändringen och främjandet av naturens mångfald (II pelaren).

Ett perspektiv på EU:s jordbrukspolitik är de penningströmmar som den gemensamma politiken leder till. De s.k. gamla medlemsländerna betalar mer i den gemensamma kassan (i medeltal 18 €/invånare) än vad ländernas jordbruk ”tar hem”. I detta perspektiv är Finland en liten nettobetalar. Däremot de medlemsländer som anslöt sig 2004 och 2007 drar ekonomisk nytta av den gemensamma politiken (i medeltal 66 €/invånare) (tabell 2).

Finland övergick till CAP 1994, varvid det nationella systemet ersattes med ett pris- och marknadssystem för jordbruksprodukter enligt EU-systemet. Samtidigt slopade man den automatiska kompensationen för ökade produktionskostnader. Så avslutades den relativt konstanta period i jordbruksinkomstsystemet som börjat 1956.

På 1980-talet blev skillnaden mellan priserna för jordbruksprodukter i Finland och EG allt större. I början av 1990-talet var producentpriserna för de mest populära jordbruksprodukterna ungefär dubbla jämfört med EG:s prisnivå. EG:s prisnivå var nästan dubbel i förhållandet till världsmarknadspriserna. Mellan jordbruket och det övriga samhället fanns en konflikt som berodde på livsmedelspriserna och det höga priset för överproduktionen. Utöver jordbrukarnas producentpriser beskylldes också livsmedelsindustrin för alltför höga priser. Eftersom livsmedelsindustrin skyddades av tullar och prisreglering klarade den sig bra trots att den var ineffektiv. På 1990-talet rationaliserades livsmedelsindustrin kraftigt genom att centralisera produktionen till allt större enheter. I början av kedjan, inom jordbruket, höjde den dyra maten priset på åkrarna. De höga producentpriserna sporrade jordbrukarna till ökad produktion.

TABELL 2. ALLOKERING AV EU:S JORDBRUKSSTÖD 2010.

Land	Nettostöd euro/invånare
Irland	221
Grekland	127
Portugal	34
Spanien	19
Österrike	5
Frankrike	-7
Finland	-7
Sverige	-17
Danmark	-18
Storbritannien	-23
Italien	-37
Tyskland	-46
Nederländerna	-76
Belgirn	-94
Luxemburg	-191
EU-15	-18
Litauen	114
Ungern	104
Estland	80
Lettland	74
Bulgarien	74
Polen	68
Rumänien	62
Slovakien	36
Tjeckien	39
Slovenien	23
Cypern	-31
Malta	-31
EU-12	66

Källa: Niemi & Ahlstedt 2012. Materialet från Eurostats och Europaparlamentets statistik.

De ekonomiska förutsättningarna för jordbruket i Finland åtstramades mellan 1980- och 1990-talen. Jordbrukets ansvar för överproduktionen ökade från år till år. Efter en lång uppgång började producentpriserna sakta gå ned: jordbrukets producentprisindex gick ned från toppåret 1989 med ca fem procent till 1994. Sverige sänkte jordbrukets producentpriser redan i slutet av 1980-talet, medan producentpriserna i Finland – liksom också i det tredje av de länder som anslöt sig till EU 1995, Österrike – gick ned väsentligen först i början av 1995.¹¹⁹

I Finland stöds jordbruket genom EU:s gemensamma stöd som beviljas per hektar eller per djur (s.k. CAP-stöd), vilka helt finansieras av unionen samt genom kompensationsbidraget för mindre gynnade områden och stödordningen för miljöåtgärder, vilka delfinansieras av EU. Dessa kompletteras av ett nationellt stödpaket. Också en del av de nationella stöden betalas per gård separat från produktionen. Stöden har uppdelats i sju stödområden. Principen är den att CAP-stödets andel ökar mot söder, medan åter andelen av kompensationsbidraget och stödordningen för miljöåtgärder ökar mot norr. Som ett resultat av samverkan mellan systemen och produktionsstrukturen var stödets andel av avkastningen i sydligaste Finland samt i Norra Österbotten och Norra Karelen i medeltal 40–41 procent under perioden 2006–2010, i södra och mellersta Finland samt i Sydösterbotten 36–37 procent och i nordligaste Finland 44–53 procent.¹²⁰

Före EU-medlemskapet betalades den största delen av jordbruksstödet på basis av storleken av det brukade området, antalet husdjur samt volymen på produktionen och åkerareal i hektar. En del av stöden till gårdarna i norr och till unga jordbrukare betalades med tillägg och jordbrukare med stora inkomster fick sina stöd reducerade. EU-medlemskapet ändrade jordbrukspolitikens mål och medel. Den mest väsentliga skillnaden i jordbrukspolitikens mål gällde försörjningstryggheten för livsmedel – dvs. förmågan att trygga tillgång på livsmedel för befolkningen också under undantagsförhållanden – samt utjämningen av sådana inkomstskillnader mellan gårdarna som beror på geografiskt läge och gårdens storlek.¹²¹ Upprätthållandet av försörjningstryggheten för livsmedel

sker inte i EU på landnivå utan på hela unionens nivå. Genom EU:s stödsystem utjämnas inkomstskillnader som beror på geografiskt läge endast i liten grad, och inkomstskillnader som beror på gårdens storlek har man börjat jämna ut först under senaste år och även där nedskärningarna varit mycket moderata. Finland har fått tillstånd att med egna medel betala högre stöd i norr än i söder.

Karaktäristiskt för stödsystemet i Finland under EU-medlemskapet är att helheten avgör och att de nationella åtgärderna har en större betydelse än i något annat EU-land. Stödsystemet består av stöd som EU betalar, av stöd som betalas nationellt och av stöd som betalas gemensamt. Dessutom består EU:s jordbrukspolitik av produktionskvoter, vilka man gradvis håller på att slopa, av konkurrenspolitik som främjar fri handel på den inre marknaden samt av normer gällande produktionssätt och produkternas kvalitet. Bland normerna finns lagstiftning som gäller t.ex. djurskydd, ekologisk produktion och produktionens miljökonsekvenser.

Genom nationella stöd har Finland kunnat kompensera en del av vad man förlorar på att EU:s jordbrukspolitik beaktar Finlands behov dåligt. Nivån på stödet har dock inte till alla delar motsvarat det som Finland hade önskat. Ett annat problem är att om systemets viktigaste delar, såsom i fråga om 141-stödet (s.k. allvarliga svårigheters stöd), avtalas med EU-kommissionen med några års mellanrum. Artikel 141 i anslutningsfördraget skrevs i stor hast och blev så otydligt att kommissionen och Finland har tolkat paragrafen på avvikande sätt. Kommissionens ståndpunkt är att stöd endast betalas efter anslutningen i medlemskapets begynnelsekedje. Enligt Finland kan man däremot med stöd av artikeln betala ut stöd utan en ovillkorlig bakre gräns. En tredje nackdel med det nationella systemet är att det är så dyrt: Finland betalar mycket för att delta i EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

Före EU-medlemskapet var stödets andel av den totala avkastningen 17 procent, strax efter anslutningen 40 procent, och år 2005 hade andelen stigit till 45 procent.¹²² Före EU-medlemskapet betalades "jordbruksstödet" av konsumenterna genom livsmedelspriser som var högre än världsmarknadspriserna. EU-medlemskapet flyttade gränsskyddet till EU:s yttre gränser och samtidigt gick dess nivå

ner betydligt. Man övergick från ett system där livsmedelspriserna så gott som motsvarade produktionskostnaderna mot ett system där livsmedelspriserna inte motsvarade de kostnader som deras produktion föranledde. Samtidigt övergick huvudansvaret för betalningen av ”jordbruksstödet” – och för livsmedelspriserna – från konsumenterna till skattebetalarna. Ändringen av finansieringen av livsmedelsproduktionen har också en social dimension. Låginkomsttagare använder en större del av sin inkomst på livsmedel än höginkomsttagare, vilka däremot betalar en större andel av sina inkomster i skatt än låginkomsttagarna. Som en följd av EU-medlemskapet gavs höginkomsttagarna således ett större ansvar än tidigare för finansieringen av jordbruksproduktionen och livsmedelsförsörjningen.

Trots att stödets andel har gått ned lite, är jordbruket i Finland fortfarande mycket beroende av stöden. År 2011 var avkastningen för jordbruk och trädgårdshushållning ca 5,5 miljarder euro. Ca 3,5 miljarder euro av avkastningen, dvs. 63 procent, var marknadsavkastning och 2 miljarder euro, dvs. 37 procent, var jordbruksstöd, i vilka också investeringsbidragen ingår. Av stöden kommer 40 procent från EU och 60 procent från nationella källor. Kostnaderna för jordbruket och trädgårdshushållningen var 6,9 miljarder euro. I kostnaderna ingår jordbrukarens räntekrav på det egna kapitalet och ett lönekrav på 1,4 miljarder euro som härrör från det egna arbetet. Skillnaden mellan avkastningen och produktionskostnaderna, dvs. företagarvinsten, var negativ, -1,4 miljarder euro. Förlusten motsvarar till sin storlek jordbruksföretagarnas arbetskostnader. Genom detta räknesätt fick företagarna en ersättning för sitt eget kapital, men inte för sitt arbete.¹²³

Man har försökt göra jordbrukspolitiken till en del av utvecklingspolitiken för landsbygden. Resultaten är motstridiga. Eftersom den största delen av utvecklingsstöden för jordbruket och landsbygden kanaliseras till lantgårdar, riktar sig den största delen av det totala stödet till södra och östra Finland, där merparten av gårdarna finns. De största utmaningarna för regionutvecklingen är däremot de glest bebodda landsbygdsområdena i östra och norra Finland.¹²⁴

FÖRÄNDRINGEN I FINLANDS POSITION UNDER EU-MEDLEMSKAPET

Utvecklingen av Finlands position bedöms på basis av jordbrukets lönsamhet och jordbrukarnas timlön samt genom att analysera hur Finlands andel av EU:s jordbruksproduktion har utvecklats. Man kan säga att Finlands position har försvagats, om jordbrukets lönsamhet har försvagats och volymen på den finska jordbruksproduktionen har minskat jämfört med andra länder. I det motsatta fallet har Finlands relativa position förbättrats.

Under perioden 1995–2009 var lönsamheten för det finländska jordbruket i medeltal något sämre än EU-medeltalet. Lönsamheten har släpat efter de andra EU-länderna, eftersom företagarfamiljerna i slutet av 1990-talet i medeltal fick 58 procent av sitt löne- och ränteanspråk medan medeltalet i EU var 54 procent. Under perioden 2005–2009 fick finländska företagarfamiljer i medeltal 54 procent av sitt löne- och ränteanspråk, medan EU-medeltalet var 64 procent (tabell 2). I förhållande till t.ex. Sverige och Danmark har jordbruket i Finland varit lönsam företagarkerksamhet. EU-medlemskapet försvagade klart lönsamheten hos de finländska lantgårdarna, eftersom man före EU-medlemskapet (1992–1994) uppnådde i medeltal 78 procent av löne- och ränteanspråket.

Under perioden 2005–2009 var jordbruket mest lönsamt i Litauen, Estland och Lettland. I dessa länder fick företagarna i medeltal företagervinst. I Bulgarien, Ungern och Tjeckien räckte totalavkastningen nästan till att täcka alla kostnader, inklusive kostnader för egna produktionsfaktorer, och företagervinsten var i medeltal nära noll. I andra länder uppstod det företagarförlust, dvs. företagarfamiljerna var i medeltal tvungna att göra avkall på sitt löne- och ränteanspråk. I Slovakien har jordbruket på en genomsnittlig gård inte alls gett ersättning för de egna produktionsfaktorerna, och man har t.o.m. varit tvungen att finansiera en del av de köpta insatserna genom inkomster från annat håll. Även i Danmark var situationen denna under perioden 2005–2009 (tabell 3).

Orsaken till större lönsamhet i de baltiska länderna är framför allt den lägre kostnadsnivån. Arbetets pris per timme var år 2009 i Litauen 2,4 euro, i Lettland 3,1 euro, i Estland 4,1 euro, i Finland 13,4 euro, i Sverige 15 euro och i Danmark 22 euro. Skillnaderna

TABELL 3. JORDBRUKETS LÖNSAMHET UNDER PERIODEN 1995–2009.^a

Land	1995–2009	1995–1999	2000–2004	2005–2009
Litauen	1,73			1,65
Estland	1,26			1,13
Lettland	1,20			1,15
Tjeckien	1,01			0,95
Bulgarien	0,99			0,99
Spanien	0,92	0,80	1,08	0,89
Ungern	0,91			0,97
Polen	0,89			0,85
Belgien	0,87	0,83	0,90	0,86
Frankrike	0,85	0,85	0,86	0,84
Österrike	0,77	0,78	0,76	0,77
Malta	0,68			0,67
Grekland	0,64	0,56	0,68	0,69
Luxemburg	0,62	0,55	0,69	0,62
Italien	0,61	0,41	0,55	0,85
EU	0,60	0,54	0,61	0,64
Finland	0,58	0,58	0,63	0,54
Rumänien	0,54			0,54
Tyskland	0,52	0,45	0,49	0,61
Portugal	0,48	0,30	0,46	0,67
Storbritannien	0,45	0,44	0,39	0,54
Nederländerna	0,44	0,51	0,42	0,40
Slovenien	0,33			0,33
Irland	0,31	0,34	0,33	0,27
Cypern	0,29			0,31
Sverige	0,15	0,03	0,12	0,28
Danmark	0,14	0,28	0,18	-0,05
Slovakien	-0,30			-0,35

Källa: MTT 2012a. Grundmaterialet är material som EU-kommissionen sammanställt: FADN-EC-DG AGRI/L3 (<http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>).

a) Lönsamheten beskrivs med hjälp av en lönsamhetskoefficient, vilken räknas ut genom att dividera företagarinkomsten (jordbruksinkomsten) med summan av företagarfamiljens löne- och ränteanspråk. Löneanspråket räknas ut genom att multiplicera jordbrukets arbetstimmar med den genomsnittliga timlönen hos lantbruksarbetarna. Räntekravet räknas ut genom att multiplicera det genomsnittliga egna kapitalet under räkenskapsåret med den ränteprocent som betalats för främmande kapital. Löne- och ränteanspråket är landspecifikt och varierar från år till år och beskriver den rådande kostnadsnivån. I Finland var löne- och ränteanspråket 5,9 €/h och 6,4 % år 1995 och 13,4 €/h och 3,4 % år 2009. T.ex. i Estland var löne- och ränteanspråket år 2009 4,10 €/h och 4,8 %. När lönsamhetskoefficienten är 1,0 räcker totalavkastningen till för att täcka alla kostnader, inbegripet kostnaderna för de egna produktionsfaktorerna, och företagarvinsten är noll. Länderna har räknats upp i ordningsföljd enligt den genomsnittliga lönsamheten.

var likriktade också i fråga om andra produktionsinsatser. I fråga om räntenivån finns det däremot ingen väsentlig skillnad mellan länderna. Mätt med åkerareal var storleken på lantgårdarna i Estland (i medeltal 135 ha) klart större än i Finland, vilket bidrar till att effektivisera produktionen. Men i Litauen och Lettland är storleken på lantgårdarna i medeltal av samma storleksklass som i Finland (50–65 ha). Lantgårdarnas medelstorlek är 80–90 hektar i Sverige och Danmark. Mätt med antal djur var gårdarna dock klart de största i Danmark bland dessa länder.

Under perioden 1995–2009 var den genomsnittliga timlönen inom jordbruket högst i Frankrike och Tjeckien. Den genomsnittliga lönen i Finland var 3,5 euro per timme, hälften av nivån i Frankrike och Tjeckien. Medeltalet i EU var 2,3 euro per timme. I flera EU-länder har den genomsnittliga timlönen varit negativ (tabell 4).

Under hela EU-medlemskapet har lönsamheten hos det finska jordbruket bevarats mer eller mindre oförändrad, men de har halkat efter EU:s medeltal, vilket höjts av de nya medlemsländerna. Trots detta har Finland lyckats trygga förutsättningarna för idkande av jordbruk betydligt bättre än t.ex. Sverige och Danmark.

En del av jordbrukarna har svarat på de strängare ekonomiska förutsättningarna genom att kraftigt bredda sin produktion. En del har beslutat lämna branschen. En del av lantgårdarna har diversifierat sin företagsverksamhet. I en del av jordbrukarfamiljerna har man förvärvsarbetat utanför gården. I synnerhet har gårdar som idkar växtodling i snabb takt blivit deltidsgårdar som man sköter vid sidan om ett lönearbete. En kraftig strukturomvandling har fortsatt i det finska jordbruket. Antalet gårdar har under EU-tiden gått ned med 42 procent. Antalet mjölkgårdar, som i ekonomiskt hänseende är de viktigaste, har minskat till en tredjedel. Förbättringen av arbetets produktivitet har minskat efterfrågan på arbetskraft: antalet anställda inom jordbruk har halverats (tabell 5).

Däremot har mängden jordbruksproducerade livsmedelsråvaror under EU-tiden nästan inte alls förändrats. Husdjurshushållningen har en avgörande roll för Finlands jordbruk och trädgårdshushållning; dess andel av marknadsavkastningen var 60 procent år 2011 medan växtodlingens andel var 21 procent och avkastningen på

**TABELL 4. FÖRVÄRVSINKOMST PER TIMME^a INOM JORDBRUKET
(KÖPKRAFTSJUSTERAD) I MEDELTAL UNDER PERIODEN 1995–2009.**

Land	1995–2009	1995–1999	2000–2004	2005–2009
Frankrike	7,50	5,90	7,70	8,80
Tjeckien	7,10			6,50
Litauen	6,20			6,20
Belgien	6,10	4,80	6,60	6,80
Estland	5,70			5,30
Spanien	4,80	2,60	6,50	5,20
Lettland	4,10			4,20
Ungern	4,00			4,80
Finland	3,50	2,80	3,90	3,80
Österrike	3,10	2,60	3,10	3,60
Malta	2,90			2,90
Polen	2,50			2,50
EU	2,30	1,50	2,70	2,70
Bulgarien	2,30			2,30
Italien	2,10	-1,80	0,80	5,60
Luxemburg	1,10	-0,30	2,30	1,40
Portugal	1,00	-0,30	0,90	2,30
Tyskland	0,80	-0,30	0,40	2,40
Rumänien	0,50			0,50
Grekland	0,44	-0,60	0,60	1,40
Slovenien	-0,40			-0,40
Nederländerna	-1,10	1,20	-1,50	-2,90
Cypern	-2,50			-2,70
Sverige	-3,70	-6,80	-3,90	-0,40
Storbritannien	-4,10	-5,90	-5,20	-1,40
Irland	-10,30	-5,80	-8,20	-16,90
Danmark	-20,40	-3,90	-10,00	-47,20

Källa: MTT 2012a. Grundmaterialet är material som EU-kommissionen sammanställt: FADN-EC-DG AGRI/L3 (<http://ec.europa.eu/agriculture/rca/>).

a) Förvärvsinkomsten är den ersättning som företagarfamiljen får för sitt arbete och den erhålls genom att från jordbruksinkomsten subtrahera räntekravet för det egna kapitalet. När förvärvsinkomsten divideras med företagarfamiljens arbetstimmar får man förvärvsinkomsten per timme. Vid analysen av nyckeltalet måste man beakta att man på det egna kapitalet redan fått den avkastning som det beräknade ränteanspråket anger, och den företagarevinst som återstår divideras med arbetstimmarna. Länderna har räknats upp i ordningsföljd enligt den genomsnittliga förvärvsinkomsten per timme.

**TABELL 5. JORDBRUKETS STRUKTUR OCH PRODUKTION
I FINLAND UNDER PERIODEN 1990–2011.**

	1994	2000	2005	2011	Förändring 1994–2011
Antalet gårdar, 1000 st	107	80	70	62	-42 %
Antalet mjölkgårdar, 1000 st	34	22	16	10	-71 %
Jordbruksanställda, 1000 personer	153	118	93	80	-48 %
Jordbrukets andel av anställda, %	7,4	5,1	3,9	3,2	-4,2 ^a
Tillgänglig åkerareal, milj. ha	2,3	2,2	2,2	2,2	-4 %
Mjolkproduktion, mrd. l.	2,3	2,4	2,3	2,2	-5 %
Produktion av nötkött, milj. kg	107	91	84	82	-23 %
Produktion av svinkött, milj. kg	171	173	203	202	+18 %
Produktion av fjäderfäkött, milj. kg	39	64	87	102	+162
Köttproduktion sammanlagt, milj. kg	317	328	374	386	+22
Produktion av ägg, milj. kg	72	59	58	62	-14

Källor: Tike 2012; Niemi & Ahlstedt 2005. Antalet gårdar 1994 är författarens uppskattning.

a) Procentenheter.

trädgårdshushållningen var 19 procent.¹²⁵ Mjolkproduktionen har under EU-medlemskapet gått ned med fem procent men köttproduktionen har ökat 22 procent. Produktionen av ägg har minskat med 14 procent. Den brukade åkerarealen har hållits konstant (tabell 5). EU är en stark global aktör också på livsmedelsmarknaden. Finlands andel av det mervärde som EU:s jordbruk producerar är en procent. Finlands andel av värdet på EU:s växtproduktion är 0,7 procent och av värdet på husdjursproduktionen 1,6 procent. Andelarna har varit stabila under 2000-talet. I EU:s arbetsfördelning är Finland ett utpräglat mjölkland, eftersom Finlands andel i fråga om mjolkproduktion är klart större än i fråga om de andra huvudprodukterna: 1,7 procent (tabell 6). Finlands (2,3 milj. ha) andel av EU:s jordbruksareal (183 milj. ha) är 1,3 procent.¹²⁶

På förhand uppskattade man att EU-medlemskapet skulle leda till stora svårigheter för det finländska jordbruket. Man var rädd att jordbruket och livsmedelsindustrin saknade konkurrenskraft

TABELL 6. FINLANDS ANDEL AV EU:S JORDBRUKSPRODUKTION.

	År	EU-27 ^a	Finland	Finlands andel, %
Mjölk, mrd. kg ^b	2003	132,4	2,4	1,8
	2010	136,3	2,3	1,7
Svinkött, mrd. kg	2003	21,9	0,2	0,9
	2010	22,0	0,2	0,9
Nötkött, mrd. kg	2003	7,0	0,1	1,3
	2010	7,9	0,1	1,0
Fjäderfäkött, mrd kg	2003	10,9	0,1	0,8
	2010	12,1	0,1	0,8
Spannmål, mrd. kg	2003	248,9	3,8	1,5
	2010	281,3	3,0	1,1
Växtodlingens värde, mrd. €	2003	175,8	1,3	0,7
	2010	189,2	1,4	0,7
Husdjursproduktionens värde, mrd. €	2003	132,2	2,1	1,6
	2010	142,3	2,3	1,6
Jordbruksproduktionens värde, mrd. €	2003	328,4	3,8	1,2
	2010	358,2	4,2	1,2
Jordbrukets mervärde, mrd € ^c	2003	158,8	1,5	1,0
	2010	145,2	1,4	1,0

Källa: Eurostat 2012.

a) Också i siffrorna för 2003 ingår länder som anslöt sig till EU först 2004 eller 2007.

b) Mängd som levererats till mejerier.

c) På engelska gross value added.

på EU:s gemensamma marknad, och man befarade att hela sektorn skulle gå omkull. Man visste att EU:s jordbrukspolitik var illa anpassad för Finland som hade en hög kostnadsnivå och små skördar. Trots att en majoritet av folket godkände medlemskapet vid folkomröstningen i oktober 1994, ändrades inte jordbrukarnas inställning: rentav 94 procent av dem motsatte sig medlemskapet.¹²⁷

Men det gick bättre än väntat. När man som indikator använder jordbrukets grundläggande uppgift, produktion av råvaror för

livsmedel, har det finska jordbruket klarat sig bra i EU. Industrin och handeln har fått tillräckligt med råvaror av hög kvalitet till ett i europeiskt perspektiv konkurrenskraftigt pris. Endast i fråga om produktion av nötkött har utbudet inte motsvarat efterfrågan. När man som indikator använder jordbrukarnas inkomster och antalet personer som får sitt levebröd från jordbruket, har jordbruket inte klarat sig lika bra. Jordbrukarens timlön är låg, men i en europeisk jämförelse klarar sig Finland inte sämre än de andra. De finländska jordbrukarna, övriga aktörer i livsmedelskedjan, konsumenterna samt det maskineri som är verksamt inom politiken har lyckats hålla den ekonomiska basen för jordbruket tämligen stabil under EU-medlemskapet. Finland har lyckats undvika de skräckbilder som målades upp inför EU-medlemskapet. Detta dels tack vare ett lyckat arbete i fråga om EU-påverkan och dels tack vare att det funnits en vilja att rikta nationell finansiering till jordbruksstöd.

Från jordbrukarens perspektiv har EU-medlemskapet inte varit lätt. Men förändringarna inom jordbruket hade sannolikt varit likartade också utan ett EU-medlemskap – dock mildare. Detta hade orsakats av såväl internationellt handelspolitiskt tryck som av nationellt tryck. Finländarna hade inte länge godkänt en importskyddad och prisreglerad livsmedelshushållning. EU-medlemskapet påskyndade de redan pågående utvecklingstrenderna, dvs. nedgången i antalet anställda inom jordbruket och en drastisk minskning av antalet gårdar. Produktionsnivån är dock ungefär densamma som förr. Man kan med rätta säga att EU-medlemskapet varit en försäkring på lång sikt för det finländska jordbruket. EU som en viktig jordbruksproducent och handelsmakt kan bättre skydda näringen än ett ensamt Finland.

FRAMTIDEN FÖR JORDBRUKET I EUROPEISKA UNIONEN

Världens livsmedelssystem står inför en stor utmaning:

- Behovet av livsmedel ökar snabbt, eftersom befolkningen ökar och välbeställda konsumenter äter mycket kött (t.ex. i Kina).
- Biobränslena konkurrerar med livsmedelsproduktionen om samma produktionsfaktorer.

- Klimatförändringen och annan klimatförändring samt urbaniseringen bryter ned produktionsbasen: jordmånen och vattenkvaliteten blir sämre, den biologiska mångfalden minskar.
- Konsumenternas och samhällets krav på miljön ställer nya villkor för produktionsmetoderna.

De tekniska framstegen under 1960- och 1970-talen, vilka kallas för jordbrukets gröna revolution, ökade världens livsmedelsproduktion på ett avgörande sätt. Den ökade produktiviteten grundade sig på konstgjord gödsel, bevattningsteknik, växtskyddsmedel och nya odlade växtsorter. Världens livsmedelsmarknad har under senaste år åttstramats. Som ett tecken på detta har matpriserna stigit och prisfluktuationerna blivit kraftigare. Detta har skett i takt med utvecklingen av oljepriset. För att kunna mata världens befolkning behövs en ny grön revolution. Detta kräver mycket av forskningen och av överföringen av teknologi till praktiken samt att maten ges en allt viktigare position på den politiska dagordningen.

För Finland innebär variablerna inom jordbruket och livsmedelshushållningen både möjligheter och hot.¹²⁸ Betydelsen av livsmedelssäkerhet ökar, allvarliga djursjukdomar, avbrott i energitillförseln och radioaktiva nedfall är exempel på hot som snabbt påverkar utbudet av livsmedel.

EU:s jordbrukspolitik förnyas 2014 i och med inledningen av EU:s nya programperiod (2014–2020). Det utlovas reformer i fråga om marknadsåtgärderna, systemet med direkt stöd, landsbygdens utvecklingspolitik och specialreglerna gällande vissa jordbruksprodukter. I samband med reformpaketet uppnås troligen också en lösning i fråga om en ny definition av de mindre gynnade områden som omfattas av kompensationsbidraget (LFA-områden). I reformen beaktas utmaningarna i det globala livsmedelssystemet.

I november 2010 avgav Europeiska kommissionen ett meddelande som belyste riktlinjerna för den nya politiken och i oktober 2011 förslagen till lagstiftning för den nya politiken. Kommissionen föreslår en mer jämn fördelning av jordbrukets direkta stöd (s.k. CAP-stöd) mellan medlemsländerna samt inom medlemsländerna så att man överallt skulle närma sig medeltalet för EU-ländernas stödnivåer. För att främja samhällets acceptans av stödsystemet

vill man öka stödets onerositet. Därför rekommenderar kommissionen att miljökonsekvenserna beaktas: en del av det direkta stödet ska kopplas till miljöåtgärder som jordbrukaren genomför. Ett stödtak för enskilda gårdar ska införas för direkta stöd. Dessutom har kommissionen tagit i bruk det nya begreppet "aktiv jordbrukare". Med hjälp av definitionen av aktiva jordbrukare ska stödmottagarna klassificeras så att stöden mer entydigt allokeras till "äkt" jordbruksproducenter. Genom II-pelaren i CAP ska bl.a. miljöstöd och stöd för ogynnade områden fortfarande betalas. Kommissionen föreslår en partiell nyfördelning mellan medlemsländerna av de medel som är disponibla för utveckling av landsbygden.¹²⁹

Reformen är ett resultat av många kompromisser. De viktigaste aktörerna är kommissionen, Europaparlamentet, medlemsländerna samt intressegrupper såsom jordbrukare, markägare samt medborgare och medborgarorganisationer. Ländernas betoningar iakttar i stor utsträckning samma linje som de gjort också i de tidigare reformerna. (Tabell 7.)

I samband med CAP-reformen förhandlas i synnerhet den disponibla finansieringen, de direkta stödets nivå mellan medlemsländerna, stödtak, stödets bundenhet vid produktion, fortsättningen av sockerkvoterna, jordbrukets konkurrensregler samt innehållet i och finansieringen av utvecklingsprogrammen för landsbygden. Jordbruksproducenterna har efterlyst en stärkt roll i livsmedelskedjan och därigenom en tillräcklig andel av livsmedlens pris. Därför har man i förhandlingarna lyft fram möjligheterna att stärka producenternas sammanslutningar, vilka skulle ha möjlighet att förhandla med köpare om mängder och priser.

I detta skede ser inte reformen ut att bli alltför radikal. Reformernas långa linje fortsätter, dvs. regleringen av jordbruket minskar och betydelsen av marknaden i styrningen av produktionen ökar. För Finland är följande punkter viktiga i reformen: nivån på EU-stöden, finansieringsandelarna i I och II pelarna, möjligheter till nationell delfinansiering samt rätten att betala produktionsbundna stöd. Indirekt har CAP-reformen också konsekvenser för de nationella jordbruksstöden som är så viktiga för Finland. En viktig betydelse för Finland har också sättet på vilket stödordningen

TABELL 7. DE STORA MEDLEMSLÄNDERNAS PRIORITERINGAR I REFORMEN CAP 2014.

Tyskland	Frankrike	Storbritannien ^{a)}	Polen ^{b)}
Ingen radikal nyfördelning av CAP-stöd mellan medlemsländerna	Ingen radikal nyfördelning av CAP-stöd mellan medlemsländerna	Torde nöja sig med att ingen radikal nyfördelning av CAP-stödet mellan medlemsländerna sker	Nyfördelning av stöden mellan EU-länderna så att också "nya" medlemsländer omfattas av höga stöd
Budgetdisciplin, reell nedskärning av CAP-utgifterna	Man bevarar en stor jordbruksbudget där det ingår en stor gemensamt finansierad I pelare	Budgetdisciplin, reell nedskärning av CAP-utgifterna	En stor gemensamt finansierad CAP-budget (få gemensamt finansierade element och nationella tilläggsdelar)
Ökning av marknadsinriktningen (ekonomin beroende av handel, man vill inte att skyddet av jordbruket ska äventyra detta)	Fortsatt jordbruk inom EU:s alla regioner	Konkurrenskraften viktig, ökning av marknadsorienteringen, upplösning av regleringen, satsning på forskning, utveckling och rådgivning	Om en nyfördelning av stöden inte lyckas, ökning av II pelaren (där de nya medlemsländerna har en betydande andel, också överföring av CAP-budgeten till kohesionsfonder vore i de nya medlemslän-dernas intresse)
Två pelare, miljö-hänsyn	Gynnande av EU-produktion	Önskan att bevara den sänkta medlems-avgiften (vilken sedan 1980-talet motiverats genom att Storbritannien får mindre nytta av jordbruksbudgeten än dess storlek skulle förutsätta)	Investeringar i utvecklandet av landsbygden och jordbrukets produktivitet
	Ny stödform för riskhantering	Driver en stor reform, CAP-reformen ses som en del av den allmänna synen på EU	
	Stöd till bevarande av landsbygdens livskraft genom jordbruket		

Källa: Zahrnt 2011; även IEEP 2012.

a) Sverige, Danmark, Nederländerna ja Malta stöder.

b) Utöver Polen också andra "nya" medlemsländer i Central- och Östeuropa.

för miljöåtgärder samt LFA-stödordningen för ogynnade regioner förnyas och vilken nationell delfinansieringsmöjlighet som kommer att ingå i stöden. Reformen är en helhet där Finlands utmaning är jordbrukets konkurrenskraft: kommer det att finnas tillräckligt med inhemska råvaror när den politiska styrningen avtar och marknads- och prisfluktuationerna ökar.¹³⁰

I den debatt om CAP 2014-reformen som förs i Finland anser jordbrukarna det vara viktigt att bevara jordbruksproduktion inom hela EU-området, att fortsätta med produktionsbundna stöd, att

stärka jordbrukarnas ställning i livsmedelskedjan och att minska den byråkrati som jordbrukarna möter. Miljö- och djurskyddsorganisationerna betonar allokering av jordbruksstöd till miljöåtgärder och konkreta åtgärder för förbättrande av djurs förhållanden. Miljöorganisationerna stöder en mer naturlig produktion och vill allokera stöd till ekosystemtjänster och andra offentliga nyttigheter. Mest avviker synpunkterna i fråga om huruvida man i de direkta stöden ska beakta producentens miljökonsekvenser. Enligt kommissionens förslag ska 30 procent av de direkta stöden kopplas till miljöåtgärder som är gemensamma för alla EU-medlemsländer. Miljö- och djurskyddsorganisationerna understöder miljövillkoren, medan däremot jordbrukarna bedömer att förslaget har en negativ inverkan på jordbrukets produktivitet och att det ökar byråkratin. Också administrationen befarar att byråkratin kommer att öka.¹³¹ Jordbruksproducenterna i sin tur befarar att beaktandet av miljökonsekvenserna kommer att bryta ned grunden för den nuvarande stödordningen för miljöåtgärder. Man har föreslagit att i stället för ett nytt ”grönt” stödelement borde saken skötas genom frivilliga miljöprogram för jordbruket, vilka i Finland iakttas av nästan alla jordbrukare.

I den diskussion som förts inom EU har Finland krävt att man i reformen ska erkänna Finlands särförhållanden och att man ska se till att förutsättningarna för jordbruksproduktion bevaras inom alla regioner i EU. Dessa krav nedtecknades också i regeringsprogrammet 2011. Finland vill att distributionen av stöd jämnas ut inom EU så att man förbättrar beaktandet av särdragen hos och produktionsförhållandena i olika medlemsländer och regioner. Finland understöder en ökning av jordbrukets lönsamhet på marknadsvillkor, att systemet för jordbruksstöd förenklas och görs klarare och att stöden riktas mot ”äkta och aktiv produktion”. Enligt regeringsprogrammet ska produkters tillträde till handeln och distributionen främjas och handeln och förädlingens bestämmande roll ska utvärderas. Villkoren för miljöstöd ändras så att de blir mer onerösa och att de innehåller större incitament till miljöskydd och skydd av vattendrag.¹³²

Den europeiska ekonomiska politiken och jordbrukspolitiken är denna gång sammanlänkade på ett nytt sätt. Den finansiering som finns tillgänglig för reformerna är ytterst viktig. Finland betonade i december 2010 tillsammans med Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Nederländerna vikten av EU:s budgetdisciplin och av att frysa CAP-budgeten till nivån för 2013.¹³³ Detta skulle leda till en reell nedskärning av CAP-budgeten. Samtidigt skulle jordbrukets andel av EU-budgeten gå ned från 40 procent med många procentenheter. Efter december 2010 har de ekonomiska utsikterna i Europa försvagats. Därför är det möjligt att randvillkoren för reformen CAP 2014 ännu förändras.

Den globala utvecklingen av livsmedelssituationen definierar allt mer utvecklingen av jordbruket också inom EU. Sannolikt kommer man att stärka jordbrukets marknadsinriktning så att en allt större andel av inkomsten måste komma från marknaden och således kommer också produktionsbesluten att i växande grad fattas utifrån marknadssignalerna. Därigenom försvagas den utjämnande effekten av EU:s jordbrukspolitik på jordbrukarnas inkomster. Jordbrukarna blir tvungna att gardera sig mot marknads- och prisrisker. Utjämnning av konjunkturväxlingar kan bli en allt viktigare del av EU:s jordbrukspolitik. Jordbrukarna har flera slags riskhanteringsmetoder och metoder som främjar anpassningsförmågan. Utöver de traditionella marknads- och försäkringsinstrumenten finns som medel diversifiering, oavhängighet av växtnäring- och energiförsörjning samt att lära sig från egna och andras erfarenheter.¹³⁴

I reformen tar man ställning till hur de direkta stöden ska distribueras mellan medlemsstaterna, i synnerhet mellan länderna i Väst- och Östeuropa, dvs. mellan länder som anslutit sig vid olika tider och som har olika kostnadsnivåer. Detta har en stor betydelse för vilka länder som blir nettobetalare av EU-budgeten och vilka som blir nettoförmånstagare (jfr tabell 2). För närvarande är skillnaderna stora: I Grekland betalas över 550 euro per hektar i stöd, medan nivån i Lettland är under 90 euro per hektar. I synnerhet de länder som anslöt sig till EU 2004 och 2007 understöder stöd av samma storlek i hela EU. Med nuvarande storlek på jordbruksbudgeten skulle ett enhetligt stöd i hela EU vara ca 250 euro per hektar.

Finland ligger nära medeltalet i EU, varför Finland varken skulle förlora eller vinna på ett enhetligt stöd. Ett alternativ som framförts är en modell med ett köpkraftskorrigerat jämnt stöd. Det skulle öka de stöd som Finland får.¹³⁵

Hur kan konkurrenskraften för Finlands jordbruk och livsmedelsekonomi och utbudet på inhemska livsmedel hållas på en tillräckligt stark nivå när politikstyrningen försvagas och marknads- och prisfluktuationerna stärks? Man kommer att stärka jordbrukets marknadsinriktning, men åtminstone i Finland kommer stödberoendet att fortsätta ännu länge. Det inverkar starkt på incitamenten för dem som är verksamma inom näringen: Om uppehållet inte beror på hur bra man lyckas med produktionen, riskerar man en odlingssätt som bara siktar på att uppfylla stödvillkoren och att minimera kostnaderna. Detta skulle nedbryta den inhemska råvaruproduktionen.

En möjlighet till begränsat produktionsbundet stöd ingår i kommissionens riktlinjer. Detta har man ansett vara viktigt för Finland, eftersom lönsamheten i Finland är så svag, att sporrar till produktion vill stödjas genom stöd som är bundna till produktionen. Stödberoendet kan på lång sikt också påverka samhällets attityder mot jordbruket. Det har dock inte förts alltför mycket diskussion som skulle ifrågasätta stöden. Snarare känner medborgarna sympati för en näring som fått lida av EU-medlemskapet.

En utdragen global ekonomisk kris skulle försvaga förfrågan av EU:s livsmedel, i synnerhet skulle exportörer av förädlade mjölk- och köttprodukter bli lidande. I Finland skulle ytterligare begränsningar av växthusgasutsläpp minska produktionen av i synnerhet spannmål och mjölk, men utvecklingen av ny teknologi skulle sannolikt lindra konsekvenserna. En nedkörning av jordbruksstödet i EU skulle i Finland minska i synnerhet produktionen av spannmål och mjölk, och åkerpriset skulle halveras. En full liberalisering av jordbrukshandeln skulle i Finland inskränka produktionen och exporten av så gott som alla jordbruksprodukter, och i synnerhet skulle den försvaga produktion av socker och kött.¹³⁶

För jordbruket i Finland har sättet på vilket man modifierar kompensationsbidraget för mindre gynnade områden och

stödordningen för miljöåtgärder i samband med CAP-reformen en stor betydelse. För jordbruket i Finland är det viktigt att medlemsstaternas möjligheter till delfinansiering bevaras också under den kommande budgetramperioden. Också Finlands nationella stödssystem för jordbruket kommer att reformeras: Perioden för södra Finlands nationella stödprogram löper ut 2013. Femårsgranskningen av det nordliga stödet medför troligen ändringar i stödssystemet ungefär år 2014.

Förhållandet mellan jordbruket och det övriga samhället fastställs inte bara utifrån livsmedelsproduktionen, utan också utifrån andra på marknaden utbytbara nyttigheter som produceras på gårdarna (såsom energi) och tjänster (såsom turisttjänster) samt utifrån produktion av kollektiva nyttigheter som samhället betalar (såsom miljöåtgärder). Jordbrukets betydelse i samhället bedöms också utifrån jordbrukets sysselsättande och regionalekonomiska konsekvenser. Det övriga samhället är i växande grad intresserat av livsmedelssäkerhet, odlingslandskapet, naturens mångfald, produktionsdjurs välbefinnande och försörjningstryggheten i fråga om livsmedel och energi. Merparten av de offentliga nyttigheter som produceras i samband med råvaror prissätts inte på marknaden utan beslut om deras produktion kräver offentligt beslutsfattande. Medvetandet om betydelsen av näringen för medborgarnas välbefinnande och nationalekonomin ökar.

Förhållandet mellan jordbruket och samhället i övrigt definieras också utifrån inställningen till jordbrukets negativa externa konsekvenser. Attityderna mot t.ex. näringsämnestrycket på vattendragen och luktolägenheterna från husdjursskötsel är allt mer kritisk. Samhället styr produktionssätten genom tillståndsförfaranden och stödpolitiken: utöver miljöstöd som direkt påverkar produktionsätten finns miljövillkor för investerings- och inkomststöd.

Världens livsmedelssituation kan ändra riktningen på den nuvarande utvecklingen, där jordbruket i Finland utlovas en allt snävare roll. Jordbruket i Finland har besparats flera sådana globala problem som hotar människosläktets näringstillförsel. Klimatförändringen, brist på bevattningsvatten, markens försaltning och erosion, befolkningstillväxten och rester av växtskyddsmedel hotar inte den finska

jordbruksproduktionen inom den närmaste framtiden. Man har också undgått allvarliga djursjukdomar. De förändringar som dessa problem orsakat för världens livsmedelsmarknad kan leda till att också Finlands åkrar igen kommer att behövas för en så effektiv livsmedelsproduktion som möjligt.

Konsumenten har dock en avgörande roll. I nästan alla länder produceras livsmedlen i huvudsak i hemlandet med inhemska råvaror. Nästa alla konsumenter i världen föredrar också inhemsk produktion: det som producerats nära upplevs vara säkrare. Trots detta växer utrikeshandeln också på den finska livsmedelsmarknaden. Internationaliseringen av industrin och handeln samt ökade marknadsandelar för handelns egna märken försvårar identifieringen av ursprunget och suddar också ut dess betydelse. Internationaliseringen av det finländska samhället och konsumenternas experimentlust splittrar livsmedelsmarknaden och bidrar till ökad import. För bevarandet av volymen av den finländska jordbruksproduktionen är det därför viktigt att man också lyckas öka exporten, samtidigt som importen ökar nästan som en naturkraft. Livsmedelskriserna kan tillfälligt påverka marknaden, men de glöms snabbt. Trots detta är det viktigt att det inte uppstår kriser i den finska livsmedelskedjan.

Också EU:s utvidgning har på ett avgörande sätt försvårat enhetligheten i jordbrukspolitiken: det system som grundats för de sex länder som grundade EEG är även i omarbetad form allt svårare att anpassa till ett område som vuxit till 27 medlemsländer. Spelreglerna för den gemensamma marknaden, den strategiska betydelsen av livsmedelsekonomin och den framhävda betydelsen av livsmedels-säkerhet garanterar dock att jordbrukspolitiken hålls enhetlig också i framtiden. Marknadens betydelse ökar på bekostnad av politiken – i synnerhet stödpolitiken – i jordbruksföretagarnas vardag. Detta beror på EU:s budgettryck, men också på att världsmarknadspriserna på livsmedel sannolikt växer trendartat. Den politiska styrningen av jordbruket försvagas, och det blir allt klarare en bransch bland andra. Samtidigt försvagas dess historiska särställning som EU-politik, när man gör avkall på integrationen och den gemensamma politikens täckning.

”PRODUKTION AV FÖDA ÄR ETT MENINGSFULLT ARBETE”

Vill du verkligen byta ett regelbundet avlönat jobb mot en jordbrukares vardag? Denna fråga fick **Taneli Vuori** höra många gånger när han år 2007 meddelade att han lämnar sitt avlönade jobb och börjar som jordbrukare på heltid.

Vuori hade studerat på 1990-talet vid agrikultur-forstvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet och hunnit rösta mot Finlands EU-medlemskap i folkomröstningen. När han utexaminerades arbetade Vuori ett par år som tjänsteman och övergick som produktchef till Hankkija-Lantbruk. Tack vare sin utbildning, arbetserfarenhet och sin fars spannmålsgård visste Vuori utmärkt att vinstmarginalen per odlad hektar hade minskat under årens lopp. Trots detta hade Vuori sagt till sin far redan i god tid att han inte drar sig för att utvidga gården. Jus-silas gård skulle ha en fortsättare.

”Egentligen har jag vetat redan sedan jag var liten att jag skulle bli jordbrukare”, säger Vuori i sitt födelsehem i byn Halkia i Borgnäs. I det rymliga vita huset bor nu Taneli och Mari Vuori och deras tre döttrar. Mari Vuori är lärare till yrket och jobbar utanför hemgården.

ÅKERAREALEN HAR UTÖKATS

Taneli Vuoris farfars far var den första husbonden på Jussilas gård i början på 1900-talet. Gården övergick till Taneli Vuoris far 1986. Sammanlagt fanns det 46 hektar odlingsareal, av arealen var ca hälften egen och hälften var arrendeåkrar. Det var vid den tiden en stor gård och ovanlig därför att man hade så mycket arrendejord.

Sedan sade finländarna ja till EU-medlemskapet i folkomröstningen trots att landsbygdens Finland motsatte sig medlemskapet. För producenten var den största skillnaden den här: Tidigare visste man på förhand priserna på lantbruksprodukterna, och producentens inkomst var vid utöver stöden bunden vid hur mycket han eller hon producerade. I EU:s stödsystem får man pengar i enlighet med åkerarealen oberoende av hur stor åkerns avkastning är. Jordbrukarna förundrade sig över systemet, vilket inte uppmuntrar att arbeta för en god skörd. Dessutom förfasade man sig över den ökade byråkratin. Vem hinner här odla eller mjölka kor, när man blir tvungen att fylla i invecklade formulär och gå runt gården med inspektörer, undrade man.

"Jordbrukaren tycker om att vara sin egen arbetsgivare."

Taneli Vuori löste sin fars bekymmer genom att säga att han nog gör alla pappersarbeten. Det var inte svårt för en person med universitetsutbildning.

Vuori hade räknat ut att om gården omfattade 150 hektar skulle han kunna lämna sitt avlönade jobb och börja som jordbrukare på heltid. När generationsväxlingen gjordes 2006, var åkerarealen 116 hektar. Vuori började göra affärer och fann nya arrendemarken. Målet uppnåddes och Vuori lämnade sitt jobb.

Vuori har anpassat sig bra till EU:s stödsystem. Han anser det vara ett slags inkomstutjämning. Man vet i alla fall vad man varje år åtminstone får. Vuori har räknat ut att om man gav sig tid en halv dag i veckan för pappersarbete, skulle det räcka till. Under spannmålsgårdens mest hektiska tid från april till oktober hinner man bara inte alltid hålla kontorsdagar.

Vuori odlar malkorn, vårvete, havre och rybs. Liberaliseringen av marknaden har också sina goda sidor: ibland kan Vuori öka sin inkomst genom att sälja sin skörd utomlands. "Den tyska flingindustrin och amerikanska travstall värdesätter vår havre på grund av kvaliteten. Och för malkorn får man på den tyska marknaden ibland ett bättre pris än på den inhemska marknaden", berättar Vuori.

FÖRETAGARMÄSSIG VERKSAMHET

"Jag vill producera mat. Produktion av föda är ett meningsfullt arbete", säger Taneli Vuori. Det är den viktigaste orsaken till yrkesvalet. Vuori tycker också om att verksamheten är företagarmässig, att man är sin egen arbetsgivare. När man lyckas eller misslyckas har man bara sig själv att skylla på. Eller vädret, men det kan man inte påverka.

Enligt Vuori är det onödigt att endast skylla landsbygdens avfolkning på EU. Man borde ha ökat storleken på gårdarna även utan unionsmedlemskap, och i omvälvningen har det varit svårt att finna fortsättare. Vuori förargas över att man uppeggar till nederlagsstämmning. "Man borde däremot skapa en sådan anda, att jordbruk inte är omöjligt. Tvärtom borde vi vara stolta över detta arbete. Det skulle också locka andra att bli fortsättare på sina egna hemgårdar."

7.

HÅLLBAR UTVECKLING

SAULI ROUHINEN

I Rio de Janeiro i juni 2012 uppdaterades FN:s politikutfästelser för hållbar utveckling, vilka utformats 20 år tidigare på samma plats. Finland hade en viktig position i beredningen av Rio+20-konferensen, eftersom president Tarja Halonen var samordförande för FN:s högnivåpanel för hållbar utveckling som tillsatts av FN:s generalsekreterare. Man lyckades dock inte införa panelens tämligen ambitiösa linjedragningar i Riokonferensens slutdokument. Tiden var inte mogen. På liknande sätt gick det med Europeiska unionens förhandlingsmål. Den gröna ekonomins tema, där man betonar låga koldioxidutsläpp och resurseffektivitet dög inte ännu för utvecklingsländerna.

I detta kapitel bedöms förhållandet mellan den politik för hållbar utveckling som Europeiska unionen driver och den politik för hållbar utveckling som medlemsländerna idkar, dess föregångare och eftersläntrare. På grund av att hållbar utveckling omfattar ett så brett område och att strukturella reformer har ett så långt tidsperspektiv är det svårt att jämföra medlemsländerna sinsemellan. För att underlätta jämförelser har de flesta medlemsländerna i Europeiska unionen utvecklat nationella indikatorsamlingar för hållbar utveckling. Finlands första nationella indikatorrapport offentliggjordes 2000. Eurostat har i sina indikatorrapporter bedömt hur de mål som uppställts i EU:s strategi för hållbar utveckling har uppfyllts i gemenskapen och medlemsländerna.¹³⁷ Genom användning av flera källor för jämförelse utreds i detta kapitel, vilka länder i Europa som är föregångare i fråga om hållbar utveckling och hur Finland placerar sig i denna granskning. I kapitlet granskas kort också Finlands ansträngningar för att påverka reformen av

Europeiska unionens miljöpolitik och politik för hållbar utveckling. Efter analysen av Finlands relativa position bedöms också de framtida utmaningarna för hållbar utveckling.

UTFORMNINGEN AV EUROPEISKA UNIONENS POLITIK FÖR HÅLLBAR UTVECKLING

Hållbar utveckling är till sin natur metapolitik som genomsyrar olika förvaltningsgrenar och delområden inom politiken, och genom vilken man ger instruktioner för utveckling av politiken på lång sikt. Genom politiken för hållbar utveckling strävar man efter att skapa en sådan samhällsutveckling som sträcker sig till kommande generationer och som tryggar välfärd för alla. Den ska säkerställa produktion av nyttigheter som naturen producerar, dvs. ekosystem-tjänster, och en stabil utveckling av nationalekonomin. Historiskt har politiken för hållbar utveckling föregåtts av naturskydd, dvs. värdefulla naturområden avgränsades från ekonomiskt utnyttjande. I och med den ökade miljöbelastning som urbaniseringen och industrialiseringen orsakade utvidgades politiken till miljöskydd och vidare till miljöpolitik genom att slå samman miljö- och naturskyddsmål för olika politikområden. Genom globaliseringen av ekonomin och miljöfrågorna övergick man till en FN-driven politik för hållbar utveckling, vilken för samman ekologiska, ekonomiska och sociala, välfärdsrelaterade utvecklingsmål.

Principerna för hållbar utveckling har nedtecknats i Riodeklarationen. Principerna sammanlänkar de tre politikdimensionerna i hållbar utveckling som har samband med varandra: miljöskydd, strävan efter ekonomisk välfärd och social rättvisa. I dessa principer betonas rättvisa inom och mellan generationer, inkludering av miljömål och sociala mål i det politiska beslutsfattandet, medborgarnas rätt att få information och rätt att delta samt försiktighetsprincipen. Enligt försiktighetsprincipen får man inte hänvisa till bristfälliga uppgifter för att berättiga försummelse att vidta åtgärder för avvärjande av allvarliga miljöhot. Priset för försummelse att vidta åtgärder kan vara mångfaldigt i förhållande till kostnaderna för bekämpning eller anpassning.

De tre politikdimensionerna för hållbar utveckling kan beskrivas genom följande mål. Genom ekologisk hållbarhet eftersträvas bevarande och stärkande av naturkapitalet, dvs. naturens mångfald och avkastnings- och återhämtningsförmågan hos ekologiska system. Genom social (och kulturell) hållbarhet eftersträvas upprätthållande och stärkande av människornas välfärd och det sociala och mänskliga kapitalet, ett inkluderande samhälle öppet för alla. Ett grundläggande mål för ekonomisk hållbarhet är att undvika att leva på skuld. I hållbar ekonomisk politik strävar man efter att säkerställa tjänst-dugligheten och skicket av det fysiska kapitalet, såsom infrastruktur, produktionsanläggningar och byggnader. Den ekonomiska verksamheten styrs av en strävan efter resurseffektivitet och minimering av utsläpp som belastar klimatet och miljön. Det väsentliga är att se de verkningar hos de olika politikområdena som stärker varandra och de som ointetgör varandra. Industriella system konstruerade av människan kan producera materiella nyttigheter tämligen effektivt, men avkastnings- och förnyelseförmågan hos de ekologiska systemen utgör alltid produktionsvillkoret. Millennieutvärderingen av världens ekosystem 2005 påvisade att 60 procent av de för människan livsviktiga tjänster som naturen producerar hade försvagats eller stod hotade. Som exempel kan nämnas överfisket av världens fiskbestånd och osäkerheten gällande förnyelsen. När man talar om stark hållbarhet avses att människan inte genom industriella strukturer kan ersätta naturens enorma system för upprätthållande av liv eller naturens produktions- eller regleringstjänster eller kulturella tjänster. En svag hållbarhet som villkor för politiken utgår från att naturkapitalet kan ersättas av kapital gjort av människan, dvs. teknologin korregerar slitaget i naturkapitalet.

EU undertecknade Riodeklarationen (1992) och åtog sig att lägga fram en strategi för hållbar utveckling före följande FN-toppmöte för hållbar utveckling. Finland inledde samma år förhandlingar om ett medlemskap i Europeiska gemenskapen. Finland förberedde sig noggrant inför toppmötet i Rio och fick stöd av den nationella politik för hållbar utveckling som utformats redan sedan 1987. EU har haft svårigheter att finna en egen plats för sin politik för hållbar utveckling i sin administration och bland olika politikprogram. Dess

miljöpolitiska riktlinjer och program innehåller rikligt med element för miljödimensionen i hållbar utveckling. Också de politiska riktlinjer som stärker ekonomisk tillväxt, sysselsättning och innovationer strävar efter att beakta målen för miljöskydd och naturresursproduktivitet och sålunda omfatta målen för hållbar utveckling. De största svårigheterna i EU:s politik för hållbar utveckling hänför sig till den interna koordinationen mellan olika politikområden och kanalisering av FN:s politik för hållbar utveckling till medlemsstaternas politik. Både EU och medlemsstaterna saknar organ som bär ansvaret för koordinationen av hållbar utveckling och som skulle för a en ständig innehållsmässig dialog om genomförandet av Rioåtgärderna.

Europeiska rådet antog år 2001 i Göteborg unionens första strategi för hållbar utveckling. En del av medlemsländerna motsatte sig förslagen, varför rådsmedlemmarna välkomnade utkastet, men antog det inte till en officiell EU-strategi. Däremot infördes 14 tämligen ambitiösa paragrafer om hållbar utveckling i EU-ordförandes slutsatser. Inom förvaltningen hänvisade man till dessa slutsatser som EU:s interimistiska strategi för hållbar utveckling. År 2002 avgav kommissionen ett meddelande om den externa dimensionen av hållbar utveckling, vilken antogs av Europeiska rådet i Barcelona.

Texterna från Göteborg och Barcelona skapar grunden för unionens politik för hållbar utveckling. I den nya granskningen av hållbar utveckling som kommissionen lade fram 2005 blev man sedan tvungen att konstatera att framstegen varit blygsamma. I förhållande till de omfattande internationella utmaningarna var utvecklingstrenden fortfarande ohållbar. I juni 2006 antog Europeiska rådet en förnyad strategi för hållbar utveckling (EU SDS) för den utvidgade unionen. Det är en integrerad strategi om hur EU ska iakttä sina långtidsutfästelser för att lösa de utmaningar som finns i fråga om hållbar utveckling. Utvecklingen skulle utvärderas med två års mellanrum bl.a. med hjälp av indikatorer för hållbar utveckling. För dialogen mellan EU och dess medlemsländer inrättades en grupp av nationella koordinatörer för hållbar utveckling i samband med kommissionens generalsekretariat.

Kommissionen glömde snart dialogen med medlemsländerna. De nationella koordinatörernas grupp sammanträdde endast ett par gånger för att höra nyheter från kommissionen.

Trots att kommissionen tämligen snabbt lämnade det aktiva främjandet av genomförandet av EU:s strategi för hållbar utveckling och dialogen med medlemsländerna, lade den fram utifrån medlemsländernas rapporter en första framstegsrapport. Som en form för det nationella främjandet av genomförandet av strategin började man använda inbördes utvärdering (*peer review*). I praktiken utfördes inbördes utvärderingar utifrån kommissionens anvisningar bara en gång, varvid Finland, Tyskland och Sydafrika utvärderade Nederländernas politik för hållbar utveckling. Tyskland genomförde senare en motsvarande utvärdering, men utan kommissionens anvisningar och deltagande.¹³⁸

Finlands nationella strategi för hållbar utveckling skrevs samtidigt som EU:s strategi utarbetades och man höll ett öga på hur riktlinjerna i den utformade sig. Båda strategierna antogs i juni 2006 och uppföljningsrapporteringen slogs ihop. Eurostat började producera uppföljningsrapporter för strategin genom indikatorer. Den senaste rapporten av år 2011 är redan den fjärde i ordningen.¹³⁹ I praktiken förverkligades bara 2007 års första rapportering i form av en dialog mellan medlemsländerna. Därefter förutsatte kommissionen inte längre rapporter av medlemsländerna. I sin översikt från år 2009 över hur EU:s strategi för hållbar utveckling hade framskridit valde kommissionen som fortsatt riktlinje att göra hållbar utveckling till ett genomgående inslag i EU:s politik.¹⁴⁰ Eftersom hållbar utveckling berör nästan alla politikområden, tog kommissionen i bruk en integrerad hållbarhetsbedömning för politikprogrammen. EU:s klimat- och energipolitik kan enligt kommissionens synsätt ses som integrering av hållbar utveckling, eftersom det går över traditionella politiska gränslinjer. Kommissionen beslutade i fortsättningen fokusera på att lösa problem som gällde ekonomisk tillväxt och sysselsättning utan att glömma hållbarhetsperspektivet. På förfrågningar om genomförandet, utvärderingen och revisionen av EU:s strategi för hållbar utveckling har kommissionen upprepade gånger svarat att strategin Europa 2020 i tillräcklig grad också täcker

politiken för hållbar utveckling. I omständigheter av ekonomisk kris måste man koncentrera sig på stärkande av tillväxt, sysselsättning och innovationer.

Trots denna avvisande attityd deltog Europeiska unionen under Danmarks ordförandeskap år 2012 mycket aktivt i utvecklandet av det politiska programmet för Rio+20-konferensen.

Hållbar utveckling finns starkt med inom EU:s olika politikområden och går framåt i enlighet med principen om integrering. Inom kommissionen råder dock en uppenbar meningsskiljaktighet om i vilket politikområde spetsen för hållbar utveckling finns: i miljö-, utvecklings-, eller tillväxtpolitiken. Världskommissionen för miljö och utveckling, den s.k. Brundtlandkommissionen, (1983–1987) kom fram till att föreslå att miljö- och utvecklingspolitiken måste integreras, att kvaliteten på den ekonomiska tillväxten måste ändras, att man i utformningen av politiken måste beakta kommande generationer, att man måste känna ansvar för de fattiga i världen och ändra de industrialiserade ländernas ohållbara produktions- och konsumtionssätt. EU-kommissionens förhandenvarande ledning och sammansättning påverkar tyngden av politiken för hållbar utveckling. Än har inte hållbar utveckling omvandlats från en miljöbetonad politik ledd av generaldirektoratet för miljö och miljökommissionären till en verkligt horisontell integrerad byggsten i en planetar politik som erkänner EU:s ansvar ledd av generalsekretariatet och kommissionens ordförande.

Utöver kommissionen har EU:s förhandenvarande ordförandeländer och likasinnade stödgrupper en viktig roll vid granskningen av de politiska riktlinjerna. Av medlemsländerna i EU har det småningom bildats en grupp som strävar efter att stärka tyngden av unionens politik för hållbar utveckling. Utöver Finland hör till denna grupp ordförandelandet Österrike, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Frankrike, samt Schweiz som inte hör till EU. Förändringar i staternas regeringar påverkar naturligtvis hur entusiastiskt hållbar utveckling drivs. Under 1990-talet var Nederländerna en klar ledare i utvecklandet av innehållet i politiken för hållbar utveckling. På 2000-talet har landets roll försvagats. Österrike och Tyskland har varit konstanta främjare av hållbar utveckling. David Camerons

regering slopade Storbritanniens kommission för hållbar utveckling och meddelade att ministerierna sköter politiken för hållbar utveckling och miljöministeriet har det huvudsakliga ansvaret. Finland har varit en konstant främjare av hållbar utveckling, trots att tyngdpunkten har varit i den nationella politiken.

De övriga nordiska länderna har inte engagerat sig i verksamheten för det europeiska nätverket för hållbar utveckling. Den utformning av unionens strategier för hållbar utveckling som inleddes under Sveriges ordförandeskap talar om landets vilja att vara ett av länderna i spetsen av den internationella politiken för hållbar utveckling. Sverige, liksom Norge, har dock profilerat sig som aktiva på FN:s fora och i projekt för hållbar utveckling som gäller Östersjön eller det arktiska området. Finlands och de övriga nordiska ländernas profil gällande sätten för främjandet av hållbar utveckling är mycket olika, men ländernas förenas av det nordiska samarbetet, Nordiska rådets strategi för hållbar utveckling.

I Finland främjas hållbar utveckling på ett tämligen omfattande sätt i en kommission där regeringen och olika riksomfattande instanser ingår. Detta koordinationssätt kallas för Finlands modell, eftersom inga andra länder har en motsvarande modell. I världen finns ca 100 nationella rådgivande organ som specialiserat sig på frågor som gäller hållbar utveckling, och Finlands kommission hör till de äldsta. I de övriga nordiska länderna finns inget motsvarande bredbasigt organ, utan politiken för hållbar utveckling dras upp och genomförs av respektive regeringar med sina egna institutionella lösningar.

Utformningen av och förändringarna i miljöpolitiken och politiken för hållbar utveckling klarläggs i den bakgrundsrapport som miljöministeriet beställt för ordförandeskapet 2006.¹⁴¹ Jag har kompletterat analysen genom en differentiering av politiken för hållbar utveckling. (Tabell 1.)

År 2002 offentliggjordes en utredning om betydelsen av EU-medlemskapet för den finska miljöpolitiken.¹⁴³ Den allmänna bedömningen i utredningen var att Finland snarare hade reagerat på unionens initiativ än kommit med egna initiativ. Det var också klart att medlemskapet i unionen hade lett till förändringstryck för den

TABELL 1. EN JÄMFÖRELSE AV EUROPEISKA UNIONENS NUVARANDE OCH NÄSTA GENERATIONS MILJÖPOLITIK OCH UTFORMNINGEN AV POLITIKEN FÖR HÅLLBAR UTVECKLING.

	EU:s miljöpolitik	EU:s nästa generations miljöpolitik en miljömässigt hållbar utveckling	EU:s politik för hållbar utveckling
Politikens internationella karaktär	Den internationaliserade EU som global aktör och resursanvändare.	Skapande av EU:s strategi för globalt ansvar. Som utmaning och mål miljöstyrning av världsmarknaden.	Aktivt utvecklande av och stöd till FN:s politiska process för hållbar utveckling (Rio 1992 – Rio+20). Aktiv klimatpolitik.
Koordinationen av EU-politiken (i synnerhet integrationen av miljöpolitiken och hållbar utveckling)	Nätverkens spontana koordinering: Kommissionen – generaldirektoratet för miljö tillsammans – Rådet – Parlamentet. Omfattande koordinering nationellt.	En klarare koordinering av och ansvar för nätverken (kommissionen), en omfattande koordinering på den nationella nivån (regeringens starka vertikala koordinering), aktiv koordinering av miljöintegrering.	Strategin Europa 2020. EU:s strategi för hållbar utveckling i viloläge. Integrerad utvärdering av politiken som standardförfarande.
EU:s sammanhållning	Likriktad tillämpning i EU, regionala och lokala experiment.	Tillfälligt differentierad EU, regionala och lokala experiment, olika allianser.	Dialogen mellan EU och medlemsländerna om hållbar utveckling slutade när den började. Enhetligt deltagande i FN:s Rio-process.
Styrmedlen och regleringens karaktär	Nya styrmedel med betoning på frivillighet, flexibilitet, eget ansvar hos aktörerna och självreglering, prisstyrning samt avtal. Öppen samordning.	Bättre och mer intelligent styrning, aktivt utvecklande av traditionell reglering, effektivisering av miljönyttan av de nya styrmedlen.	Öppen samordning. Nationellt genomförande och rapportering i anslutning till strategin Europa 2020. Integration i all EU-politik (bl.a. den sociala agendan). Integrerad utvärdering av lagstiftningen och politiken. Indikatorer för hållbar utveckling, välfärds mål som kompletterar BNP. Företagens samhällsansvar.
Regleringens förhållande till innovationer	Sporrar till innovationer, men sporrarnas trovärdighet svag.	Sporrar till innovationer, tvingande till teknologisk möjlig, målet teknologiska språng.	Strukturfonderna samt klimat- och energipaketet främjar resurseffektiva och energisnåla teknologier. Innovationsstrategi för hållbar tillväxt. ^a
Beredning av styrmedel och demokratin	Öppenhet, deltagande, inflytande.	Stärkande av medborgarperspektivet och dialog med det civila samhället. Styrmedlens alternativ också på EU-nivån.	Strategin Europa 2020 och nationella reformprogram. Inofficiell koordinering av nationella processer för hållbar utveckling, dialog och utövande av inflytande mot kommissionen (ESDN).
Nationella politikutförare och personer som ansvarar för genomförandet	Administrationen i stor omfattning tillsammans med andra aktörer (governance).	Förtydligande och stärkande av ansvarsförhållandena (meta-governance).	Ingen gemensam linje i medlemsländerna. Regeringarna och andra aktörer i olika kombinationer. Nationella strategier och aktörers egna program.
Multinationella aktörer	Sekretariatet för multinationella konventioner, internationella medborgarorganisationer, multinationella företag.	Konventionssekretariatet, internationella medborgarorganisationer, multinationella företag: förändrad roll och förändrat ansvar genom integration av miljöperspektiv.	Konventionssekretariatet för hållbar utveckling, internationella medborgarorganisationer, näringslivets organisationer och organisationer inom fackföreningsrörelsen.

Källa: Sairinen 2005. Uppdaterad, bearbetad och kompletterad av S.R.

a) Europeiska kommissionen COM(2012) 60 final. Innovationsstrategi för hållbar tillväxt: en bioekonomistrategi för Europa.

finska miljöpolitiken. För att leva upp till de löften som gavs under den första ordförandeskapsperioden, lät miljöministeriet utföra en grundlig utredning över EU:s miljöpolitik med förslag till element till den s.k. nya generationens miljöpolitik.¹⁴⁴ Det förslag som offentliggjordes under Finlands inofficiella miljöministermöte togs relativt väl emot, och de följande ordförandeländerna vidareutvecklade samma teman. I förslaget betonades naturresurspolitiken som svar på det växande bekymret över tillräckligheten av kritiska naturresurser och över miljöskador som orsakas av växande ämnesflöden. Som en lösning föreslog Finland effektiv och sparsam användning av resurser. Detta ledde till inrättandet av en internationell naturresurspanel 2007. Formellt underlyder panelen FN:s miljöprogram. Kommissionen och Finland har haft en viktig position i panelen. Finlands innovationssystem för miljöteknologi uppskattas också allmänt.¹⁴⁵

År 2012 beslutade unionen inleda utarbetandet av det 7:e miljöprogrammet, där temana stärker närmandet mellan miljöpolitiken och politiken för hållbar utveckling. Europeiska unionen deltog i juni 2012 under Danmarks ordförandeskap aktivt och initiativrikt i FN:s 20-årskonferens för hållbar utveckling. Konferensens politiska slutresultat motsvarade inte EU:s och i synnerhet inte medborgarorganisationernas målsättning. Kommissionens ordförande Barroso konstaterade i Rio att det inte är skäl att hålla två parallella och överlappande politiska program vid liv, utan strategin Europa 2020 ska vid behov stärkas med element för hållbar utveckling.¹⁴⁶

FINLANDS PLACERING I EUROPA

Det är svårt att jämföra ländernas framsteg i hållbar utveckling. Jämförelsen borde samtidigt beskriva framstegen inom ekonomi, miljöskydd och välfärdspolitik. Det finns så stora strukturella skillnader mellan länderna i EU att en jämförelse genom ett siffertal, dvs. genom en kombinationsindikator, inte alltid ger en korrekt bild.¹⁴⁷ Kombinationsindikatorernas kommunikativa styrka ökar dock deras popularitet. Finland har placerat sig tämligen väl i internationella jämförelser: tre gånger på första plats i en jämförelse med indexet för miljömässig

hållbarhet (*Environmental Sustainability Index*, ESI).¹⁴⁸Också indexet för hållbart samhälle (*Sustainable Society Index*, SSI), vilket utvecklats som efterträdare till ESI, har i varje jämförelse (2006, 2008, 2010) placerat Finland bland länderna i täten, senast på femte plats. Resultaten från den fjärde jämförelsen (SSI-2012), som publicerades i slutet av 2012, granskas i slutet av detta kapitel.

Innan länderna jämförs är det skäl att analysera hur politiken för hållbar utveckling har ordnats institutionellt i unionens medlemsländer. Nationella strategier för hållbar utveckling, sättet på vilket de har utarbetats och hur de uppföljs talar om hur seriöst medlemsländerna har bundit upp sig vid politiken för hållbar utveckling. Finland har varit föregångare i utformningen av en nationell politik för hållbar utveckling. Regeringens redogörelse till riksdagen år 1990, "Hållbar utveckling och Finland", har följts av regeringens program för hållbar utveckling och nationella strategier med medföljande indikatorrapporter.

I Finland har man till skillnad från andra länder berett, uppföljt och utvärderat politiken för hållbar utveckling långsiktigt som en bredbasig politisk dialog mellan regeringen, administrationen och andra instanser. I allmänhet ansvarar de olika ländernas miljöministerier för koordinationen av politiken för hållbar utveckling, om också statsministerns kansli (Finland, Sverige, Frankrike) och förbundskanslersämbetet (i synnerhet Tyskland) har en koordinerande roll. Näringslivet, vetenskapssamfunden och medborgarorganisationerna kan i allmänhet påverka politiken för hållbar utveckling genom administrationens självständiga biorgan eller i olika råd (Tyskland, Storbritannien och Irland). Koordinationen av politiken mellan de olika förvaltningsgrenarna fungerar någorlunda, i synnerhet i samband med utarbetandet av strategier. I Finland har man tryggt kontinuitet för samarbetet också genom ett nätverkssekretariat och ett indikatornät som bereder kommissionens arbetsprogram och verksamhet.

EU-kommissionens roll i främjandet av medlemsländernas politik för hållbar utveckling har varit svag. Medlemsländerna har knappt alls uppmuntrats till aktivt främjande av hållbar utveckling i synnerhet efter 2008. Vid en analys av enhetligheten av den

nationella politiken för hållbar utveckling i EU kan man observera relativt stora skillnader mellan länderna. Av medlemsländerna har Danmark och Finland i sina nationella strategier formulerat utmaningarna för hållbar utveckling i stor utsträckning lika som EU. Också Frankrike och Österrike betonar EU:s riktlinjer i sin politik. I andra medlemsländers riktlinjer för politiken för hållbar utveckling har nationella prioriteter större tyngd.¹⁴⁹

De indikatorer som producerats av Eurostat beskriver EU:s framsteg mot de mål som uppställs i strategin för hållbar utveckling. Framstegen anges i rapporterna med vädersymboler – från soligt väder till åskväder och storm. Soligast har utvecklingen varit i fråga om social inkludering, bekämpningen av klimatförändringen och energipolitiken.¹⁵⁰

En jämförelse av medlemsländerna i unionen genom kombinerade indikatorer (indexet för miljömässig hållbarhet (ESI), indexet för hållbart samhälle (SSI), ekologiskt fotavtryck och biokapacitet), ger en allmän bild av medlemsländernas inbördes framgång.¹⁵¹

I tabell 2 beskrivs medlemsländernas framgång i fråga om hållbar utveckling under två tidpunkter samt förändringen i deras position i jämförelse med EU:s medeltal. I fråga om hållbar utveckling hör Österrike, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Luxemburg och Sverige ständigt till de främsta länderna. Belgien, Grekland, Polen, Italien, Litauen, Rumänien och Spanien är

TABELL 2. FÖRÄNDRINGEN I MEDLEMSLÄNDERNAS RELATIVA POSITION I FRÅGA OM DEN TOTALA HÅLLBARHETEN.

	Indexet för hållbart samhälle, SSI 2010 bättre än medeltalet	Indexet för hållbart samhälle, SSI 2010 svagare än medeltalet
Indexet för ekologisk hållbarhet, ESI 2001 bättre än medeltalet	Föregångare: Österrike, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Ungern, Luxemburg, Sverige	Nedgående: Irland, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Storbritannien
Indexet för ekologisk hållbarhet, ESI 2001 svagare än medeltalet	Stigande: Tjeckien, Estland, Lettland, Slovenien	Efterslätrare: Belgien, Grekland, Polen, Italien, Litauen, Rumänien, Spanien

ständigt bland de sista länderna. Tjeckien, Estland, Lettland och Slovenien har förbättrat sin position och Irland, Nederländerna, Portugal, Slovakien och Storbritannien har försvagat sin position. Inom grupperna finns ganska mycket spridning, och ett lands framgång kan grunda sig på styrka inom en av dimensionerna i hållbar utveckling. T.ex. Lettland, vars position har förbättrats, är bäst i miljödimensionen, men hör till medelgruppen eller är t.o.m. ännu svagare i fråga om välfärds- och ekonomidimensionen. Österrike och de nordiska länderna är till sin allmänna bild jämnstarka i fråga om alla dimensioner i hållbar utveckling. I alla jämförelser belastas Finland av en relativt hög grad av användning av naturresurser samt stora växthusgasutsläpp per person. Hushållens elförbrukning är den största bland EU-länderna och över dubbelt så stor jämfört med EU:s medeltal.¹⁵²

I tabell 3 beskrivs EU-medlemsländernas fördelning åren 2005 och 2010 i dem som har lyckats förebygga utestängning och dem vars framgång har varit sämre än medeltalet. Som indikator på social hållbarhet har i denna jämförelse använts risken att drabbas av utestängning, och den har jämförts med framgången i de olika dimensionerna av hållbar utveckling år 2010. Bland EU:s medlemsländer avtecknar sig en spetsgrupp i fråga om hållbar utveckling som också anser att det är viktigt att förebygga utestängning.¹⁵³ Dessa länder i täten är Österrike, Finland, Danmark, Tyskland, Luxemburg, Sverige och Slovenien. I detta hänseende hör Grekland, Ungern, Portugal, Polen, Lettland, Litauen, Rumänien och Italien till eftersläntrarna. Estland har satsat på hållbar ekonomi och har i någon mån minskat medborgarnas risk att drabbas av fattigdom och utestängning och övergick i statistiken från 2010 till gruppen som står ovanom medeltalet i EU. Det bör beaktas att miljödimensionen för hållbar utveckling inte får särskilt gott betyg i något EU-land. Detsamma gäller den ekonomiska dimensionen, där man beaktat hur länderna förbereder sig inför framtiden. Många länders placering försämras av den stora statsskulden.

Till de grundläggande styrkorna i hållbar ekonomi ingår också styrkan av naturkapitalet räknat per person. Antydningar om detta fås av biokapaciteten som forskningsinstitutet Global Footprint

TABELL 3. LÄNDERNAS PLACERING PÅ DE OLIKA DIMENSIONERNA FÖR HÅLLBAR UTVECKLING I FÖRHÅLLANDE TILL FATTIGDOMS- OCH UTESTÄNGNINGSRISKEN.

	SSI-SOC ^a större än EU:s medeltal	SSI-SOC mindre än EU:s medeltal	SSI-EKOL ^b större än EU:s medeltal	SSI-EKOL mindre än EU:s medeltal	SSI-EKON ^c EU:n större än EU:s medeltal	SSI-EKON mindre än EU:s medeltal
Risk för utsestängning 2005 mindre än medeltalet^d	Socialt koherenta: Österrike, Belgien, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Irland, Luxemburg, Neder- länderna, Sverige, Slovenien	Italien, Stor- britannien	En miljö som stöder välfärden: Österrike, Finland, Frank- rike, Tyskland, Irland, Luxemburg, Italien, Sverige, Slovenien	Belgien, Tjeckien, Danmark, Neder- länderna, Italien, Spanien	Måttligt hållbar ekonomi: Österrike, Tjeckien, Danmark, Finland, Tyskland, Luxemburg, Sverige, Slovenien, Storbritan- nien	Belgien, Frankrike, Irland, Nederlän- derna, Italien, Spanien
Risk för utsestängning 2005 större än medeltalet		Mår dåligt: Estland, Grekland, Ungern, Portugal, Polen, Lettland, Litauen, Rumänien	Den goda miljön räcker inte till för alla: Ungern, Portugal, Polen, Lettland, Rumänien	Miljö och människor har det svårt: Estland, Grekland	Ekonomin hindrar inte utestäng- ning: Estland, Rumänien	Den svaga ekonomin leder till utestäng- ning: Grekland, Ungern, Polen, Lettland, Litauen
Risk för utsestängning 2010 mindre än medeltalet	Socialt starka: Österrike, Belgien, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Neder- länderna, Sverige, Slovenien	Svagt allmänt tillstånd, låg risk för utestängning: Estland, Storbritannien	God social hälsa och miljö: Österrike, Finland, Frankrike, Tyskland, Luxemburg, Sverige, Slovenien	Svag miljö, låg risk för utestäng- ning: Belgien, Tjeckien, Danmark, Estland, Nederlän- derna	Den hållbara ekonomi stöder de svaga: Österrike, Tjeckien, Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Luxemburg, Sverige, Slovenien, Storbritannien	Svag ekonomi, låg risk för utestäng- ning: Belgien, Frankrike, Nederlän- derna
Risk för utsestängning 2010 större än medeltalet		Socialt svaga: Grekland, Ungern, Irland, Portugal, Polen, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien	En god miljö, men inte för alla: Ungern, Irland, Portugal, Polen, Lettland, Italien, Rumänien	Svag miljö, människor utestängs: Grekland, Italien, Spanien	Ekonomin räddar inte från utestäng- ning: Rumänien	Den svaga ekonomin leder till utestäng- ning: Grekland, Ungern, Irland, Polen, Italien, Lettland, Litauen, Spanien

a) SSI-2010 sociala dimensionen max. 10, medeltal 8,4; b) SSI-2010 miljödimensionen max. 10, medeltal 5,85; c) SSI-2010 ekonomiska dimensionen max. 10, medeltal 5,25; d) Risk att drabbas av fattigdom och utestängning % per 1000 personer.

Networks beräknat. Biokapaciteten anges som internationellt medeltal av avkastningen av olika former av markanvändning, globala hektar (gha).¹⁵⁴ Hela världens medeltal var 1,78 gha/person år 2008. Medeltalet i EU är 3,57 gha/person. Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen och Sverige ligger ovanom medeltalet. Finlands biokapacitet är Europas största (12,2 gha/person) och sjunde störst i världen. Den minsta reserven av biologiskt förnybara naturresurser har Portugal, Italien, Belgien, Storbritannien, Spanien, Ungern och Grekland. När man beaktar att tjänster för marina ekosystem har inkluderats i denna kalkyl – fiskbestånden bland de viktigaste – är det klart att dessa länder är permanent beroende av förnybara naturresurser från utlandet. Naturresursproduktiviteten måste dock förbättras i alla länder radikalt.

I tabell 4 beskrivs förhållandet mellan den materiella konsumtionsnivån och naturresursernas produktivitet i EU-länderna. Koldioxid är enda avfallskomponenten i det ekologiska fotavtrycket. I fotavtryckskalkylen beskrivs det med den skogsareal som behövs för att binda upp koldioxidutsläppen i naturens sänkor.¹⁵⁵ Det ekologiska fotavtrycket beskriver konsumtionen av förnybara naturresurser, omfattningen av den byggda markarealen och mängden naturliga sänkor för att binda upp växthusgaser mätta genom globala hektar per person.¹⁵⁶ Av det finska ekologiska fotavtrycket (6,21 gha/person) är två tredjedelar kolspår, dvs. sänkor som behövs för assimilation av våra koldioxidutsläpp. Tillsammans med Österrike och Slovenien är klimatbelastningen vår miljösynd precis på grund av det stora kolspåret.

Hushållningen i Tyskland, Italien och Storbritannien karaktäriseras av ett ekologiskt fotavtryck som är något mindre än EU-medeltalet och en produktivitet av naturresurserna som är bättre än medeltalet. Om man endast analyserar förbrukning av förnybara naturresurser och förbiser kolspåret som beskriver växthuseffekten, förändras inte deras relativa ställning. Detsamma gäller Belgien, Frankrike, Danmark, Nederländerna och Sverige, vars ekologiska fotavtryck dock är mycket större än medeltalet. Om man förbiser kolspåret, förändras ställningen för flera länder i den grupp länder som har en produktivitet som understiger EU:s medeltal i

**TABELL 4. LÄNDERNAS UPPDELNING ENLIGT KONSUMTIONENS
EKOLOGISKA FOTSPÅR (EFS 2008 GHA/PERSON) OCH
NATURRESURSERNAS PRODUKTIVITET (2009 €/KG).**

	Naturresursernas produktivitet 2009 €/kg > EU:s medeltal	Naturresursernas produktivitet 2009 €/kg < EU:s medeltal
EFS 2008 gha/person < EU:s medeltal	Måttligt ekoeffektiva: Tyskland, Italien, Storbritan- nien	Låg materiell konsumtionsnivå, låg förädlingsgrad hos naturresurserna: Tjeckien, Estland, Ungern, Portugal, Polen, Lettland, Litauen, Rumänien, Spanien
EFS 2008 gha/person > EU:s medeltal	Hög konsumtionsnivå, resurseffektiv ekonomi: Belgien, Frankrike, Danmark, Nederländerna, Sverige	Hög konsumtionsnivå, riklig naturresursanvändning: Österrike, Grekland, Finland, Irland, Slovenien
EFS – kolspår 2008 gha/ person < medeltal	Måttligt ekoeffektiva: Tyskland, Italien, Storbritan- nien	Ekoeffektiv konsumtion, riklig naturresursanvändning: Österrike, Tjeckien, Finland, Ungern, Portugal, Polen, Rumänien, Spanien, Slovenien
EFS – kolspår 2008 gha/ person > medeltal	Hög konsumtionsnivå, resurseffektiv ekonomi: Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Sverige	Ineffektiv och riklig naturresursan- vändning: Estland, Grekland, Irland, Lettland, Litauen

placeringen mätt med ekologiskt fotspår. Österrikes, Finlands och Sloveniens fotavtryck blir då mindre än medeltalet, medan Estlands, Lettlands och Litauens fotspår blir större än medeltalet. Växthusgasutsläppen måste förstås beaktas vid bedömningen av ländernas ekologiska hållbarhet. I indexet för hållbart samhälle har materiell konsumtion mätts på ovan nämnda sätt utan kolspår, men i beräkningen finns separat med ländernas koldioxidutsläpp.

Sustainable Society Foundation har färdigställt uträkningen av indexet för hållbart samhälle 2012.¹⁵⁷ Hållbarheten har analyserats genom 21 indikatorer.¹⁵⁸ De fördelas i enlighet med de tre grundläggande dimensionerna för hållbar utveckling i tre kategorier: människors välfärd, miljöns välfärd, och ekonomisk välfärd. Kombinationsindexet bildas av det geometriska medeltalet mellan dessa tre kategorier. (Tabell 5.)

TABELL 5. JÄMFÖRELSE AV LÄNDERNA MED KOMBINATIONSINDEXET FÖR HÅLLBART SAMHÄLLE (SSI-2012). (INOM PARENTES PLACERINGEN.)

Land	Människors välfärd	Miljöns välfärd	Ekonomisk välfärd	Indexet för hållbart samhälle
Belgien	8,85 (8.)	2,48 (23.)	5,09 (17.)	4,79 (23.)
Bulgarien	8,14 (23.)	3,41 (14.)	4,74 (21.)	5,13 (20.)
Cypern	8,66 (16.)	2,40 (24.)	4,98 (19.)	4,66 (24.)
Danmark	8,74 (11.)	2,69 (22.)	7,76 (3.)	5,45 (15.)
Estland	8,28 (21.)	2,25 (25.)	7,48 (5.)	4,96 (22.)
Finland	9,40 (2.)	3,43 (13.)	7,53 (4.)	6,09 (5.)
Frankrike	8,97 (6.)	3,54 (11.)	4,68 (23.)	5,38 (16.)
Grekland	8,47 (20.)	2,84 (20.)	2,95 (27.)	4,32 (25.)
Irland	9,01 (5.)	2,18 (26.)	3,43 (25.)	4,16 (26.)
Italien	8,57 (18.)	3,93 (6.)	5,36 (16.)	5,69 (7.)
Lettland	7,65 (26.)	5,38 (1.)	6,59 (10.)	6,46 (3.)
Litauen	8,09 (24.)	3,70 (10.)	6,37 (11.)	5,68 (8.)
Luxemburg	8,76 (10.)	2,91 (18.)	7,25 (7.)	5,53 (12.)
Malta	7,67 (25.)	2,17 (27.)	3,31 (26.)	3,87 (27.)
Nederländerna	9,07 (4.)	2,77 (21.)	6,07 (13.)	5,26 (18.)
Polen	8,50 (19.)	3,37 (15.)	6,11 (12.)	5,54 (11.)
Portugal	8,63 (17.)	3,95 (5.)	3,76 (24.)	5,23 (19.)
Rumänien	7,37 (27.)	3,99 (4.)	5,66 (15.)	5,48 (14.)
Slovakien	8,72 (12.)	3,76 (9.)	6,92 (9.)	6,01 (6.)
Slovenien	8,70 (14.)	3,79 (7.)	7,42 (6.)	6,12 (4.)
Spanien	8,25 (22.)	3,15 (17.)	4,98 (18.)	5,07 (21.)
Storbritannien	8,78 (9.)	3,78 (8.)	4,86 (20.)	5,52 (13.)
Sverige	9,41 (1.)	4,20 (3.)	8,26 (1.)	6,73 (1.)
Tjeckien	8,70 (13.)	2,81 (19.)	7,98 (2.)	5,57 (9.)
Tyskland	8,97 (7.)	3,36 (16.)	5,80 (14.)	5,56 (10.)
Ungern	8,66 (15.)	3,48 (12.)	4,73 (22.)	5,29 (17.)
Österrike	9,21 (3.)	4,47 (2.)	7,04 (8.)	6,56 (2.)
EU:s medeltal	8,60	3,34	5,82	5,41
Världens medeltal	6,59	4,57	3,96	4,80

Sverige är alltså Europeiska unionens bästa land mätt med indexet för hållbart samhälle. Finland klarar sig inte i denna jämförelse inom miljödimensionen (13:e) på grund av växthusgasutsläppen och den stora konsumtionen av naturresurser. I en internationell jämförelse är Finland först på 103:e plats i miljömässig hållbarhet, men är trots allt åttonde i total hållbarhet. Schweiz är det främsta landet i världen i fråga om hållbarhet, Sverige är nummer två och Norge nummer tre. Om ländernas ordningsföljd räknas ut utifrån indikatorernas geometriska medeltal blir Finland femte efter Schweiz, Sverige, Norge och Österrike. Genom att bolla med den statistiska matematiken kan man något ändra ordningsföljden för länderna i täten, men den grundläggande bilden är klar, Finland är något efter de främsta länderna i täten, men i en fullgod grupp.

FRAMTIDEN FÖR HÅLLBAR UTVECKLING I EUROPEISKA UNIONEN

Finland placerar sig i Europa – och i hela världen – i täten för hållbar utveckling. På 2000-talet förbättrade Tjeckien, Lettland och Slovenien sin position. Däremot utvecklades Irland, Nederländerna, Portugal, Slovakien och Storbritannien i svagare riktning. Indexet för hållbart samhälle 2012 (SSI-2012) preciserar bilden av Europa. I indexets nya struktur får miljöns välfärd större tyngd. Bl.a. Slovakien har förbättrat sin ställning. Belgien, Grekland, Portugal, Irland, Spanien och Estland har låtit sig komma på efterkälken i Europa. Tyvärr finns inga heltäckande sifferserier från alla länder, men de rapporter över indikatorer för uppföljningen som Eurostat publicerar ger politikerna mycket att tänka på. Statistiska centralbyrån i Sverige har på beställning av miljödepartementet publicerat en övergripande analys, där man följer upp hur förverkligandet av hållbar utveckling i landet skett i förhållande till EU:s genomsnittliga utveckling.¹⁵⁹ Endast i fråga om det allmänna fågelbeståndet på landsbygden har utvecklingen i Sverige varit sämre än medeltalet. En lika heltäckande analys har inte gjorts i Finland.

FN:s konferens för hållbar utveckling Rio+20 innebar en stor mängd utmaningar för Europeiska unionen. EU var i konferensens förberedande förhandlingar tämligen aktiv och också ambitiös. När

förhandlingarna framskred måste unionen dock backa från flera av sina mål. Internationell hantering av hållbar utveckling tog några små steg framåt, när FN:s miljöprogram (UNEP) stärktes och ett högnivåforum för hållbar utveckling inrättades, men dessa förändringar har inte någon särskilt stor inverkan. Ett tioårigt ramprogram för hållbar konsumtion och produktion antogs och man beslutade inleda beredningen av globala mål för hållbar utveckling. Efter Riokonferensen har trycket för ett mer koordinerat samarbete mellan de olika politikområdena ökat. Europeiska unionen blir tvungen att ta ställning till allt starkare internationella konflikter gällande naturresurser, eftersom EU är mycket beroende av import av energi och råvaror.

De utmaningar som hållbar utveckling står inför är globala till sitt väsen. De globala randvillkor (*planetary boundaries*), dvs. de tröskelvärden som vetenskapssamfundet skisserat upp för människosläktets ekonomi, fick inte ännu vid Rio+20-konferensen någon politisk bekräftelse. Grön ekonomi, ett politiskt begrepp som siktar på låga koldioxidutsläpp och sparsam användning av naturresurser, förekommer nu för första gången i ett politiskt program för hållbar utveckling. Som internationelltpolitiska mål kräver resurs- och energieffektivitet, kolsnålhet och involverande grön ekonomi i en värld av globaliserade materialströmmar och produktkedjor en verkligt global politik – en slags planhushållning för hållbar utveckling. En sådan finns ännu inte i sikte: I Rio beslutade man inleda förhandlingar om globala mål för hållbar utveckling, men EU:s förslag om innehållsmässiga områden för målen fick ännu inte understöd. De sista formuleringarna i slutdokumentet gjordes under ledning av Brasilien, och EU fick bli åskådare. I själva verket slog tjänstemännen fast innehållet i konferensens slutdokument innan politikerna ens hunnit anlända till Rio. Europeiska unionen har trots den stora ekonomin inte vuxit till en påverkare av motsvarande storleksklass i den internationella politiken. EU och många av dess medlemsländer strävar efter att vara vägvisare och föregångare i fråga om hållbar utveckling, men att visa gott exempel är dock i internationell politik inte tillräckligt.

Den ekonomiska krisen, finanskrisen, euroområdet kris, den vitt utspridda skuldkrisen – och det ännu vidare utspridda pratet om kriserna – ger inget gott bakgrundsstöd till politiken för hållbar utveckling. Den debatt som inletts av miljöekonomer och medborgarorganisationer om *degrowth*, måttfullhet och kritik mot ekonomisk tillväxt har hamnat i marginalen, när den politiska debattens huvudströmningar söker nya källor för tillväxt. Grön ekonomi kom till den politiska debatten på olika fora för FN:s miljöprogram (UNEP)¹⁶⁰ under åren 2010–2011, och behandlades i flera forskningsinstituts och organisationers rapporter. Industriländernas samarbetsorganisation OECD lade i god tid före Riokonferensen fram en strategi för grön ekonomisk tillväxt, ett resultat av samarbete av alla dess kommittéer.¹⁶¹ OECD:s strategi siktar på en ändring av ekonomins strukturer så att i synnerhet de utmaningar som hänför sig till klimatpolitiken och minskade naturresurser kunde bemötas samtidigt som ekonomisk tillväxt skapas. OECD:s strategi är såtillvida viktig att bemötandet av miljöutmaningar där är en väsentlig del av den ekonomiska politiken och näringspolitiken.¹⁶² De utvecklade industriländerna och Europeiska unionen har starkt börjat driva en politik för grön eller hållbar tillväxt. Politiken är teknologibetonad men siktar också på en omfattande struktururomvandling.

Statsminister Jyrki Katainens regering bereder en framtidsredogörelse som riktlinje för den följande regeringen ”Hållbar utveckling och välfärd i Finland 2030”. Redogörelsen söker element för framgång bl.a. i den förändrade geopolitiska ställningen som produceras av klimatförändringen för stater i norr. Utnyttjande av de rikliga naturresurserna i de arktiska områdena blir ekonomiskt möjligt när istäcket över Norra ishavet krymper. Nya kortare fartygsrutter från Europa österut via norr öppnar handelsförbindelser och skapar arbetstillfällen för den finska skeppsbyggnadsbranschen som specialiserat sig på arktiskt kunnande. Våra omfattande vattenresurser och skogar ger relativ konkurrensfördel i förhållande till länder som drabbats av torka som en följd av klimatförändringen. Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer Tekes program på tiotals miljoner euro, Vägen till hållbar utveckling och Grön gruvsdrift samt

Sitras nya strategiska riktlinjer för hållbar utveckling ger behövligt stöd till regeringens programmering av politiken. Dessutom bereds i Finland en politikram för den nationella politiken för hållbar utveckling i enlighet med de allmänna politikmålen från Rio+20-konferensen.

Europeiska unionens politik för hållbar utveckling och reformen av den strategi som ger riktlinjer till politiken har över-skuggats av den stärkta tillväxtpolitiken. Det återstår att se, hur väl man beaktat hållbar utveckling i reformen av strategin Europa 2020 och i det kommande sjunde miljöprogrammet. Vi lever nu i tiden efter Riokonferensen. EU blir tvungen att skapa nya riktlinjer för hur tillväxtpolitiken, miljöpolitiken, utvecklingspolitiken och hållbarhetspolitiken ska samordnas. Gemenskapen har utmaningar på två olika håll: hur ska EU utforma sin hållbarhetspolitik i förhållande till de globala utmaningarna för ekonomi och miljö och i förhållande till medlemsländerna.

”ETT HELT EGET ENERGISNÅLT HUS”

Ekologiska synpunkter var inte främst i Petteri Hyypäs tänkande när han började planera ett eget hus. Fyrapersonersfamiljen bodde i ett parhus i Kyrkslätt.

”Småningom fick vi lust att skaffa ett helt eget hus, med egen gård”, säger Hyypä. Familjen ville ha ett stenhus, med en putsad fasad.

Hyypä hade som tonåring hjälpt sin egen far i husbygge och visste att han nu själv skulle få hjälp av sin far i arbetet. När de hade tur i lottdragningen om tomter, började husbygget. Men alldeles först måste man besluta vilket material huset skulle byggas av.

Hyypä har ingenjörsutbildning. Han tyckte det var meningsfullt att jämföra olika material och i ett eget hus var det viktigt att räkna energikonsumtionen redan därför att man ville hålla husets kostnader i styr. Detta fick Hyypä att analysera passivhuslösningar. Han tycker dock att energisnålt hus är en bättre benämning.

”Vi kom fram till att bygga ett helt eget energisnålt hus”, sammanfattar Hyypä.

Slutligen valde Hyypä till husmaterial passivtriploblock, som utöver att de har en god värmeisoleringsförmåga också har en annan utmärkt egenskap. De är mycket lättare än vanliga lättbetongblock. ”När grannarna beställde lyftanordningar till sina byggplatser för att lyfta blocken, klarade vi oss med min far på egen hand”, berättar Hyypä.

”När vi badar bastu värmer vi också huset.”

Sedan var det dags att bestämma hur huset skulle uppvärmas. På området fanns möjlighet till fjärrvärme, vilket hade varit ekologiskt motiverat. Hyypä kalkylerade noggrant familjens energikonsumtion. Kalkylerna påvisade att fjärrvärmen på grund av prissättningssystemet hade blivit onödigt dyr under de månader som värmekostnaderna är små. Att helt ty sig till elvärme kändes inte vettigt. Hjälpen kom i form av en vedeldad bastu.

Hyypä lärde känna ett företag som säljer en insamlingspipa som ska monteras samman med bastuugnen. Den samlar in värmen från rökgaserna och styr den till att värma upp huset och bruksvattnet. Hyypä tycket att detta inte endast var en vet-

tig utan också en trevlig lösning. Familjen gillar att bada bastu, och nu skulle man dessutom genom att bada bastu få vattnet att cirkulera i golvvärmen.

Hyypä tog igen fram Excel-tabellerna och räknade. Det lönar sig inte att genomföra en lösning som känns trevlig om den inte återbetalar sig själv. Kalkylerna påvisade att det var möjligt att täcka hälften av husets uppvärmningsbehov genom familjen Hyypäs bastubadande. Det blev affär!

Solen är gratis men insamlingssystemen kostar. När huset hunnit bebos lite längre och den verkliga energikonsumtionen och dess pris är känt, kan Hyypä väl ännu investera i solfångare. Han har redan tittat hur solen når taket på det egna energisnåla huset.

Plats för en elbil

De största växthusgasutsläppen i privat konsumtion kommer från boende, persontrafik och mat. Med tanke på hållbar utveckling är det därför inte egalt hur ett hus uppvärms, hur vi rör oss och vad vi äter.

I stora städer är det lätt att kritisera dem som kör med egen bil i glesbygden. Men i glest bebyggda områden såsom Kyrkslätt är det bara krångligt att klara sig utan bil. ”Jag tror vår familj är den enda i grannskapet som bara har en bil på gården”, säger Petteri Hyypä. Därför att Hyypäs hustru åker till jobbet om morgnarna.

Petteri Hyypä har en framstegsvänlig arbetsgivare på IT-området som ger de anställda distansarbetsdagar. Därför har det energisnåla huset ett arbetsrum i bottenvåningen, där Hyypä arbetar de flesta dagar. De fåtaliga kontorsdagarna åker han tåg.

Det finns ändå utrymme för två bilar i garaget. Petteri Hyypä har tänkt följa med i lugn och ro hur elbilarna utvecklas. De är mycket miljövänligare än vanliga bilar med förbränningsmotor. Och den andra bilen kunde ju gärna vara sådan som man bara åker korta sträckor med: man åker till butiken, till mor- och farföräldrarna... Och kanske kunde elbilen dessutom laddas med el som producerats genom solenergi.

8.

EUROPAS BÄSTA LAND?

TAPIO RAUNIO & JUHO SAARI

Intensifieringen av integrationen i Europa och den därtill hörande utvidgningen av EU:s behörighet har på ett väsentligt sätt ändrat politiken i vår världsdel. Samtidigt har gränsen mellan unionens politik och den nationella politiken suddats ut – man kan därför tala om en gradvis framskridande sammansmältning mellan medlemsstaterna och unionen. EU:s betydelse för medlemsstaterna har stärkts: den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen har utvidgats, unionens medborgares rättigheter har ökat och den finanspolitiska styrningen har stärkts. Vid en jämförelse av unionen i början av 1990-talet och unionen i början av 2010-talet märker man en klar kvalitativ skillnad i unionens verksamhetsprinciper, mål och frågeställningar.

Medlemsstaternas och unionens stärkta ömsesidiga beroende syns också i forskningen. För fem eller tio år sedan kunde man ännu utan större svårigheter urskilja EU:s inverkan på medlemsstaternas olika politikområden.¹⁶³ Nuförtiden är en analys av detta slag mer utmanande, eftersom orsaker och följdverkningar inte längre kan separeras kategoriskt från varandra. Den nationella politiken har formats av den europeiska politiken och tvärtom. Politiken i europeiska stater har europeiserats, dvs. likriktats eller likformats med varandra.

Sammansmältningen av Europa och politikens europeisering innebär naturligtvis inte att de nationella och partipolitiska intressena skulle försvinna eller att något slags allmän europeisk harmoni skulle uppstå. Snarare är det så att medlemsstaterna som står i ständig växelverkan med varandra sammanjämkar sina nationella intressen i en allt öppnare verksamhetsmiljö. Sålunda kopplas den

nationella fördelen allt starkare ihop med reformen av Europeiska unionen och reformen av EU kopplas allt starkare ihop med den nationella politikens framtid. Förenklat innebär detta att insatserna blivit större: medlemsstaterna har mer att förlora och vinna i EU:s förhandlingar.

SAMMANSMÄLTNINGSPOLITIK

Den stegvis framskridande sammansmältningen inverkar också på verksamheten hos medlemsstaternas partier och regeringar. I dagens Europa kan inte ett enda betydande nationellt parti bygga upp sitt politiska program utan en EU-politik. I de flesta medlemsländerna finns inget nationellt samförstånd om EU-politiken, varför partierna blir tvungna att balansera mellan sina egna ståndpunkter och väljarnas synpunkter. Sammanjämkningen av intressena hos de nationella partierna och deras europartier på den europeiska nivån samt deras partigrupper i Europaparlamentet kommer med en egen dimension till detta.

De nationella partierna har i växande grad stött på svårigheter inom EU-politiken. Kärnan i problemet är det till demokratin väsentligen hörande beaktandet av folkets åsikt och intressen. Människorna på EU:s område kan inte anses vara en nation med en delad känsla av samhörighet. Unionens största och politiskt viktigaste skillnad i jämförelse med egentliga förbundsstater – t.ex. Förenta staterna eller Tyskland – är den svaga gemensamma identiteten och politiska gemenskapen.¹⁶⁴ Medborgarnas primära identifikationsobjekt är deras egen medlemsstat eller en region eller ett samfund där, inte EU.

Attityden gentemot integrationen förklaras därför snarare av de fördelar som följer av EU-medlemskapet än av emotionella eller ideologiska faktorer. Integrationens understöd är starkare bland de befolkningsgrupper som får ekonomisk eller annan nytta av integrationen och av att gränserna öppnats. I undersökningar som gjorts under den senaste tiden har också inverkan av den nationella identiteten fått en större tyngd: om medborgarna identifierar starkt med sin medlemsstat, ställer de sig mer kritiskt till en fördjupad

integration. Forskarna och medierna har dessutom under senaste tid fäst stor uppmärksamhet vid att understödet av integrationen har försvagats bland medborgarna. Denna kritiska allmänna opinion kan åtminstone delvis uttryckligen tolkas utgöra en motreaktion mot att integrationen fördjupas.

Förändringarna i medborgaropinionen återspeglar sig naturligtvis på partierna. Den europeiska integrationen har visat sig vara en svårare fråga för partierna i medlemsländer som i fråga om utvecklandet av EU är mindre enhetliga internt än på dimensionen höger-vänster. Dessutom har meningsskiljaktigheterna mellan partierna och deras anhängare i fråga om integrationen bara ökat. Enligt den enkät som ordnades i samband med Europaparlamentsvalet 2009 förhåller sig partierna i varje medlemsland i unionen mer positivt till integrationen än medborgarna.¹⁶⁵ Det är sålunda logiskt att de traditionella maktpartierna har strävat efter att undvika en offentlig debatt om integrationen, eftersom detta kunde försvaga partiernas understöd i valen. Det är därför närmast bara de EU-kritiska partierna, såsom sannfinländarna i Finland, som har väckt en politisk debatt om integrationen.

I och med att integrationen har intensifierats och att politiken i medlemsländerna och i unionen har smultit samman har EU blivit en allt viktigare faktor för medborgarna och i synnerhet för de nationella partierna. Utvecklingen gick att observeras redan innan euroområdets kris började, men av förståeliga skäl har stabiliseringsåtgärderna på euroområdet lett till en politisering av integrationen i medlemsländerna. Regeringspartierna runt om i Europa har blivit tvungna att försvara impopulära och dyra stabiliseringsåtgärder. Samtidigt har man inom medierna och i den politiska debatten bedömt och kritiserat i mer direkta ordalag nationella strukturer i medlemsländerna som avviker från varandra.

Medborgarnas alltmer kritiska attityd gentemot integrationen sammankopplad med den nationella politiseringen av EU innebär en väsentligen större begränsning av svängrummet hos medlemsstaternas regeringar i förhandlingar på EU-nivå – och detta i sin tur försvagar unionens förmåga att förnyas och skapa lösningar som skulle duga åt alla till utmaningar som drabbar kontinenten.¹⁶⁶

Liksom det framfördes i det inledande kapitlet till detta verk, vilar en granskning av unionens ”grundlag”, dvs. grundfördragen, på samstämmighet bland medlemsländerna – varje medlemsstat har alltså vetorätt i fråga om ändringar i grundfördragen. Att skapa gemensamma lösningar mellan närmare trettio stater är utmanande, ofta t.o.m. omöjligt. I unionen finns alltid en eller flera medlemsländer, vars regering av ideologiska skäl eller till en följd av inrikespolitiskt tryck ställer sig mot de andra länderna. De nationella krav gällande garantier som Finland framförde efter riksdagsvalet på våren 2011 till stödpaketen för euroområdet är ett utmärkt exempel på detta.

Sammansmältningen kan därför te sig framför allt som en begränsning för politiken, eftersom medlemsstaterna blir tvungna att anpassa sina nationella åtgärder till en europeisk referensram. Samtidigt innehåller sammansmältningen också en äkta möjlighet till påverkan, där ett skickligt nationellt parti eller regering förmår lämna sitt spår i de europeiska politiska lösningarna. Nyckelrollen får då ett nationellt partis eller regerings effektiva nätverksbildning och sökning av bundsförvanter inom EU. Nedgången i vänsterpartiernas understöd på olika håll i Europa ökade i början av millenniet EU-politikens marknadsinriktning. Centerhögerpartierna har haft ideologisk färgstege i EU under senaste år: de har dominerat majoriteten av posterna eller rösterna i kommissionen, rådet, Europeiska rådet och Europaparlamentet. Så har i synnerhet partierna inom högern haft goda förutsättningar att använda unionen för främjande av sina program mål. De finländska partiernas förmåga att uppnå sina politiska mål beror i växande grad både på nivån av deras Europakännande och deras förmåga att skaffa likasinnade partner inom EU:s institutioner.¹⁶⁷

MÅLEN GÅR I KORS

En viktig dimension av EU-politiken är analysen av medlemsländernas relativa position och dess förändring. I princip kan man anta att varje medlemsland strävar efter att placera sig så högt som möjligt på de europeiska resultattavlorna. Nationellt tjänar framgången

politikens legitimitet, dvs. berättigande och på EU-nivån riktas den europeiska politiken under gruppträck i den riktning som det framgångsrika medlemslandet önskar. Det gynnar inte ett enda land att dess förmåga att genomföra europeisk lagstiftning visar sig vara svag eller att dess konkurrenskraft är sämre än medlemsstaternas medeltal.

Det är klart att ett medlemsland har svårt att placera sig i toppen av resultatlistorna för alla politikområden. I unionens retorik försökte man länge avlägsna dessa problem i fråga om att de olika politikområdena uteslöt varandra genom att betona ”den ömsesidigt stärkande inverkan som de olika politiksektorerna hade på varandra”. Enligt denna synpunkt som ofta framfördes i synnerhet i början av 2000-talet utgjorde den ekonomiska politiken samt sysselsättnings- och socialpolitiken på sätt och vis de tre hörnen i en triangel. Genom att stärka hörnen stärks också helheten. I kärnan fanns tanken om en nationell politikmodell som kunde förnyas genom samarbete mellan olika ministerier.

Tanken om en nationell politikmodell var maktpolitiskt neutral och gick att motivera teoretiskt. Där steg inget politikområde ovanom de andra och det skapade en föreställning om att alla drar åt samma håll. Varje politiksektor bidrog med ett tilläggsvärde i helheten: de var alla jämlika ”produktionsfaktorer” eller ”sociala investeringar”. Dessutom tänkte man att försummelse att genomföra vissa politikområden hade lett till ännu större kostnader.¹⁶⁸ Sålunda behövdes främst mer samarbete och politik-kunskande, hellre än tvärpolitiska och sektorsöverspännande strukturella reformer.

Teoretiskt grundade sig detta perspektiv på tanken om ömsesidigt kompletterande och ömsesidigt betingande politikområden. Enligt detta tänkesätt kan politikområdena som utvecklats i växelverkan med andra bilda en helhet som är mer än summan av dess delar. Därför kan en dylik ”integrerad politikhelhet”, där t.ex. den ekonomiska politiken, sysselsättnings-, utbildnings- och socialpolitiken har utvecklats i växelverkan både sinsemellan och med näringslivet och arbetsmarknaderna, producera mer tilläggsvärde för samhället än politikområdena som utvecklats separat.¹⁶⁹

När millenniets första decennium gick mot sitt slut, lyftes till kärnan för unionspolitiken också uttryckligen främjandet av tillväxt och sysselsättning. De övriga politikområdena stödde detta mål eller tvärtom. I princip ville varje medlemsstat vara en optimal vinnare i alla dimensioner. Länderna strävar efter en hög konkurrenskraft, hållbarhet i den offentliga ekonomin, jämn inkomstfördelning, god jordbrukspolitik, hållbar miljö och andra saker som förmodas vara viktiga. I praktiken blir medlemsstaterna dock ofta tvungna att göra t.o.m. smärtsamma val genom att prioritera vissa dimensioner på bekostnad av andra mål. Det att någon av dimensionerna i politiken – t.ex. tillväxt och sysselsättning – ställs ovanom ett annat mål, säger mycket om medlemslandets samhälle och värderingar. Ju större skillnaderna mellan de olika politikområdena är, desto svårare är det att utveckla samhället på lång sikt.

MEDLEMSLÄNDERNAS RELATIVA POSITION

Medlemsländerna kan jämföras på många sätt. T.ex. flerdimensionerade indikatorer på konkurrenskraft och välfärd är goda instrument för det. I det följande bedöms skillnaderna mellan medlemsstaterna med hjälp av dem. Jämförelsen görs med etablerade kombinationsindikatorer, med hjälp av vilka man strävar efter att bedöma ländernas konkurrenskraft och anpassningsförmåga eller välfärd.¹⁷⁰ Alla dessa begrepp förstås i tämligen vid bemärkelse. Detaljerade uppgifter om indexen finns i hänvisningarna. I de flesta indexen ingår en stor del av världens länder, i allmänhet över ett hundra länder. Vårt intresse fokuserar uttryckligen på utvecklingen inom unionen, varför vi har avgränsat alla andra stater från granskningen. Därför är det möjligt att det mellan medlemsländerna i EU finns andra stater. Dessutom är det naturligt, att vissa länder i världen kan vara bättre än alla medlemsstater i unionen. Ibland fattas det i ett index något (litet) medlemsland. Då har det indextal som anger placeringen ersatts med medeltalet för det medlemslandets placeringstal i de övriga indexen.¹⁷¹

En sammanfattning av resultaten finns i tabell 1. Finland och Sverige har i Europa den överlägset starkaste positionen i ljuset av

TABELL 1. EUROPAS BÄSTA LAND I: GLOBALA INDEX.

	Least failed	Prosperity	Global dynamics	World Competitiveness	News-week	Boole-värdet ^a
Finland	1	3	1	2	1	8
Sverige	2	2	2	1	2	9
Danmark	3	1	6	5	5	20
Nederländerna	7	4	9	4	4	28
Tyskland	8	8	4	3	6	29
Luxemburg	4	7	10	10	3	34
Österrike	6	7	3	8	10	34
Irland	5	5	12	11	9	42
Frankrike	10	10	5	9	8	42
Belgien	9	9	7	7	11	43
Storbritannien	13	6	16	6	7	48
Slovenien	11	11	11	22	14	69
Spanien	15	12	18	13	12	70
Tjeckien	14	14	14	14	15	71
Portugal	12	13	19	18	17	79
Polen	19	15	13	15	18	80
Italien	20	16	17	16	13	82
Slovakien	18	17	8	24	19	86
Estland	21	18	18	12	20	89
Malta	16	19	19	21	19	93
Litauen	17	21	19	17	22	96
Ungern	22	19	15	20	21	97
Grekland	24	20	20	27	16	107
Cypern	27	23	23	19	23	115
Lettland	23	23	23	23	23	115
Bulgarien	25	22	24	25	24	120
Rumänien	26	24	25	26	25	126

a) Boole-värdet erhålls så att länderna rangordnas i enlighet med varje indikator och de placeringstal som erhålls för de olika indikatorerna adderas. Ju lägre summa, desto bättre Boole-värde.

de indikatorer som använts. Danmark finns nära dem. Därefter kommer Nederländerna, Tyskland och Österrike. Länderna i täten är länder som klarar sig mycket bra mätt med alla indikatorer. I den andra änden finns inte överraskande de nyaste medlemsländerna i unionen Rumänien och Bulgarien samt Grekland och Cypern och kanske något överraskande Lettland.

Bulgariens och Rumäniens dåliga placering beror på att de är länder som långsamt reser sig från realsocialismen och de lider av föråldrad näringsstruktur, dålig kvalitet på den offentliga förvaltningen samt inre spänningar i det politiska systemet. Deras framtid är beroende av den interna reformförmågan och externa stöd, framför allt medel som fås från unionens strukturfonder. Som medlemsländer som står utanför euroområdet har de både större internt svängrum och mindre sporrar att utföra reformer som otvivelaktigt behövs.

När man analyserar mer detaljerat krisländerna inom euroområdet, är bilden mycket splittrad. Grekland placerar sig där var man kan förmoda att landet hör, dvs. i botten på listan. Det nyaste materialet försämrar dess relativa position ytterligare. Detsamma gäller Cypern. Däremot förefaller Ungern vara på ett bättre utvecklingsspår. Av de övriga krisländerna är Italien, Portugal och Spanien inte i denna bedömning i det sämsta kastet och Irland verkar klara sig mycket bra. En förklaring finns åtminstone delvis i att t.ex. i Irland förvisso är den offentliga ekonomin i kris, men dess institutionella struktur är positiv för näringslivet. Detta förbättrar dess framtidsutsikter. I Grekland däremot kombineras skuldsättningen i den offentliga ekonomin med ett inflexibelt näringsliv.

För den europeiska befolkningen får små länder en överbetonad roll i jämförelser som den som beskrivs ovan. Den största delen av unionens befolkning bor i några stora länder, varav de viktigaste är Tyskland, Storbritannien, Frankrike och Italien. Dessutom kan man placera Polen och Spanien i en mellangrupp. Bara en liten minoritet av européerna bor i de länder som rankats som de bästa, men majoriteten av européerna bor dock i medlemsstater som klarar sig relativt bra. Dessa är framför allt Tyskland och Frankrike.

Bland de största EU-länderna är problemen störst i Italien. Även här måste man dock beakta att Italien uppdelas i tre storregioner, i vilka levnadsstandarden och livskvaliteten utvecklats i mycket olika takt. Norra området klarar sig bäst, Centrala Italien (Romområdet) klarar sig medelmåttigt och i söder finns det mycket få regioner som klarar sig bra. I stort sett i samma grupp som Italien placerar sig i denna jämförelse Polen och Spanien, där det under senaste tid förekommit starka protester mot regeringens stabiliseringsåtgärder.

MEDLEMSLÄNDERNAS FRAMGÅNG PÅ BOKENS TEMAOMRÅDEN

Med den metod som används ovan kan man också separat analysera de politikområden som granskas i detta verk. Av varje område har i jämförelsen tagits med en indikator, vilken har valts av skribenten till respektive kapitel. Utöver de valda indikatorerna används bruttonationalprodukten som generell indikator. Man kan försvara att den tagits med utöver med bruttonationalproduktens hegemoniska ställning som grundläggande indikator i samhällspolitiken också med dess mycket höga korrelation till de flesta andra indikatorerna för samhällsutveckling: nivån på bruttonationalprodukten korrelerar mycket väl med t.ex. förnöjsamheten med livet, livskvaliteten och levnadsstandarden. Men om man enbart koncentrerar sig på bruttonationalprodukten ger det en på ett grundläggande sätt förvrängd bild av människors välfärd och hälsa samt av miljöns tillstånd. Dessutom innehåller den ingen information om hur bruttonationalprodukten fördelas mellan olika socioekonomiska grupper.

Tapio Raunio som analyserat politiken använder som indikator deltagandet i valet vid nationella parlamentsval (tal 2). För att eliminera slumpmässiga faktorer anges talet som ett landsspecifikt medeltal för valen under 2000-talets första decennium. Det är bra att beakta att man i vissa länder har valplikt, vilken i någon mån förvränger resultaten. Jaakko Kiander som analyserat konkurrenskraften valde arbetslöshetsgraden (tal 3). Arbetslösheten är en så tillvida problematisk indikator att den del av befolkningen i arbetsför ålder som står utanför den sysselsatta arbetskraften fördelas i flera grupper såsom studerande, personer som rehabiliteras, sjuklediga,

förtidspensionerade och föräldralediga.¹⁷² Arbetslösheten berättar dock om väsentliga saker i fråga om det allmännas förmåga att hantera sin ekonomiska politik och samhällspolitik. Ju fler arbetslösa det finns i samhället, desto större svårigheter har arbetsmarknaderna och det socialpolitiska systemet att placera personer i olika uppgifter.

Juho Saari som forskat i offentliga ekonomier och sociala utgifter valde den offentliga ekonomins underskott till indikator (tal 4). I likhet med arbetslösheten kan underskott i den offentliga ekonomin tolkas på många olika sätt. Det kan vara en konjunkturbunden och tillfällig situation eller ett strukturellt drag, som talar om ett hållbarhetsunderskott i den offentliga ekonomin. På bedömningen av dess samhällspolitiska betydelse inverkar också de räntekostnader som orsakas av underskottet. Samtidigt mäter den dock pulsen på den offentliga ekonomin, eftersom regeringarna i allmänhet reagerar snabbt på underskott.¹⁷³

Susan Kuivalainen och Elina Palola som forskat i inkomstfördelning och fattigdom valde talet för graden av risk att drabbas av fattigdom till indikator (tal 5). Enligt definitionen i indikatorn riskerar en människa att drabbas av fattigdom som har inkomster som understiger 60 procent av de genomsnittliga (median) inkomsterna i landets hushåll. Det är en sedvanlig fattigdomsindikator, dock kan den kritiseras för att platta till och inskränka fattigdomen till en enda indikator baserad på inkomster.¹⁷⁴

Ilkka P. Laurila som forskat i jordbrukets lönsamhet uppskattar att det bästa sättet att mäta jordbrukets framgång på är att som indikator använda medeltalet för jordbrukets lönsamhetskoefficienter från åren 2005–2009 (tal 6). Till sist mätte Sauli Rouhinen som forskat i hållbar utveckling miljöns tillstånd med ett index som konstruerats av det nederländska forskningsinstitutet Sustainable Society Foundation (tal 7). Indexet är en del av ett mångdimensionerat indexsystem som mäter samhällets hållbarhet.¹⁷⁵ Eftersom indexets ekonomiska och sociala dimensioner behandlas i de andra politikindikatorerna, beaktas här endast dess miljödimension.

Resultaten har sammanfattats i tabell 2, vilken torde ge orsak till eftertanke för en längre tid. Inte ett endaste land klarar sig

TAULUKKO 2. TABELL 2. EUROPAS BÄSTA LAND II: POLITIKOMRÅDEN.

	Ekonomi	Politik	Konkur- rens- kraft	Offentliga ekonomi	Inkomst- fördelning	Jord- bruk	Hållbar utveckling	
Indikator	Bruttona- tional- produkt	Röstnings- aktivitet	Arbets- löshet	Underskott i offentliga ekonomin	Fattig- doms- risk	Lön- samhet	Miljöns tillstånd	Boole- värde
Österrike	3	8	1	9	4	11	2	38
Luxemburg	1	2	2	4	11	14	18	52
Sverige	5	6	9	2	7	25	3	57
Finland	9	14	10	3	8	16	13	73
Nederländerna	2	9	3	16	2	21	21	74
Tyskland	7	10	4	5	14	18	16	74
Belgien	8	3	8	13	12	9	23	76
Tjeckien	18	21	6	11	1	4	20	81
Malta	16	1	5	10	13	12	27	84
Ungern	22	13	18	8	5	7	12	85
Danmark	6	5	12	6	9	26	22	86
Italien	12	7	17	14	21	15	6	92
Frankrike	11	23	16	19	10	10	11	100
Slovenien	15	17	13	23	6	22	7	103
Estland	21	24	15	1	15	2	25	103
Lettland	25	15	24	12	27	3	1	107
Storbritannien	10	20	11	24	18	20	8	111
Slovakien	20	18	22	17	3	27	9	116
Bulgarien	27	22	20	7	24	5	14	119
Portugal	19	19	25	15	20	19	5	122
Cypern	14	4	19	22	17	24	24	124
Polen	23	27	14	18	19	8	15	124
Spanien	13	12	27	25	25	6	17	125
Rumänien	26	25	7	20	26	17	4	125
Litauen	24	26	21	21	23	1	10	126
Grekland	17	11	26	26	22	13	19	134
Irland	4	16	23	27	16	23	26	135

konsekvent utmärkt i alla dimensioner. Det finns alltså inte ett enda medlemsland som har förmått uppnå alla dessa eftersträfvansvärda mål. Dessutom är det intressant att märka att ett land som klarat sig utmärkt i en dimension i någon annan dimension kan ha haft mycket dålig framgång. T.ex. Litauen som klarar sig utmärkt inom jordbruk klarar sig endast inom denna sektor, och på samma sätt klarar sig Lettland endast i fråga om miljöns tillstånd.

Trots att ländernas framgång inom olika områden är mycket splittrad, verkar de länder som klarar sig sämst få ganska dåliga resultat på de flesta eller alla delområden. Grekland klarar sig egentligen inte bra i någon av dimensionerna. I Spanien klarar sig endast jordbruket måttligt och Irlands placering förbättras endast av en tämligen hög bruttonationalprodukt. Cypern blir lyft från den lägsta gruppen av ett högt valdeltagande och Portugal av miljöns mycket goda tillstånd. Dessa länders allmänna bild är dock mycket dystur.

Det visar sig att Österrike är Europas bästa land. Det är ett mycket balanserat land med en hög bruttonationalprodukt, ett litet antal arbetslösa och fattiga samt en utmärkt skött miljö, men landet är tämligen starkt också på andra delområden. Luxemburg placerar sig på andra plats. Bakom dess framgång ligger dock inte så mycket en balanserad utveckling som framgång i de fyra dimensionerna – bruttonationalprodukt, valdeltagande, kontroll av arbetslöshet och offentligt underskott – och en tämligen svag framgång i de andra dimensionerna. Luxemburgs placering påverkas också av valplikten. Bruttonationalprodukten är i Luxemburg helt i egen klass. När medeltalet för länderna i Europeiska unionen är 100, får Luxemburg värdet 274, Nederländerna kommer närmast med ett värde på 131 (Finlands värde är 116, alltså 16 procent över medeltalet i Europa). Sverige som kommer tredje är i själva verket ett mer balanserat land än Luxemburg, men den usla lönsamheten för dess jordbruk sänker landets poängtal väsentligt. Utan det skulle Sverige vara Europas näst bästa land.

Finland kommer på en fjärde plats i analysen. I jämförelse med de globala konkurrens- och välfärdsräkningar i tabell 1 är denna placering kanhända överraskande låg. För en nation som under senaste år vant sig vid bästa möjliga framgång kan detta vara ett

något beskt piller att svälja. Samtidigt är resultatet dock i samklang med tidigare statistik. Bäst klarar sig Finland i fråga om underskott i den offentliga ekonomin, men inte ens där är Finland bland de bästa länderna i Europa. I Finland finns inte heller den minsta andelen fattiga. Rentav sju länder finns före Finland, om också någon kanske tröstas av att skillnaderna mellan länderna är mycket små. Också Finlands relativa position har försvagats mycket drastiskt i jämförelse med tiden före omvälvningen på 1990-talet, när andelen fattiga av befolkningen i Finland var bland de minsta i Europa. Skillnaderna mellan länderna är små också i fråga om bruttonationalprodukten. Finland är i en dräglig situation som nionde, men framför Finland finns flera länder med mycket små skillnader, såsom Belgien och Tyskland. Något tillspetsat kan man säga att Finland sköter den offentliga ekonomin bättre än nationalekonomin. Finlands position försvagas också av en relativt svag framgång i fråga om skötseln av arbetslöshet och miljöns tillstånd. Placeringen försvagas ytterligare av det låga valdeltagandet och jordbrukets dåliga produktivitet. Båda är erkända problem.

För den tillbucklade nationella stoltheten kanske det är trösterikt att sådana länder som Danmark som ofta bedöms vara landet med den bästa anpassningsförmågan och de små dynamiska välfärdsstaterna Nederländerna och Belgien samt alla stora länder i Europa, Tyskland, Italien, Frankrike och Storbritannien i denna tabell kommer efter Finland. Danmarks framgång försvagas av jordbruket och miljöns tillstånd. Om dessa delområden inte togs i beaktande, skulle Danmarks position vara klart starkare och jämförbar med Finland. Detta gäller också Nederländerna. Belgien klarar sig bättre än Danmark och Nederländerna inom jordbruket men inte i fråga om miljöns tillstånd. Där är valdeltagandet högt, vilket dock talar mer om spänningar mellan språkgrupperna och regionerna än om medborgarnas aktiva deltagande i politiken. Det gemensamma för dessa små EU-länder är en hög levnadsstandard, stor energikonsumtion, tät bebyggelse och intensivt jordbruk. Det karaktäristiska för dessa stater är också en stark överkonsumtion av miljöresurserna.

De stora EU-länderna har sina respektive svaga och starka sidor. Tyskland klarar sig bäst i fråga om kontroll av arbetslösheten och av underskottet i den offentliga ekonomin. Men landet hör till det bättre medelkastet i Europa. I Italien begränsar sig framgången till röstningsaktivitet och miljöns tillstånd. Frankrike klarar sig bäst i fråga om bruttonationalprodukten, minskningen av fattigdom, jordbruket och miljöns tillstånd, men landet har svårigheter i fråga om röstningsaktiviteten, minskningen av arbetslösheten och kontroll av underskottet i den offentliga ekonomin. Storbritanniens enda ljusglimtar finns i en hyfsad bruttonationalprodukt och mängd arbetslösa och i miljöns drägliga tillstånd, men i andra avseenden är nyckeltalen en ledsen historia. Inte ett enda av de stora länderna kan kräva att andra länder kopierar sin egen modell som god praxis.

EUROPAS FRAMTID

En bedömning av framgången hos europeiska länder berättar om två saker. För det första berättar det om betydelsen av val av indikator. Den sammanfattade informationen i tabell 1 berättar en mycket konsekvent historia om de små nordiska ländernas framgång. Något tillspetsat kan man säga att ju fler indikatorer man använder och ju klarare de allokeras till konkurrenskraft och välfärd, desto bättre klarar sig de nordiska länderna och andra små medlemsstater i EU. Resultaten i tabell 2 anger för sin del att när samhällen bedöms på flera dimensioner, har de flesta stater några starka sidor, men ingen av dem lyckas klara sig i alla dimensioner.

För det andra, i ljuset av resultaten inom Europa, råder en viss konsekvens i fråga om att receptet på framgång är fortfarande det bästa i landsdelens norra delar, medan västra, södra och östra Europa verkar vara inför allvarligare utmaningar. Mellan medlemsländerna inom EU förekommer anmärkningsvärt stora skillnader. Detta leder till frågan om Europas enhetlighet kan upprätthållas när skillnaderna mellan medlemsländerna i allt större grad verkar växa än krympa.

Samtidigt får Irlands, som placerar sig sist i tabell 2, öde oss att minnas ordspråket om den jordliga lyckans förgänglighet. Ännu för

cirka fem år sedan lovordades Irland som den keltiska tigern som ansågs vara ett gott föredöme också för andra medlemsstater. Också i Finland lyfte man fram Irland som förebild. I tabell 2 finns bland de sista också två andra tillväxtmirakel från 2000-talet, Portugal och Spanien. Dessa resultat lyfter fram frågan, hur det kunde komma sig att dessa länder i vida kretsar ansågs vara förebilder i fråga om tillväxt- och sysselsättningspolitik, när de i efterkloketens obehagliga dager helt klart bar med sig fröet till sitt egen undergång. Resultaten ger också anledning till att betrakta Finland som för närvarande klarar sig mycket bra med mer kritiska ögon än hittills.

I detta verk har man avsiktligt avgränsat analysen till medlemsländerna i Europeiska unionen och i synnerhet till Finland. Samtidigt är det dock skäl att reflektera över hur EU klarar sig globalt. De stora utvecklingslinjerna är välkända. Unionens relativa andel av den globala nationalprodukten har litet i taget krympt, samtidigt som tyngdpunkten för den globala ekonomin småningom håller på att förflyttas till Asien, framför allt till Japan och Sydkorea samt Kina, vilka redan tidigare blivit rika, men också till andra folkrika länder, såsom Indien, Indonesien och Vietnam.

Samtidigt grånar Europa, där de stora åldersklasserna efter andra världskriget i de flesta länderna födde små åldersklasser i slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet, och Europas demografiska struktur blir problematisk för den offentliga ekonomin. Ett undantag är Sverige, där de invandrarvänliga politiska valen på 1960- och 1970-talen nu bär riklig frukt: försörjningskvoten är fördelaktig, trots att nativiteten per kvinna inte är exceptionellt hög i Sverige. Europa klarar sig visserligen fortfarande utmärkt i olika indikatorer som mäter livskvaliteten. Befolkningen är mycket nöjd och medellivslängden är lång. Det index som sammanför dessa faktorer, det s.k. indexet för lyckliga år, producerar utmärkta resultat i Europa. Europa klarar sig också helt bra i undersökningar, där man använt ett flertal indikatorer som kompletterar bruttonationalprodukten. Globalt betraktat verkar dess position som ekonomisk makt och befolkningskoncentration dock snarare försvagas än förstärkas.

Om man som utgångspunkt för politiken ställer framgång i den globala maktkampen, vilket är en naturlig utgångspunkt

realpolitiskt sett, har Europa mycket utmanande tider framför sig. Finland har fortfarande i sin användning bättre kort än de flesta andra EU-medlemsländer. Finlands institutionella struktur är fungerande och Finlands förmåga att förnya samhällspolitikens mål är i en europeisk jämförelse fortfarande god. Finland har således möjligheter,¹⁷⁶ men vårt lands framgång eller avsaknad av framgång beror dock framför allt på EU. I global skala är Finlands andel av världens och Europas befolkning och nationalprodukt betydelselös: om Europa "sjunker till botten", sjunker Finland också.

REFERENSER

1. Hooghe & Marks 2009.
2. Enligt grundfördragen (artikel 5, konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT 2010/C 83/01, 30.3.2010) styrs användningen av unionens behörighet av följande grundläggande principer. I enlighet med *principen om tilldelad behörighet* är unionen endast verksam inom ramen för den behörighet som medlemsstaterna tilldelat den i grundfördragen och för uppfyllandet av de mål som ställs i dessa fördrag. Om unionen inte tilldelats behörighet i grundfördragen, hör den till medlemsstaterna. I enlighet med *subsidiaritetsprincipen* är unionen verksam på områden som inte hör till dess exklusiva behörighet endast om och i den utsträckning som medlemsstaterna inte på den centrala förvaltningens nivå eller på regional eller lokal nivå på ett adekvat sätt kan uppnå målen för den planerade verksamheten, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Unionens organ tillämpar subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten övervakar iakttagandet av subsidiaritetsprincipen i enlighet med det förfarande som bestäms i detta protokoll. I enlighet med *proportionalitetsprincipen* får innehållet i och formen för unionens verksamhet inte gå utöver vad som är nödvändigt för uppfyllandet av målen i grundfördragen. Unionens organ tillämpar proportionalitetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.
3. Det finns rikligt med litteratur om EU:s beslutsfattande. Den bästa allmänna översikten ingår i Hix & Høyland 2011.
4. ”Europeiseringen är en gradvis fortskridande process som formar politikens fokus och innehåll, där Europeiska unionen blir en del av logiken för beredningen av och beslutsfattandet i den nationella politiken” (Ladrech 1994, 69). Ladrechts definition har ofta ansetts vara alltför snäv och forskarna har därför kommit med bredare och mångsidigare definitioner (Radaelli 2000; Olsen 2002). Då finns det dock en risk för begreppsmässig vaghet, vilket försvårar jämförbarheten mellan olika undersökningar.
5. Se Goetz & Hix 2001; Cowles, Caporaso & Risse 2001; Featherstone & Radaelli 2003; Graziano & Vink 2007; Ladrech 2010; Bulmer & Lequesne 2012.
6. Hanf & Soetendorp 1998; Bergman & Damgaard 2000; Raunio & Wiberg 2000; Raunio & Tiilikainen 2003; Raunio & Saari 2006; Tiilikainen 2006.
7. Haverland 2006.

8. Se Hooghe, Marks & Schakel 2010. I unionen talade man mycket i synnerhet på 1990-talet om "regionernas Europa". Genom Maastrichtfördraget inrättades den rådgivande Regionkommittén som språkrör för ländernas interna regioner i EU-beslutsfattandet. De stöd som kanaliserats genom de regionpolitiska strukturfonderna har bidragit till att skapa direkta kontakter mellan unionens institutioner (i synnerhet kommissionen) och olika regioner. Regionernas ställning varierar dock i medlemsstaterna i stor grad: i vissa medlemsländer, såsom i Belgien, Spanien, Italien och Tyskland, har regionerna betydande makt, medan deras ställning t.ex. i Finland och i flera av de medlemsländer som anslöt sig 2004 däremot är klart svagare. Denna ojämnheter begränsar ett stärkande av regionernas ställning i unionen.
<http://www.beyond-gdp.eu/>.
9. Tiilikainen & Palosaari 2007; Hix & Høyland 2011.
10. Hooghe & Marks 2001; Bache & Flinders 2004. I synnerhet sådana forskare som specialiserat sig på globaliseringen eller förbundsstater har dock redan tidigare uppmärksammat det stärkta ömsesidiga beroendet mellan nivåerna för beslutsfattande och innehållet i politiken.
11. I den juridiska litteraturen använder man också termen 'mjuk reglering' som på engelska kallas *soft law*. Därmed avses juridiskt icke-bindande beslut som ofta syftar till att ge anvisningar till stater eller andra aktörer för att samordna deras förfaranden.
12. Se t.ex. Eising & Kohler-Koch 1999; Kohler-Koch. 2003; Jordan & Schout 2006; Christiansen & Larsson 2007.
13. Om den öppna koordinationens metod och om andra mjuka styrmedel se. t.ex. Ahonen 2003; Borrás & Greve 2004; Zeitlin, Pochet & Magnusson 2005; Tömmel & Verdun 2009; Sabel & Zeitlin 2010; Tholoniati 2010.
14. Benz & Papadopoulos 2006; Benz, Harlow & Papadopoulos 2007; Curtin, Mair & Papadopoulos 2010; Bellamy 2011.
15. Ks. Raunio & Wiberg 2000; Raunio & Saari 2006.
16. Ett varmt tack till Jari Holttinen och Hanna Wass för deras hjälp vid utarbetandet av manuskriptet och sammanställningen av det statistiska materialet.
17. Manin 1997.
18. Se t.ex. Borg 1996, 2008; Blais & Dobrzynska 1998; Martikainen & Wass 2002; Franklin 2004; Aarts & Wessels 2005; Blais & Aarts 2006; Wass 2008, 2011b; Wass & Wilhelmsson 2009; Blais 2010.
19. Europaparlamentsvalen ingår inte i denna analys. Där har röstningsaktiviteten blivit väsentligen mindre än vid de nationella parlamentsvalen (i valen 2009 röstade 43 %) och dessutom förekommer betydligt större variation såväl mellan länderna som mellan de olika valören. Den minsta röstningsprocenten uppnåddes vid Slovakiens val 2004, där mindre än en femtedel utnyttjade sin rösträtt. I valet 2009 deltog under 30 procent av medborgarna i Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien och Tjeckien. I Finland uppnåddes den högsta röstningsprocenten vid de första valen som ordnades i samband med kommunalvalet 1996 (60 %). Därefter har röstningsaktiviteten varit betydligt lägre: 31 procent utnyttjade sin rösträtt 1991, 41 procent 2004 och vid de senaste valen 2009 utnyttjade 40 procent av de röstberättigade sin rösträtt. Se Wass 2011a.
20. Hirczy 1995.

22. Se Paloheimo 2005; Borg & Paloheimo 2009; Borg 2012. Forskningsdata gällande val finns samlade i Finlands valforskningsportal (<http://www.vaalitutkimus.fi/sv/>).
23. Kestilä-Kekkonen & Wass 2008; Wass, Söderlund & Rapeli 2012.
24. Mattila & Raunio 2005, 2012.
25. Van Biezen, Mair & Poguntke 2012.
26. Bull & Rhodes red. 1997, 2007.
27. Grönlund & Setälä 2007.
28. Siisiäinen & Kankainen 2009, 117–119; Grönlund & Setälä 2012.
29. Pharr & Putnam 2000; Dalton 2004; Norris 2011.
30. Mattila & Sankiahio 2005; Paloheimo 2006; Siisiäinen & Kankainen 2009, 117–119.
31. Easton 1965.
32. Frågan om förtroende för institutionerna har ingått i eurobarometrarna regelbundet sedan 2003. I tabell 2 rapporteras andelen av dem som litar på institutionerna.
33. Av dem som interjuvades frågade man om de var mycket nöjda, ganska nöjda, inte särskilt nöjda eller inte alls nöjda med hur den nationella demokratin fungerar. I tabell 3 ingår de sammanlagda andelarna av dem som varit mycket nöjda och ganska nöjda.
34. Eurobarometer 73, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_en.htm.
35. Bergman & Strøm 2011.
36. Ansvarsområdet upprätthåller diskussionsforumet dinasikt.fi och portalen demokrati.fi. Det förstnämnda ”erbjuder ett forum för dialog mellan medborgarna och den offentliga förvaltningen”. Den andra är åter ”en mötesplats för information om den finländska demokratin. Webbplatsen betjänar medborgare, forskare, yrkesverksamma inom administrationen, yrkesverksamma inom undervisning och andra personer som är intresserade av demokrati och frågor i anknytning till den. Webbplatsens huvudsakliga syfte är att stödja medborgarnas deltagande och inflytande, forskningen i finländsk demokrati och demokratipolitik”. Regeringen Vanhanen II offentliggjorde dessutom i februari 2010 ett principbeslut för främjande av demokratin i syfte att skapa förutsättningar för medborgardeltagande och på det sättet stärka förverkligandet av demokratin i Finland.
37. Borg 2006; Justitieministeriet 2009.
38. Se förhandsbedömningar om konsekvenserna av skapandet av den inre marknaden, Cecchini & al. 1988 samt Smith & Venables 1988.
39. Den bedömning som utarbetades under ledning av Wim Kok kritiserade mångfalden i strategins mål och svagheter i uppföljningen. (Se Kok 2004).
40. Pisani-Ferry & Sapir (2006) är en kritisk bedömning av problemen med Lissabonstrategin.
41. Om ökad konkurrenskraft som motivering för politiken, se t.ex. Heiskala & Luhtakallio 2006. Beslutsfattarnas anföranden har analyserats av bl.a. Heinonen m.fl. 1997 och Kantola 2001.
42. Om tillväxtmodellerna i den finska ekonomin, se t.ex. Pohjola 1996, Pekkarinen & Vartiainen 1992, Kiander & Vartia 1998 samt Kiander 2005. Den tyska ekonomen Friedrich List som var verksam på 1800-talet förhöll sig i sitt tänkande skeptiskt till nyttan av frihandel och betonade betydelsen av den nationella näringspolitiken.

43. Raunio & Saari (2005) ger en allmän överblick av Finlands anpassning till EU-integrationen.
44. Om konsekvensbedömningarna se Kiander & Romppanen 2005.
45. Kiander m.fl. (2005) ger ett exempel på eurotidens tänkande i fråga om den ekonomiska politiken där man betonar ekonomins reella konkurrenskraft och flexibilitet som framgångsfaktorer.
46. I Finland leddes expertgruppen av Jukka Pekkarinen, i Sverige av Lars Calmfors. (Se SRK 1997 och SOU 1996.).
47. Se Bergholm 2011.
48. Exportindustrin fick dock under EMU-medlemskapets första år fördel av eurons svaga yttre värde.
49. Ett optimalt valutaområde innebär att ekonomier som är belägna nära varandra och som liknar varandra kan få fördel av en gemensam valuta. Däremot lönar det sig inte för en ekonomi som till sin struktur är mycket annorlunda att ansluta sig till samma valutaområde. I EMU var problemet för Finland precis det att mätt med traditionella mätare, såsom utifrån strukturen för utrikeshandeln, såg det ut som att Finland inte skulle höra hemma i samma optimala valutaområde som Tyskland och dess grannländer.
50. International Institute for Management Development, Lausanne.
51. En allmän framställning av den finska ekonomins utveckling under Finlands första år som EU-medlem, se Kiander & Romppainen 2005.
52. Europeiska gemenskapens (senare unionens) domstol ”sörjer för att EU:s lagstiftning tolkas och tillämpas på samma sätt i alla EU-länder. Den löser också tvister mellan EU-länder och EU:s organ. Också privatpersoner, företag och andra organisationer kan föra ärenden till domstolen, om de anser att ett EU-organ brutit mot deras rättigheter”. I fråga om de rättsfall som nämns här, se t.ex. Kari & Saari 2006. Medborgarorganisationernas åsikter om problematiken gällande sammanjämkandet av den inre marknaden och välfärdsstaten har sammanfattats i verket Palola & Särkelä 2006.
53. Hagfors & Saari 2006.
54. Citat från ordförandes konklusioner, punkt 6: ”Medlemsstaterna är fortfarande bundna till att iaktta målet på medellång sikt enligt vilket finansieringsläget i den offentliga ekonomin är så gott som i balans eller uppvisar överskott före 2004. Automatiska stabilisatorer bör få verka symmetriskt förutsatt att gränsen på tre procent inte överskrids i förhållande till bruttonationalprodukten under lågkonjunkturer.”
55. FM 2006 innehåller en bra framställning av de centrala dragen i stabilitets- och tillväxtpakten.
56. FM 2006.
57. En separat fråga, i vilken man för närvarande forskar aktivt, är varför marknaden och de placerare som är verksamma där, vilka i princip behandlar information effektivt, inte på förhand såg Greklands annalkande kris. Enligt ett synsätt såg de nog att situationen höll på att bli kritisk, men de litade på det europeiska solidariska ansvaret: med andra ord trodde de att andra EU-länder skulle göra interventioner, om något kritiskt skulle ske. Enligt ett annat synsätt drabbades marknaden av kollektiv blindhet: aktörerna kopierade varandras investeringsmodeller och var och en förmodade att de andra hade tillräckligt med information som grund för beslutsfattandet.
58. Saari 2003.
59. Kari, Kattelus & Saari 2008.

60. http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_sv.htm.
61. SR 1995; 1997.
62. Se t.ex. Kiander & Romppanen 2005.
63. Saari 2001.
64. Vauhkonen 2012. Beskrivningen ovan eftersträvar klarhet, men av utrymmesskal beaktas inte alla relevanta EU-rättsliga synpunkter.
65. Den skarpa gränsen mellan pensionspolitiken och den offentliga ekonomin i övrigt hör samman med den finska maktpolitiken, där pensionssystemen är föremål för förhandlingar mellan arbetsmarknadsparterna. Och men tanke på hållbarheten av den offentliga ekonomin och förlängningen av arbetskarriärerna står intressena hos pensionspolitiken och den övriga offentliga politiken delvis i konflikt med varandra också innehållsmässigt.
66. I takt med konjunkturerna avser att utgifterna växer under ekonomiska lågkonjunkturer. Ett vanligt exempel om detta är uppgången i arbetslöshetsutgifterna när arbetslösheten ökar. Det bör dock konstateras, att sambandet inte är direkt, eftersom en uppgång i arbetslösheten inte nödvändigtvis enbart riktar sig mot arbetslöshetsutgifterna och alla arbetslösa inte får utkomstskydd för arbetslösa.
67. Saari 2001, 349–365; Bergholm 2011; SR 1997.
68. KOM (2012) 55.
69. Avsikten är inte att här analysera kortfristiga konsekvenser av underskott i den offentliga ekonomin i konjunkturcyklernas olika skeden. De hör snarare till konjunkturpolitikens område. Här analyseras sådan långfristig utveckling som sker oberoende av konjunkturerna och som påverkas av förändringar i skattebaser, arbetsmarknader och befolkningsstrukturen.
70. Om sammandraget före recessionen se Andersen m.fl. 2007. Tanzi (2011) företräder ett annat synsätt och anser att de nordiska länderna är undantaget som bekräftar regeln.
71. Barr 2001. Med asymmetrisk information avses att en människa i allmänhet vet mer om sina egna risker än försäkringsgivaren. Därför söker människor som agerar rationellt försäkringar när de vet att de är personer som har en risk som är större än medeltalet. Paradoxalt lönar det sig inte för försäkringsbolag som är medvetna om den asymmetriska informationen att erbjuda försäkringar till sådana människor (s.k. citroner) som ansöker om försäkring, utan snarare att erbjuda försäkring till personer med låg risk, som inte självmant ansöker om försäkring. En lösning på detta dilemma är en försäkring som är obligatorisk för alla, varvid problem som beror på uttagning skulle minska.
72. Se t.ex. Kangas 2008. Material om samma tema finns också i publikationen Saari 2011 samt i det avslutande kapitlet i detta verk.
73. Medianen (det mellersta fallet) har antecknats ungefär i mitten av lådan. Lådan består av den mängd iakttagelser som placerar sig mellan den övre och lägre fjärdedelen. Strecken ovanom och under lådan är extremvärden som placerar sig utanför 1,5 gånger lådans höjd. Undantagen har angetts separat (*outlier*). Dessa är iakttagelser som faller ovanom eller under lådan med mer än 1,5 lådmått.
74. Detta var situationen den 1 oktober 2012, när detta manuskript blev färdigt. Samtidigt berättades det i nyheterna att kreditvärderingsinstituten följde Finlands situation.

75. Dessutom har man från unionens regionala medel och kohesionsmedel lösgjort riskfördelningsinstrument avsedda för medlemsstater som har allvarliga svårigheter eller som hotas av sådana svårigheter, för att dessa stater ska kunna använda medel från strukturfonderna oberoende av underskott i den nationella budgeten.
76. EFSF har inte alls någon egen förlusttolerans, eftersom den inte i betydande grad har eget kapital. Således är medlemsstaterna skyldiga att täcka eventuella förluster genom sina egna medel. Ju större lånekapacitet, desto större möjligheter för förluster för Finland när ansvaret aktualiserat. Lånekapaciteten har stegvis ökats. ESM däremot har eget kapital (dock insamlat från medlemsstaterna), genom vilket den kan täcka eventuella förluster. Finlands andel av ESM:s kapital är 1,7974 procent. Finland har betalat 1,44 miljarder euro i kapital, och dessutom har Finland i enlighet med ESM-fördraget bundit upp sig till att betala 11,14 miljarder euro i kapital som betalas vid behov.
77. Hittills har man inte kunnat göra någon övergripande analys av hur finansieringsmekanismerna påverkar Finlands nationalekonomi och offentliga ekonomi. Vid avfattandet av denna text under hösten 2012 pågick utredningar av detta slag. Viktiga utmaningar är att bedöma förlusternas sannolika nivå och räntenivån.
78. Detta var situationen i augusti 2012. En finländsk synpunkt på situationen ingår i dokumentet Statsrådets redogörelse för besluten vid euroområdet toppmöte som hölls 29.6.2012, daterat den 17.7.2012.
79. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11252.en12.pdf>.
80. E-SKRIVELSE VM2012-00535.
81. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf.
82. Formellt "fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen". Enligt tidtabellen träder fördraget i kraft tidigast i januari 2013, eller senare efter att 12 eurostater har ratificerat det. I oktober 2012 ser det ut som om fördraget blir verklighet. Fördragets text finns på adressen: http://european-council.europa.eu/media/639167/22_-_tscg.sv.12.pdf.
83. E-SKRIVELSE VM2012-00489.
84. I Finlands fall är detta drygt 160 miljoner euro (enligt situationen år 2011).
85. KOM (2011) 903.
86. KOM (2011) 712.
87. Till samma grupp kan man också hänföra regleringen av s.k. skuggbankverksamhet. Se COM (2012) 102.
88. Suvanto m.fl. 2001.
89. Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner. Europeiska kommissionens förslag av den 28 september 2011 till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG samt en promemoria om förslaget. Helsingfors den 17 november 2011 <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=U+49/2011&base=eru&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD> (bara på finska)
90. Vid avfattandet av denna text i oktober 2012 hade Finland ett s.k. kreditbetyg på AAA. I Europa har en anekdot spridit sig, enligt vilken finländarna har förstått att detta betyder "Ej, Ej, Ej", med andra ord påstås Finland vara en motståndare av reformer.

91. Citatet kommer från regeringsprogrammet för regeringen Katainen. Genomförandet av riktlinjerna har beskrivits i dokumentet SRK 2011.
92. KOM (2010) 758.
93. Europeiska kommissionen 2009.
94. Arajärvi 2011, 64.
95. KOM (2000) 79, 5–6.
96. Palola 2010.
97. Kuivalainen & Niemelä 2009.
98. KOM (2010) 25, 11.
99. SEC 2010, 114.
100. Idem.
101. Finansministeriets publikationer 16a/2012. Strategin Europa 2020. Finlands nationella program, våren 2012.
102. KOM (2010) 2020.
103. I kapitlet utnyttjas den statistik över inkomster och levnadsförhållanden som finns på Eurostats webbsida EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). De kvalitetskrav som gäller för EU:s informationsproduktion binder och styr den nationella verksamheten, och t.ex. i Finland har undersökningen EU-SILC integrerats i den inkomstfördelningsstatistik som förts sedan 1977.
 . Nationellt har ”europeiseringen” av statistikproduktionen inneburit att man blivit tvungen att göra en omprövning av informationsinnehåll, sampelstorlekar, kvalitetsnormer och i viss mån också offentliggörandet. Unionens perspektiv avviker väsentligen från det kollektiva och universalistiska perspektiv för statistikföring över inkomstfördelningen som i decennier använts i Finland (Ahlqvist & Okkonen 2011), och att ändra detta perspektiv påverkar inte bara informationsproduktionen utan också politiken. Övergången till europeisk statistisk praxis har på ett betydande sätt förändrat bilden av Finlands s.k. officiella fattigdom.
104. För att göra inkomsterna i hushåll av olika storlek i unionen jämförbara, har man börjat använda den s.k. nya OECD-skalan, vilken ersätter den tidigare ursprungliga OECD-skalan. Den omarbetade skalan underskattar fattigdom hos familjer: när man använder den omarbetade skalan blir andelen ensamboende större, trots att inkomsterna hos de olika familjetyperna inte skulle förändras. Också i detta hänseende har europeisk statistisk praxis märkbara konsekvenser för bilden på fattigdomen och härigenom också på fattigdomspolitik.
105. Ahonen & Bach-Ohtman 2009.
106. Den kalkylerade bostadsinkomsten beskriver den fördel ett hushåll får av att bo i en egen ägarbostad i jämförelse med ett hushåll som bor i en motsvarande hyresbostad till marknadspris.
107. Ahlqvist & Okkonen 2011.
108. Alonso & Starr 1987.
109. Copeland & Daly 2012.
110. Mairte m.fl. 2012.
111. Goedemé 2011.
112. Ravallion 2011.
113. Kangas & Ritakallio 1996.
114. Maitre m.fl. 2012.
115. Statsrådets redogörelse över EU-inflytandet 2009.
116. ShUU 10/2009.
117. Kuivalainen 2009.
118. Sundbäck 2006; Aunesluoma 2011, 475–489.

119. Laurila 2006, 109–110.
120. MTT 2012a.
121. Laurila 2000, 223–224; Laurila 2004, 355–358.
122. Laurila 2006, 114.
123. MTT 2012b; Niemi & Ahlstedt 2012.
124. Voutilainen m.fl. 2009.
125. Niemi & Ahlstedt 2012.
126. Huan-Niemi m.fl. 2011. Basmaterialer från http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
127. Kulha 1998, 285; Perko 2005, 186–188.
128. UK Government 2011; Rintamäki & Aro-Heinilä 2012; Ahokas & Aakkula 2010.
129. JSM 2012.
130. Niemi 2011; Huan-Niemi m.fl. 2011; Liesivaara m.fl. 2012.
131. Liesivaara m.fl. 2012.
132. SR 2011, 18, 52–53; också JSM 2010.
133. Öppet brev till kommissionens ordförande José Barroso 18.12.2010.
134. Kahiluoto & Himanen 2012.
135. Huan-Niemi m.fl. 2011.
136. Huan-Niemi m.fl. 2010.
137. Eurostat 2011. Inför konferensen Rio+20 publicerade Eurostat en till medborgarna riktad indikatorhandbok om EU:s 20-åriga väg inom politiken för hållbar utveckling. (Eurostat 2012).
138. Finlands före detta miljöminister och vice ordförande för Finlands kommission för hållbar utveckling Pekka Haavisto deltog i den grupp som utvärderade Tyskland.
139. Eurostat 2011.
140. Europeiska kommissionen 2009.
141. Sairinen m.fl. 2005.
142. Idem, 16–18. S.R. har uppdaterat, redigerat och infört nya uppgifter.
143. Lindholm 2002.
144. Sairinen m.fl. 2005.
145. Coming Clean: The Global Cleantech Innovation Index 2012.
146. Ordförande Barrosos svar på frågan om en reform av EU:s strategi för hållbar utveckling vid EESC:s evenemang i marginalerna av Rio+20-mötet.
147. Men en jämförelse med ett stort antal variabler, en slags mätartavla, leder lätt till avvägningsproblem. En politiker i ett rikt land i väst ser på talen och avväger dem på ett annat sätt än en politiker i ett fattigt utvecklingsland. Det är troligen bäst att stödja sig både på kombinationsindikatorer och på en mängd olika nyckeltal. Det utvecklingsarbete inom statistisk matematik som gjorts för kombinationsindikatorerna gör också användningen av dem mer motiverad.
148. Esty m.fl. 2005.
149. Hametner m.fl. 2008, 9.
150. Indikatorsystemet är hierarkiskt. Den bild av utvecklingen som huvudindikatorerna ger kompletteras av indikatorerna för nivåerna 2 och 3. Gestaltningen av trendbilderna försvåras av tillgängligheten av information. Tidsserierna omfattar uppgifter från och med 2001, ibland från och med 2002–2006. Det finns också informationsluckor vid vissa länder. För att få en allmän uppfattning stöder vi oss i det följande på de teoretiskt och metodologiskt bästa kombinationsindikatorerna.

- Bilden preciseras genom några av EU:s huvudindikatorer för hållbar utveckling.
151. Bilden preciseras av att man delar upp det kombinerade indexet i de tre dimensionerna av hållbar utveckling. Den statistiska grunden i indikatorerna är som färskast oftast tre år gammal. Granskningen börjar således i slutet av 1990-talet och utsträcker sig som bäst till år 2009. En hållbarhetsjämförelse på lång sikt är ännu ganska svår att utföra när sådana tidsserier som behövs saknas. Indexet för miljömässig hållbarhet (ESI 2001) och indexet för hållbart samhälle (SSI 2010) erbjuder dock en någorlunda tillförlitlig bild av förändringarna eller konstansen i ländernas relativa position.
 152. Eurostat 2012, 35.
 153. SSF 2011; Eurostat 2011.
 154. Biokapaciteten anger hur mycket förnybara naturresurser olika land- och vattenekosystem producerar per år. Arealen har multiplicerats med produktivitetskoefficienter för olika markanvändningssätt (åker, bete, skog, fiskbestånd), vilka varierar mycket i olika länder. För att kunna göra en internationell jämförelse har man i kalkylerna använt den genomsnittliga produktiviteten, varför arealerna uttrycks genom globala hektar.
 155. I uträkningarna ingår också skogshyggen, dvs. nedgången i sänkor samt ändringar i markanvändningen. När man kalkylerar det ekologiska fotspåret avviker kolspåret således från den kalkyl av växthusgasutsläpp från produktion och produkter som tillämpas på annat håll.
 156. WWF 2012, Eurostat 2011.
 157. Indexrapporten SSI-2012 publicerades i slutet av 2012. För denna publikation har vi fått tillgång till EU-medlemsländernas resultat av fondens grundare och ordförande Geurt van de Kerk. Vi ger honom ett stort tack för detta.
 158. Människors välfärd har mätts genom faktorer som hänför sig till de grundläggande behoven, till vilka hör adekvat tillförsel av näring och dricksvatten och säker sanitation, genom hälsorelaterade faktorer såsom ren luft, rent vatten och friska levnadsår samt genom faktorer som hänför sig till personlig och social utveckling, såsom utbildningsnivån, jämställdhet mellan kvinnor och män, inkomstfördelning och god förvaltning. Miljöns välfärd har mätts genom faktorer som hänför sig till miljöns och naturens kvalitet såsom luftkvaliteten (från naturens perspektiv) och naturens mångfald, förnybara vattenresurser som hänför sig till hur naturresurserna räcker till och genom materiell konsumtion samt genom andelen av förnybara energiformer och växthusgasutsläpp, vilka hänför sig till klimat och energi. Ekonomisk välfärd har mätts genom andelen ekologiskt jordbruk och genom genuint sparande, vilka hänför sig till strukturreformer samt genom bruttonationalprodukten, sysselsättning och offentlig skuld, vilka beskriver ekonomin.
 159. SCB 2012.
 160. UNEP 2011.
 161. OECD 2011.
 162. Honkasalo 2012, 11.
 163. T.ex. Raunio & Saari 2006; Raunio & Wiberg 2000.
 164. Raunio 2002.
 165. Mattila & Raunio 2012.
 166. Hooghe & Marks 2009, 2012.

167. Raunio 2008.
168. Detta kallades perspektivet för The cost of non-policy.
169. En beskrivning på denna tankemodell finns i verken Saari 2006, 2010.
170. I jämförelsen utnyttjas följande index: Least Failed States, Prosperity, Global Dynamism, World Competitiveness och Newsweek. Respektive index har ett stort antal olika dimensioner, vilka förstås som latenta variabler. Under dimensionen finns ett knippe med indikatorer som kalibrerats så att de är jämförbara. Med hjälp av dem konstrueras poängvärdet för en viss dimension (t.ex. "social samhörighet"). Dimensionerna vägs i förhållande till någon grundläggande faktor. Det vägda medeltalet för dimensionerna är landets poängtal.
171. Talen framställs med på en skala med ordningstal. I allmänhet minskar detta skillnaderna mellan länderna, men kan också öka dem om länderna är mycket nära varandra. Starka sidan med en skala med ordningstal är komprimering av informationen om länderna. Olika index mäter en liknande helhet, varför man genom att addera de poängtal som grundar sig ordinalskalan i de olika indexen kan öka mätningens tillförlitlighet. Metoden kallas efter dess utvecklare för Borda-metoden (se Dasgupta 1993). En kvalitetsgranskning anger att länderna i huvudsak betar sig i enlighet med dessa bakgrundsantaganden: ett land som klarar sig bra mätt med ett index klarar sig bra också mätt med andra index.
172. I materialet är Rumäniens tal icke trovärdigt lågt. Det går dock att förklara genom att ofullständigt sysselsatta antecknats som sysselsatta.
173. I Ungerns värde beaktas inte den s.k. andra pelarens pensionsinkomstpott som faller utanför den offentliga ekonomin, vilken höjer den offentliga ekonomin till att uppvisa överskott och som Ungern lyckats förhandla in i Eurostats statistik. I pensionsfonderna var primärunderskottet -2,6 procent år 2011. Också i Finland påverkar överskottet i pensionssystemet balansen i den offentliga ekonomin. Finlands arbetspensionssystem hör dock klart till den offentliga ekonomin.
174. Ett alternativ till detta tal är den mångdimensionerade fattigdomsindikator som kommissionen utvecklat. Korrelationen mellan dessa två är dock 0,804, vilket överskrider det lägsta värdet för multikollinearitet, vilket är 0,6: i praktiken mäter alltså indikatorerna samma saker och sensitivitetsberäkningen påvisade, att de inte i betydande grad inverkar på värdet för Borda-indexet.
175. <http://www.ssfindex.com/>.
176. Dessa möjligheter har kartlagts av bl.a. Penttilä och Rehn (2012).

KÄLLOR OCH LITTERATUR

1. INLEDNING

- AHONEN, PERTTI (2003). EU-politiikan avoin koordinointi ”pehmeänä” EU-hallintana: katsaus jatkotutkimusta ajatellen. *Politiikka* 45:3, 223–235.
- BACHE, IAN & MATTHEW FLINDERS (red.) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- BELLAMY, RICHARD (red.) (2011). Symposium on Democracy and New Modes of Governance. *Government and Opposition* 46:1.
- BENZ, ARTHUR & YANNIS PAPADOPOULOS (red.) (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London: Routledge.
- BENZ, ARTHUR, CAROL HARLOW & YANNIS PAPADOPOULOS (red.) (2007). Accountability in EU Multilevel Governance. *European Law Journal* 13:4.
- BERGMAN, TORBJÖRN & ERIK DAMGAARD (red.) (2000). *Delegation and Accountability in European Integration: The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- BORRÁS, SUSANA & BRENT GREVE (red.) (2004). The Open Method of Co-ordination: Theoretical, Empirical and Methodological Challenges for EU Studies. *Journal of European Public Policy* 11:2.
- BULMER, SIMON & CHRISTIAN LEQUESNE, CHRISTIAN (red.) (2012). *The Member States of the European Union*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- CHRISTIANSEN, THOMAS & TORBJÖRN LARSSON (red.) (2007). *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union: Legislation, Implementation and Deliberation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- COWLES, MARIA GREEN, JAMES CAPORASO & THOMAS RISSE (red.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press.
- CURTIN, DEIRDRE, PETER MAIR & YANNIS PAPADOPOULOS (red.) (2010). Accountability and European Governance. *West European Politics* 33:5.
- EISING, RAINER & BEATE KOHLER-KOCH (red.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- FEATHERSTONE, KEVIN & CLAUDIO M. RADAELLI (red.) (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- GOETZ, KLAUS H. & SIMON HIX (red.) (2001). *Europeanised Politics? European integration and national political systems*. London: Frank Cass.

- GRAZIANO, PAOLO & MAARTEN P. VINK (red.) (2007). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HANE, KENNETH & BEN SOETENDORP (red.) (1998). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London: Longman.
- HAVERLAND, MARKUS (2006). Does the EU Cause Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanisation Research. *West European Politics* 29:1, 134–146.
- HIX, SIMON & BJØRN HØYLAND (2011). *The Political System of the European Union*. 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HOOGHE, LIESBET & GARY MARKS (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- HOOGHE, LIESBET & GARY MARKS (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- HOOGHE, LIESBET, GARY MARKS & ARJAN H. SCHAKEL (2010). *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*. London: Routledge.
- JORDAN, GRANT & ADRIAAN SCHOUT (red.) (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- KOHLER-KOCH, BEATE (red.) (2003). *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- LADRECH, ROBERT (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France. *Journal of Common Market Studies* 32:1, 69–88.
- LADRECH, ROBERT (2010). *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OLSEN, JOHAN P. (2002). The Many Faces of Europeanisation. *Journal of Common Market Studies* 40:5, 921–952.
- RADAELLI, CLAUDIO M. (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers* (EIoP) 4:8.
- RAUNIO, TAPIO & JUHO SAARI (red.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- RAUNIO, TAPIO & TEIJA TIILIKAINEN (2003). *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.
- RAUNIO, TAPIO & MATTI WIBERG (red.) (2000). *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.
- SABEL, CHARLES F. & JONATHAN ZEITLIN (red.) (2010). *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*. Oxford: Oxford University Press.
- THOLONIAT, LUC (2010). The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'Soft' EU Instrument. *West European Politics* 33:1, 93–117.
- TIILIKAINEN, TEIJA (2006). Finland – An EU Member with a Small State Identity. *Journal of European Integration* 28:1, 73–87.
- TIILIKAINEN, TEIJA & TEEMU PALOSAARI (red.) (2007). *Integraation teoria*. Helsinki: Gaudeamus.

- TÖMMEL, INGEBORG & AMY VERDUN (red.) (2009). *Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking*. Boulder: Lynne Rienner.
- ZEITLIN, JONATHAN & PHILIPPE POCHET (red.) & Lars Magnusson (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

2. POLITISKA SYSTEM

- AARTS, KEES & BERNHARD WESSELS (2005). Electoral turnout. I verket Jacques Thomassen (red.) *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 64–83.
- BERGMAN, TORBJÖRN & KAARE STRØM (red.) (2011). *The Madisonian Turn: Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- BIEZEN, INGRID VAN, PETER MAIR & THOMAS POGUNTKE (2012). Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research* 51:1, 24–56.
- BLAIS, ANDRÉ (2006). What effects voter turnout? *Annual Review of Political Science* 9, 111–125.
- BLAIS, ANDRÉ (2010). Political participation. I verket Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi & Pippa Norris (red.) *Comparing Democracies 3: Elections and Voting in the 21st Century*. London: SAGE, 165–183.
- BLAIS, ANDRÉ & AGNIESZKA DOBRZYNSKA (1998). Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research* 33:2, 239–261.
- BLAIS, ANDRÉ & KEES AARTS (2006). Electoral Systems and Turnout. *Acta Politica* 41:2, 180–196.
- BORG, SAMI (1996). *Velvollisuus vaikuttaa: tutkimus suomalaisten äänestysosallistumisen perusteista ja eduskuntavaalien äänestysprosentin laskusta*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 491. Tampere: Tampereen yliopisto.
- BORG, SAMI (2008). *Hiljaa hyvää tulee: Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista*. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 71.
- BORG, SAMI (red.) (2006). *Suomen demokratiaindikaattorit*. Helsinki: Justitieministeriets publikationer 1/2006.
- BORG, SAMI (red.) (2012). *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Justitieministeriets publikationer 16/2012.
- BORG, SAMI & HEIKKI PALOHEIMO (red.) (2009). *Vaalit yleisdemokratiassa: Eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press.
- BULL, MARTIN & MARTIN RHODES (red.) (1997). Crisis and Transition in Italian Politics. *West European Politics* 20:1.
- BULL, MARTIN & MARTIN RHODES (red.) (2007). Italy: A Contested Polity. *West European Politics* 30:4.
- DALTON, RUSSELL J. (2004). *Democratic Challenge, Democratic Choice: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- EASTON, DAVID (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley.

- FRANKLIN, MARK N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRÖNLUND, KIMMO & MAIJA SETÄLÄ (2007). Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout. *Comparative European Politics* 5:4, 400–422.
- GRÖNLUND, KIMMO & MAIJA SETÄLÄ (2012). In Honest Officials We Trust: Institutional Confidence in Europe. *The American Review of Public Administration* 42:5, 523–542.
- HIRCZY, WOLFGANG (1995). Explaining near-universal turnout: The case of Malta. *European Journal of Political Research* 27:2, 255–272.
- KESTILÄ-KEKKONEN, ELINA & HANNA WASS (2008). Representation of the work-related immigration issue: positions of the Finnish electorate and MP candidates in the 2003 parliamentary elections. *Ethnopolitics* 7:4, 425–444.
- MANIN, BERNARD (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARTIKAINEN, TUOMO & HANNA WASS (2002): Äänettömät yhtiömiehet: osallistuminen vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin. Vaalit 2002:1. Helsinki: Statistikcentralen.
- MATTILA, MIKKO & TAPIO RAUNIO (2005). Kuka edustaa EU:n vastustajia? Euroopan parlamentin vaalit 2004. *Politiikka* 47:1, 28–41.
- MATTILA, MIKKO & TAPIO RAUNIO (2012). Drifting Further Apart: National Parties and their Electorates on the EU Dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
- MATTILA, MIKKO & RISTO SÄNKIAHO (2005). Luottamus poliittiseen järjestelmään. I verkke Heikki Paloheimo (red.): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo: WSOY, 73–87.
- NORRIS, PIPPA (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- JUSTITIEMINISTERIET (2009). *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Justitieministeriets publikation 2009/5.
- PALOHEIMO, HEIKKI (red.) (2005). *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo: WSOY.
- PALOHEIMO, HEIKKI (2006). Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. I verkke Sami Borg (red.): *Suomen demokratiaindikaattorit*. Helsinki: Justitieministeriets publikationer 2006/1, 128–153.
- PHARR, SUSAN J. & ROBERT D. PUTNAM (red.) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- SIISIÄINEN, MARTTI & TOMI KANKAINEN (2009). Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. I verkke *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Justitieministeriets publikationer 2009/5, 90–137.
- WASS, HANNA (2008). *Generations and turnout: Generational effect in electoral participation in Finland*. Acta Politica 35. Helsinki: Institutionen för allmän statslära, Helsingfors universitet.

- WASS, HANNA (2011a). Euroopan parlamentin vaalien äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät. *Politiikka* 53:1, 30–46.
- WASS, HANNA (2011b). Äänioikeus on poliittisen kansalaisuuden perusta. *Hyvinvointikatsaus* 3, 15–20.
- WASS, HANNA & NIKLAS WILHELMSSON (2009). Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimisesta, äänestysaktiivisuuden trendeistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista. I verket *Suomalaiset osallistujina: Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Helsinki: Justitieministeriets publikationer 2009/5, 20–89.
- WASS, HANNA, PETER SÖDERLUND & LAURI RAPELI (2012). Äänestäneiden ja äänestämättä jättäneiden mielipideyhteneväisyys ja poliittinen edustus. I verket Sami Borg (red.): *Muutosvaalit 2011*. Helsinki: Justitieministeriets publikationer 16/2012, 116–125.

3. EKONOMI, SYSSELSÄTTNING OCH KONKURRENSKRAFT

- BERGHOLM, TAPIO (2011). Tulopoliitiikan pitkät jäähyväiset. I verket Mikko Niemelä & Juho Saari (red.): *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 46–68.
- CECCHINI, PAOLO, MICHEL CATINAT & ALEXIS JACQUEMIN (1988). *The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.
- GOETSCHY, JANINE (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development. *European Journal of Industrial Relations* 5:2, 117–137.
- HEINONEN, VISA, JURI MYKKÄNEN & MIKA PANTZAR (1997). Suljettu sektori avoimen sektorin kakulla – valtionvarainministereiden budjettiesitelmät 1974–1994. *Janus* 5:1, 26–47.
- HEISKALA, RISTO & Eeva LUHTAKALLIO (red.) (2006). *Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.
- KIANDER, JAAKKO (2005). Julkinen sektori, verotus ja talouskasvu. I verket Ari Hyytinen & Petri Rouvinen (red.): *Mistä talouskasvu syntyy?* Helsinki: Taloustieto.
- KANTOLA, ANU (2001). *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki-kirjat
- KIANDER, JAAKKO, JUKKA PEKKARINEN, PENTTI VARTIA & PEKKA YLÄ-ANTTILA (2005). *Suomi maailmantaloudessa. Uuden ajan talouspolitiikkaa*. Helsinki: Edita.
- KIANDER, JAAKKO & ANTTI ROMPPANEN (red.) (2005). *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- KIANDER, JAAKKO & PENTTI VARTIA (1998). *Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*. Helsinki: Taloustieto.
- KOK, WIM (2004). Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from a High-Level Group. European Commission.
- PEKKARINEN, JUKKA & JUHANA VARTIAINEN (1993). *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Helsinki: WSOY.

- PISANI-FERRY, JEAN & ANDRE SAPIR (2006). Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Brief 2. Brussels: Bruegel.
- POHJOLA, MATTI (1996). *Tehoton pääoma*. Helsinki: WSOY.
- RAUNIO, TAPIO & JUHO SAARI (red.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- SMITH, ADAM & ANTHONY J. VENABLES (1988). Completing the internal market in the EC: some industry simulations. *European Economic Review* 32, 1501–1525.
- SOU (1996). Calmforsrapporten. Statens offentliga utredningar 158, Stockholm.
- SR [STATSRÅDET] (1997). Den ekonomiska och monetära unionen. Finlands alternativ och det nationella beslutsfattandet. Statsrådets redogörelse till riksdagen 20.5.1997.
- ZEITLIN, JONATHAN, PHILIPPE POCHET & LARS MAGNUSSON (red.) (2005). *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bryssel: Peter Lang.

4. DEN OFFENTLIGA EKONOMIN OCH DE SOCIALA UTGIFTERNA

- ANDERSEN, TORBEN M. & BENGT HOLMSTRÖM & SEPPO HONKAPOHJA & SIXTEN KORKMAN & HANS TSON SÖDERSTRÖM & JUHANA VARTIAINEN (2007). *The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks*. Helsinki: Taloustieto.
- BARR, NICHOLAS (2001). *The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- BERGHOLM, TAPIO (2011). Tulopolitiikan pitkät jäähyväiset. I verket Mikko Niemelä & Juho Saari (red.) *Politiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos*. Helsinki: Kela, 46–68.
- FM [FINANSMINISTERIET] (2006). *Reformen av stabilitets- och tillväxtpakten*. Helsingfors: Finansministeriet publikationer 4/2006.
- KOM (2011) 712. Kaksinkertainen verotus sisämarkkinoilla. Bryssel 11.11.2011.
- KOM (2011) 903. Euroopan väestön demografisia tietoja koskevista tilastoista. Bryssel 20.12.2011.
- KOM (2012) 55. Valkoinen kirja – Toimintasuunnitelma riittäviä, turvattuja ja kestäviä eläkkeitä varten. Bryssel 16.2.2012.
- KOM (2012) 102. Vihreä kirja. Varjopankkitoiminta. Bryssel 19.3.2012.
- HAGFORS, ROBERT & JUHO SAARI (2006). Social Policy in the Economic and Monetary Union – Social Expenditures and Public Indebtedness in 15 EU Countries. Helsinki: Kela, Social Security and Health Reports 72.
- KARI, MATTI & JUHO SAARI (2006). Sosiaali- ja terveystalouden – Nopeasti muuttunut politiikkalohko. I verket Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Eurooppalaistuminen – Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 140–180.
- KARI, MATTI, MERVI KATTELUS & JUHO SAARI (2008). *Sosiaalinen Eurooppa murroksessa*. Helsinki: Europainformationen.
- KANGAS, OLLI (2008). Pohjoismaat – Maa ilman paras kolkka. *Yhteiskuntapolitiikka* 73: 4, 357–367.

- KIANDER, JAAKKO & ANTTI ROMPPANEN (red.) (2005). *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- PALOLA, ELINA & RIITTA SÄRKELÄ (red.) (2006). *Welfare United – FC Internal Market – Fair Play*. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health.
- SAARI, JUHO (2001). *Reforming Social Policy – A Study on Institutional Change in Finland during the 1990s*. Helsinki: Publications of Social Policy Association 56.
- SAARI, JUHO (2003). *Uusi aikakausi – Yhdentyvä Eurooppa ja sosiaalipolitiikka*. Helsinki: STKL.
- SAARI, JUHO (red.) (2011). *Hyvinvointi – Suomalaisen yhteiskunnan perusta*. Helsinki: Gaudeamus.
- SR [STATSRÅDET] (1995). Riktlinjer i Finlands EU-politik. Statsrådets redogörelse till riksdagen 14.2.1995.
- SR [STATSRÅDET] (1997). Den ekonomiska och monetära unionen. Finlands alternativ och det nationella beslutsfattandet. Statsrådets redogörelse till riksdagen 20.5.1997.
- SRK [STATSRÅDETS KANSLI] (2011). Den strategiska verkställighetsplanen för regeringsprogrammet – spetsprojekt och ansvar. Statsrådets principbeslut 5.10.2011.
- SUVANTO, ANTTI M.F.L. (2001). *Selvitys kansainvälisten pääomanliikkeiden vakautta edistävästä toimista*. Helsinki: Finansministeriet, undersökningar och utredningar 1/2001.
- TANZI, VITO (2011). *Government versus Markets – The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VAUHKONEN, JUSSI (2012). Yhteistyö ja kilpailu. I verket Hannikainen, Matti & Jussi Vauhkonen: *Ansioiden mukaan – Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: SKS, 349–385.

5. INKOMSTSKILLNADER OCH FATTIGDOM

- AHLQVIST, KIRSTI & KAISA-MARI OKKONEN (2011). EU, tilastot ja köyhyyspolitiikka. *Hyvinvointikatsaus* 3, 72–77.
- AHONEN, KATI & JARNA BACH-OHTMAN (2009). *Vanhuuusköyhyyden jäljillä – kotitalouden rakenteen merkitys sukupuolten välisiin köyhyysriskieroihin kahdeksassa EU-maassa*. Keskustelualoitteita 8. Helsinki: Pensionsskyddscentralen.
- ALONSO, WILLIAM & PAUL STARR (red.) (1987). *The Politics of Numbers*. New York: Russell Sage Foundation.
- ARAJÄRVI, PENTTI (2011). *Johdatus sosiaalioikeuteen*. Helsinki: Talentum.
- COPELAND & DALY 2012. VARIETIES OF POVERTY REDUCTION: INSERTING THE POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION TARGET INTO EUROPE 2020. *JOURNAL OF EUROPEAN SOCIAL POLICY* 22: 273–287.
- DE SOCIALA ASPEKTERNA AV STRATEGIN EUROPA 2020. RAPPORT FRÅN KOMMITTÉN FÖR SOCIALT SKYDD (2011). Sammanfattning.
- EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2009). Barometer Survey on Poverty and Social Exclusion 2009. http://www.enothe.eu/cop/docs/eurobarometer_poverty.pdf. – Uppsökt 20.5.2012.

- GOEDEME, TIM (2011). How much Confidence can we have in EU-SILC? Complex Sample Designs and the Standard Error of the Europe 2020 Poverty Indicators. *Social Indicators Research* 8:19, 1–21.
- KANGAS, OLLI & VELI-MATTI RITAKALLIO (1996). *Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa*. Tutkimuksia 65. Helsinki: Stakes.
- KOM (2000) 79: Meddelande från kommissionen. Att bygga ett Europa för alla.
- KOM (2010) 25: Meddelande från kommissionen. Förslag till gemensam rapport om socialt skydd och social inkludering 2010.
- KOM (2010) 758: Meddelande från kommissionen. Den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning: en europeisk ram för social och territoriell sammanhållning.
- KOM (2010) 2020: Meddelande från kommissionen. Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.
- KUIVALAINEN, SUSAN & MIKKO NIEMELÄ (2009). Universalismista selektivismiin? Miten köyhyyspolitiikka vakiintui 1990- ja 2000-luvun alun Suomessa? I verket Johannes Kananen & Juho Saari (red.): *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. SoPhi 113. Helsinki: Minerva.
- KUIVALAINEN, SUSAN (2009) Kerjääminen sosiaalipoliittisena kysymyksenä. I verket Virpi Mäkinen & Anne Birgitta Pessi (red.) *Kerjääminen ja kaupustelu kielletty*. Vastapaino: Tampere.
- MAÎTRE, BERTRAND, BRIAN NOLAN & CHRISTOPHER T. WHELAN. (2012). *Reassessing the EU 2020 Poverty Target an Analysis of EU-SILC 2009*. Discussion paper 13. Dublin: UCD Geary Institute.
- RAVALLION, MARTIN (2011). *On Multidimensional Indices of Poverty*. Policy Research Working Paper 5580. Washington DC: World Bank.
- PALOLA, ELINA (2010). Sosiaalipoliitiikka Lissabonin strategiassa. I verket Sakari Hänninen, Elina Palola & Maija Kaivonurmi (red.): *Mikä meitä jakea? Sosiaalipoliitiikkaa kilpailuvaltiossa*. THL/Teema 7, 27–52.
- REDOGÖRELSE ÖVER EU-INFLYTANDET (2009). Statsrådets kanslis publikationsserie 32/2009.
- SEC(2010)114 Commission staff working document: Lisbon Strategy evaluation document.
- SHUU (2009) rd. Social- och hälsovårdsutskottets utlåtande: Statsrådets redogörelse över EU-politiken. 10/2009.
- STRATEGIN EUROPA 2020 (2012). Finansministeriets publikationer 16a/2012. Finlands nationella program, våren 2012.

6. JORDBRUKET

- AHOKAS, IRA & JYRKI AAKKULA (2010). Viisi skenaariota Suomen maa- ja elintarviketalouden tulevaisuudesta. I verket Jyrki Niemi & Pasi Rikonen (red.): *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi. Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 106–124.
- AUNESLUOMA, JUHANA (2011). *Vapaakaupan tiellä. Suomen kauppa- ja integraatiopoliitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Helsinki: SKS.

- EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2012). 50 vuotta YMP:tä. http://ec.europa.eu/agriculture/50-years-of-cap/index_fi.htm. – Uppsökt 16.6.2012.
- EUROSTAT (2012). Statistics. European Commission. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data/main_tables. – Uppsökt 30.7.2012.
- HUAN-NIEMI, ELLEN, JANNE NIEMI & JYRKI NIEMI (2010). Markkina- ja politiikkamuutosten vaikutus maatalouteen: yleinen tasapainomalli. I verkett Jyrki Niemi & Pasi Rikkonen (red.): *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 32–43.
- HUAN-NIEMI, ELLEN, MICHAEL KULL, PETRI LIESIVAARA & JYRKI NIEMI (2011). *Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus: Vaihtoehtoisten tukikriteerien vaikutukset jäsenmaiden rahoitusosuuksiin?* MTT Raportti 17. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
- IEEP (2012). Debating the Future of the Common Agricultural Policy. The Institute for European Environmental Policy. <http://cap2020.ieep.eu/member-states>. – Uppsökt 10.8.2012.
- JSM (2010). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Den gemensamma jordbrukspolitikens mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans. E-följdskrivelse MMM2010-00899. 26.11.2010. http://www.mmm.fi/attachments/maatalous/cap2020/5z4EagSk5/E-jatkokirje_CAP_FI_ja_SV.pdf. Jord- och skogsbruksministeriet. – Uppsökt 10.8.2012.
- JSM (2012). CAP 2020. Jord- och skogsbruksministeriet: <http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/cap2020.html>. – Uppsökt 10.8.2012.
- KAHILUOTO, HELENA & SARI HIMANEN (red.) (2012). *Monimuotoisuudesta sopeutumiskykyä. Ruokaketju uusille raiteille?* MTT Raportti 43. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- KULHA, KEIJO K. (1998). *Mahtitalonpoika. Heikki Haaviston matkassa yleislakosta EU:hun*. Helsinki: Edita.
- LAURILA, ILKKA P. (2000). Maatalous – pieni maatiloja suosivasta politiikasta suuruuden tavoitteluun. I verkett Tapio Raunio & Matti Wiberg (red.): *EU ja Suomi – unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita, 221–242.
- LAURILA, ILKKA P. (2004). Maatalouden EU-aika. I verkett Pirjo Markkola (red.): *Suomen maatalouden historia III: Suurten muutosten aika – jälleenrakennuskaudesta EU-Suomeen. unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan*. Helsinki: SKS, 349–401.
- LAURILA, ILKKA P. (2006). Maatalous: Rajun rakennemuutoksen kautta mahdollisuuksien toimialaksi. I verkett Tapio Raunio & Juho Saari (red.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus, 108–139.

- LIESIVAARA, PETRI, ELLEN HUAN-NIEMI, & JYRKI NIEMI (2012). *Assessment of the public debate in Finland on the reform of the CAP after 2013*. MTT Raportti 40. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT (2012a). Taloustohtori. MTT:n taloustutkimus. <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/taloustohtori>. – Uppsökt 16.6.2012.
- MTT (2012b). Maatalousyrittäjille ei työkorvausta vuonna 2011. <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/mtt/ajankohtaista/Uutisarkisto/2012>. – Uppsökt 16.6.2012.
- NIEMI, JYRKI (2011). CAP 2013-uudistus Suomen näkökulmasta. I verkett Jyrki Niemi & Jaana Ahlstedt (red.): *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2011*. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 111. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, 50–51.
- NIEMI, JYRKI & JAANA AHLSTEDT (red.) (2005). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005*. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 105. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- NIEMI, JYRKI & JAANA AHLSTEDT (red.) (2012). *Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2012*. MTT Taloustutkimus, julkaisuja 112. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- NIEMI, JYRKI & PASI RIKKONEN (red.) (2010). *Maatalouspoliittisen toimintaympäristön ennakointi Miten käy kotimaisen elintarvikeketjun?* MTT Raportti 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- PERKO, TOUKO (2005). *Valio ja suuri murros*. Helsinki: Otava.
- RINTAMÄKI, HEIDI & ESA ARO-HEINILÄ (2012). *Kansainvälinen bioenergiakauppa – biopolttoainetavoitteiden vaikutukset maatalouteen ja viljelyalan käyttöön*. MTT Raportti 45. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- SR (2011). Regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. 22.6.2011. Statsrådets kansli. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/fi332892.pdf>. – Uppsökt 11.8.2012.
- SUNDBÄCK, VELI (2006). Suomen EU-jäsenyysevennottelujen loppusuora. I verkett Alexander Stubb (red.): *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan unionissa 1989–2003*. Helsinki: Tammi, 33–73.
- TIKE (2012). Matilda-maatilatilastot. Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus. <http://www.maataloustilastot.fi>. – Uppsökt 16.6.2012.
- UK GOVERNMENT (2011). *Foresight. The Future of Food and Farming*. Executive Summary. London: The Government Office for Science.
- VOUTILAINEN, OLLI, HILKKA VIHINEN & OLLI WUORI (2009). *Maatalous, maaseutu ja tukien kohdentuminen*. MTT Kasvu 7. Jokioinen: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.
- ZAHRNT, VALENTIN (2011). A guide to CAP reform politics: Issues, positions and dynamics. ECIPE (European Centre for International Political Economy) Working paper 3/2011. <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/>. – Uppsökt 11.8.2012.

7. HÅLLBAR UTVECKLING

- CEC (Commission of the European Communities) (1996). Progress Report on the Implementation of The European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development. "Towards Sustainability". COM(95) 624. Brussels: Commission of the European Communities.
- COMING CLEAN: THE GLOBAL CLEANTECH INNOVATION INDEX 2012. CLEANTECH GROUP & WWF.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2006). *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy*. 10917/06. Brussels, 26 June 2006.
- ENDL, ANDREAS, GERALD BERGER & MICHAL SEDLACKO (2012). *Renewing the commitment for SD: Stocktaking of international and European SD objectives and goals pre-Rio+20*. ESDN Quarterly Report, 24. Vienna: European Sustainable Development Network.
- ESTY, D.C., M.A. LEVY, T. SREBOTNJAK, A. DE SHERBININ (2005). *Environmental Sustainability Index*. New Haven: Yale Center for Environmental Law & Policy.
- EUROPEAN COMMUNITIES (1997). *Agenda 21. The First Five Years. European Community progress on the implementation of Agenda 21, 1992 – 1997*. Luxembourg.
- EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2010). *Europa 2020. En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*. Bryssel 3.3.2010. Meddelande från kommissionen. KOM (2010) 2020 slutlig.
- EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2005). *2005 års översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling. Inledande inventering och riktlinjer för framtiden*. Bryssel 09.02.2005. Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. KOM (2005) 37 slutlig.
- EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2009). *Hållbar utveckling som ett genomgående inslag i EU:s politik: 2009 års genomgång av Europeiska unionens strategi för hållbar utveckling*. Bryssel 24.7.2009. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. KOM (2009) 400 slutlig.
- EUROSTAT (2011). *Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy*. Eurostat Statistical books. Luxembourg: The Coordination of the European Union.
- EUROSTAT (2011). (2012). *Figures for the future. 20 years of sustainable development in Europe? A guide for citizens*. Luxembourg: The Coordination of the European Union.
- HAMETNER, MARKUS & REINHARD STEURER (2008). *Objectives and Indicators of Sustainable Development in Europe: A Comparative Analysis of European Coherence*. ESDN Quarterly Report December 2007. Vienna: European Sustainable Development Network.
- HONKASALO, ANTERO (2012). *Vihreä talous ja vihreät työt. Ekoinnovaatiot ja työperäiset riskitekijät*. Suomen ympäristö 22. Helsinki: Miljöministeriet.

- IGLESIAS, SOL AND GRAZYNA PULAWSKA (red.) (2012). *Asia-Europe strategies for the 'Rio+20 Earth Summit' 2012; Global Architectures for Sustainable Development Delivery*. Singapore: Asia-Europe Foundation.
- LINDHOLM, ARTO (2002). *Finland in EU Environmental Policy*. The Finnish Environment 551. Helsinki: Ministry of the Environment.
- LYYTIMÄKI, JARI, JANNE RINNE, PETRUS KAUTTO & TIMO ASSMUTH (red.) (2011). *Using indicators to assess sustainable development in the European Union, Finland, Malta and Slovakia*. The Finnish Environment 4. Helsinki: Finnish Environment Institute.
- LYYTIMÄKI, JARI (2012). Evaluation of sustainable development strategies and policies: The need for more timely indicators. *Natural Resources Forum* 36, 101–108. United Nations.
- NIESTROY, INGEBORG (2006). Achievements and Challenges for National Sustainable Development Strategies in the EU: A Governance Perspective. I verket Marc Pallemmaerts & Albena Azmanova (red.) (2006). *The European Union and Sustainable Development. Internal and External Dimensions*. Brussels: Institute for European Studies, 129–156.
- PALLEMAERTS, MARC & ALBENA AZMANOVA (red.) (2006). *The European Union and Sustainable Development. Internal and External Dimensions*. Brussels: Institute for European Studies.
- SAIRINEN, RAUNO & ARTO LINDHOLM (2004). The Europeanization of Finnish Environmental Policy: a realistic pragmatist. I verket Andrew Jordan & Duncan Liewerink (red.): *Environmental Policy in Europe. The Europeanization of national environmental policy*. London: Routledge, 64–80.
- SAIRINEN RAUNO, MIKAEL HILDÉN, ARTO LINDHOLM, JUKKA-PEKKA JÄPPINEN, PETRUS KAUTTO & JUKKA SIMILÄ (2005). *Taustaselvitys EU:n epävirallista ympäristöministerikokousta varten 18.9.2005*. Helsinki: Miljöministeriet.
- SCB [STATISTISKA CENTRALBYRÅN] (2012). *Utvärdering av Sveriges status med EU:s hållbarhetsindikatorer. En genomgång utförd av SCB på uppdrag av Miljödepartementet*. SCB, avdelningen för regioner och miljö.
- SSF [SUSTAINABLE SOCIETY FOUNDATION] (2011). *Sustainable Society Index 2010, SSI-2010*. www.ssfindex.com. – Läst 15.10.2012.
- UNDP [FN:S UTVECKLINGSPROGRAM] (2011). *Rapporten över mänsklig utveckling 2011 sammanfattning. Hållbarhet och jämlikhet: En bättre framtid för alla* (originalet på engelska <http://hdr.undp.org>).
- UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. <http://www.unep.org/greeneconomy>. Läst 22.10.2012.
- WWF (2012). *Living Planet Report 2012*. WWF. Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteerin kestävä kehityksen korkean tason paneelin loppuraportti. *Sisukkaat ihmiset, kestävä maailma: valitsemisen arvoinen tulevaisuus*. New York: Förenta nationerna.
- MM [MILJÖMINISTERIET] (1995a). *Kestävä kehitys. Lähivuosien toimenpiteitä Suomessa ja Suomen kansainvälisessä yhteistyössä*. Suomen kestävä kehityksen toimikunta. Helsinki.
- MM [MILJÖMINISTERIET] (1995b). *Ympäristöohjelma 2005*. Helsinki.

8. EUROPAS BÄSTA LAND?

- DASGUPTA, PARTHA (1993). *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. Oxford: Oxford University Press.
- HOOGHE, LIESBET & GARY MARKS (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science* 39:1, 1–23.
- HOOGHE, LIESBET & GARY MARKS (2012). Politicization. I verk et Erik Jones, Anand Menon & Stephen Weatherill (red.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 840–853.
- MATTILA, MIKKO & TAPIO RAUNIO (2012). Drifting Further Apart: National Parties and their Electorates on the EU Dimension. *West European Politics* 35:3, 589–606.
- PENTTILÄ, RISTO E. J. & ALF REHN (2012). *Suunnaton Suomi – Suomen suunnattomat mahdollisuudet*. Helsinki: Otava.
- RAUNIO, TAPIO (2002). *Liittovaltiot: Federalismin teoria ja arki*. Helsinki: Gaudeamus.
- RAUNIO, TAPIO (2008). Euroopan integraation vaikutus Suomen puoluejärjestelmään. I verk et Heikki Paloheimo & Tapio Raunio (red.): *Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä*. Helsinki: WSOY, 185–207.
- RAUNIO, TAPIO & JUHO SAARI (red.) (2006). *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- RAUNIO, TAPIO & MATTI WIBERG (red.) (2000). *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.
- SAARI, JUHO (red.) (2006). *Suomen malli – Murroksesta menestykseen?* Helsinki: Yliopistopaino.
- SAARI, JUHO (red.) (2010). *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa*. Helsinki: Riksdagen, framtidsutskottets publikationer 5/2010.

FÖRFATTARNA

Jaakko Kiander, pol.dr, direktör, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen; docent i nationalekonomi, Helsingfors universitet.

Susan Kuivalainen, pol.dr, forskningsprofessor, Enheten för minimitrygghet, Institutet för hälsa och välfärd.

Ilkka P. Laurila, AFD, utvecklingsdirektör, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi

Susanna Niinivaara, journalist, Pantterimedia, Helsingfors.

Elina Palola, pol.dr, specialforskare, Institutet för hälsa och välfärd.

Tapio Raunio, fil.dr, professor i statslära, Ledarskapshögskolan, Tammerfors universitet.

Sauli Rouhinen, förv. lis., miljöråd, miljöministeriet; generalsekretäre, Finlands kommission för hållbar utveckling.

Juho Saari, pol.dr, professor, direktör för Kuopio välfärdsforskningscentral KWRC, institutionen för samhällsvetenskaper, Kuopio kampus, Östra Finlands universitet.