

Gemensam marknad utan social harmonisering? Bertil Ohlin och tillkomsten av Rom-avtalet 1957

nr 7 2018 årgång 46

Av EEC:s sex grundarstater var Frankrike på 1950-talet inbitet protektionistiskt och frihandelsskeptiskt. Det var därför med nöd och näppe som Romtraktaten om bildandet av EEC passerade det franska parlamentet. En återopad auktoritet i debatten inför detta beslut var Bertil Ohlin, vars ILO-rapport om sambandet mellan frihandel och social välfärd användes av ledningen för det franska socialistpartiet för att övertyga de tveksamma inom de egna leden.

DANIEL TARSCHYS

är professor emeritus i statsvetenskap vid Stockholms universitet och senior rådgivare vid Sieps. daniel.tarschys@gmail.com

Att planer på ekonomisk integration klyver partier och vållar oro i konkurrensutsatta branscher känner vi väl till från hemmaplan. Svenska regeringar höll i decennier fast vid det motstånd mot Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) som lades fast i Tage Erlanders Metalltal 1960. Neutraliteten var ett återkommande argument, hänsynen till Finland ett annat. Efter fotbytet 1990 var det inte med någon större fanfar som den nya linjen presenterades. Nyorienteringen aviserades i oktober 1990 i ett krispaket där förslaget om en svensk medlemsansökan i Europeiska gemenskapen (EG) tävlade om uppmärksamhet med besparingar inom sjukförsäkringen och avskaffandet av skolöverstyrelsen. Kritikernas motstånd hölls i schack genom löftet om en folkomröstning.

När motsvarande omsvängning skedde i Frankrike under mitten av 1950-talet var tveksamheten minst lika stor. En falang inom socialistpartiet anförd av den inflytelserike förre ekonomiministern André Philip (1957) påtalade riskerna för arbetslöshet. I den stora textilindustrin hade kvinnorna genom lag fått samma löner som männen, hur skulle en sådan bransch då kunna konkurrera med länder som hade en helt annan lönestruktur? Kunde man verkligen sänka de franska tullarna utan en bred harmonisering av den sociala lagstiftningen? Samma oro spred sig också i många andra branscher och fackförbund. Bilden komplicerades av konkurrensen mellan de medlemssvaga men mycket talföra fackliga organisationerna.

Statsminister (eller, som det hette under fjärde republiken, konseljpresident) var vid denna tid socialdemokraten Guy Mollet – en varm vän av europeisk integration men också en försiktig general. Han var helt på det klara med att EEC var ett mindre populärt projekt än det samtidigt lanserade Euratomfördraget och följaktligen lade han i sina presentationer gärna tyngdpunkten på samarbetet kring kärnkraften. Ordet ”marknad” var dessutom lite suspekt på den franska vänsterkanten. Regeringen talade hellre om den europeiska ekonomiska gemenskapen och denna sveptes helst in i ett moln av atomer.

I bataljen om EEC hade Mollet en auktoritet att luta sig mot, vännen Bertil Ohlin som han samarbetat med i många år. Ohlin hade suttit ordförande i Europarådets parlamentariska församling när Mollet 1950 lade fram en stor rapport om den fortsatta europeiska integrationen, ett av de första förslagen som församlingen behandlade (PACE 1950b). I inledningen riktades med sedvanlig fransk politisk artighet ett särskilt tack till Ohlin för det förtroende han visat rapportören.

I detta skede trodde man ännu att en europeisk politisk union skulle kunna realiseras inom eller i varje fall med utgångspunkt från Europarådet. Där diskuterades också en idé som Ohlin hade lanserat redan 1949 om en informell gemenskap av lågtullstater, en *low tariff club* (PACE 1950a). Denna motion till Europarådsförsamlingen studerades inom rådet och fångades sedan upp inom OEEC, den organisation som i första skede hade att hantera Marshallhjälpen och senare skulle döpas om till OECD (PACE 1951; Gellner 1953). Där drevs tanken på en lågtariffklubb särskilt av Danmark men stöp efter hand på brittiskt motstånd (af Malmborg 1997; Griffiths 1997).

Det var emellertid i en tredje organisation som Ohlin gav sitt främsta bidrag till diskussionen om europeisk ekonomisk integration. ILO var under 1950-talet en av de äldsta internationella organisationerna, med rötter i tidig mellankrigstid. Den hade då och har ännu i dag kvar en ovanlig struktur med tre konstituerande huvudmannagrupper: nationella regeringar, arbetsgivarorganisationer och fackförbund (Landelius 1965). När diskussionerna om den europeiska integrationen tog fart sammankallade ILO 1955 en regional konferens kring dessa frågor. Här beslöt man att tillsätta en expertgrupp för att närmare utreda integrationens sociala aspekter. Till ordförande utsågs Bertil Ohlin, renommerad för sina bidrag till handelsteorin.

Gruppen blev nästan enig, sänär som på en inte alltför avvikande mening av den franske ledamoten Byé. Dess huvudbudskap var att ekonomisk integration under goda betingelser och med lämpliga övergångstider kunde ge betydande tillskott till välbefinnande och sysselsättning (ILO 1956). Tvärtemot vad många andra hävdade ansåg gruppen inte att en social harmonisering var en nödvändig förutsättning för en ekonomisk union. En sådan skulle däremot sannolikt komma till stånd efter hand genom den fortsatta tillväxten, vilket med tiden ledde till ökade krav på sociala prestationer och trygghetsmekanismer. Att tvinga fram samma avgifts- och förmånsnivåer i länder med helt olika ekonomiska förutsättningar var däremot ingen klok idé. Gruppen betonade också värdet av respekt för de olika socialpolitiska modeller som vuxit fram i olika länder, med varierande roller för statliga regleringar och arbetsmarknadens parter.

En annan tyngdpunkt i Ohlin-rapporten gällde valutapolitiken. Många farhågor hos enskilda branscher inför en hotande knallhård konkurrens kunde enligt gruppen skingras om staterna bara tog itu med sina felsatta växelkurser. Att ge sig på övervärderade valutor kunde förvisso vara svårt för svaga regeringar, men samlade man mod till sådana steg kunde belö-

ningarna följa relativt snabbt. Ett viktigt komplement till en tullunion var därför lämpligt avvägda övergångstider.

Slutligen betonade gruppen också behovet av särskilda insatser för ekonomiskt svaga regioner. Det ökade handelsutbytet kunde lätt ge en fortsatt skjuts framåt åt redan välutvecklade områden, medan fattiga landsändar inte fick tillräcklig stimulans för en självständig utveckling. Detta kunde motivera investeringsstöd i lämpliga doser. Därtill behövdes åtgärder för att skydda löntagare som arbetade utomlands (Sapir 1995).

Även om tonvikten låg på de långsiktiga fördelarna med frihandel rymde Ohlin-rapporten således i embryonisk form även de inslag i den europeiska integration som kom att förverkligas genom socialfonden, regionalfonden och andra stödinsatser i ekonomiskt svaga områden. I ILO:s tidskrift välkomnades rapporten entusiastiskt av den amerikanske nationalekonomen Heilperin (1957), i vars smak den dock låg lite för långt åt vänster. Huvudsakligen positiv var också den omnämnde André Philip, med en del invändningar som gick i motsatt riktning. I den interna kubbningen inom det franska socialistpartiet SFIO spelade frågor kring social dumping och riskerna för lågpris konkurrens en betydande roll. Mollet lyckades dock gjuta olja på vågorna, delvis efter kontakter med Ohlin som gästade honom hösten 1956. Ett foto i den europeiske mandarinen Emile Noels dotters album sägs ha förevisat mötet mellan Mollet och Ohlin (Hellwig 2004).

Ohlin-rapporten om sociala aspekter på det europeiska ekonomiska samarbetet blev en av flera utgångspunkter för Spaak-rapporten (High Authority of the European Community for Coal and Steel 1956) och därmed också för utformningen av Rom-avtalet. Spaak-gruppen ordinerade en gradvis sänkning av tullarna och eliminering av hindren mot utländsk arbetskraft för att dämpa den skärpning av konkurrensen som annars kunde förutses. Något socialt regelverk infogades däremot inte i denna traktat. Ett sådant växte dock fram utanför EEC genom tillkomsten av Europarådets sociala stadga, som förelåg i utkast redan 1955 men sedan trädde i kraft först 1965 (PACE 1958). Med tiden tillkom sekundär lagstiftning om villkoren för rörlig arbetskraft, det sociala kapitlet i Maastrichtfördraget, den öppna samordningsmetoden, det sociala avsnittet i unionens stadga om grundläggande rättigheter och 2017 den sociala pelaren (Rogowski och Kajtár 2004).

Ohlin-rapportens slutsatser dryftades också i de tyska övervägandena kring den föreslagna traktaten (Kabinettausschuss für Wirtschaft 1956; Kabinettsprotokolle 1956). Integrationens förväntade effekter på välfärd och utjämnade levnadsvillkor har sedan förblivit ett centralt tema i diskussionen. *L'Europe sera sociale ou elle ne sera pas*, dundrade på sin tid Mitterand. Två franska författare har jämfört det "sociala Europa" med det vänliga *Loch Ness*-djuret som då och då rapporteras ha blivit siktat utan att man med säkerhet kan bevisa dess existens (Denord och Schwartz 2009). Senare banade den öppna samordningsmetoden vägen för en viss harmonisering av de sociala regelverken, men visade också sina begränsningar (Larsson 2015; Scharpf 2002, 2011).

Bland Ohlins och Mollets biografier har det samspel som här har beskrivits knappast tilldragit sig något större intresse (Lefebvre 1992; Lafon 2006; Larsson 1998). Inte heller uppmärksammas det i den klassiska analysen av svensk europadebatt under 1950-talet (af Malmberg 1994). I historieskrivningen kring integrationens politiska förutsättningar och konsekvenser för arbetsmarknaden spelar det en mer framskjuten roll (Hellwig 2004; De Schutter 2006; Dumont 2009; Gijswijt 2012).

För Ohlin var den nordiska gemenskapen och världshandeln viktigare än det europeiska samarbetet, även om han före Metalltalet varnade Erländer för att stänga dörrarna mot den nya tullunionen (Aman 2006). Både i Europarådet och i ILO gjorde han också viktiga insatser för den gemensamma marknaden som tog form under 1950-talet. Vid sidan av Spaak-rapporten blev Ohlin-rapporten ett av den nya europeiska gemenskapens grunddokument.

REFERENSER

- Aman, R (2006), *Reaktionerna på Tage Erländers metalltal – en analys av aktörens identitet och intressen*, magisteruppsats, Karlstads universitet.
- Denord, F och A Schwartz (2009), *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Raisons d'agir Éditions, Paris.
- De Schutter, O (2006), *La charte sociale européenne comme élément du débat sur l'avenir de l'Union européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Gellner, M (1953), "Low Tariff Club: A Council of Europe Contribution to the Study of the Problem of Lowering Customs Barriers as between Member-Countries", *International Affairs*, vol 29, s 86–87.
- Giswijt, T (2012), "Informal Governance and the Rome Treaty", i Christiansen, T och C Neuhold (red), *International Handbook on Informal Governance*, Edward Elgar Publishing, Northampton MA.
- Griffiths, R T (1997), *Explorations in OEEC History*, OECD, Paris.
- Heilperin, M (1957), "Freer Trade and Social Welfare: Some Marginal Comments on the Ohlin Report", *International Labour Review*, vol 74, s 99–123.
- Hellwig, F (2004), "Europäische Integration aus historischer Erfahrung: Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler", ZEI Discussion Paper C 129, Bonn.
- High Authority of the European Community for Coal and Steel (1956), *The Brussels Report on the General Common Market* (Spaak-rapporten).
- ILO (1956), *Social Aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts*, Studies and Reports, New Series 45, Geneva (Ohlin-rapporten).
- Kabinettausschuss für Wirtschaft (1956), "Vorbesprechung der deutschen Haltung bei der OEEC-Ministerratsstagung in der Frage des EZU-Überschusses", protokoll från Auswärtiges Amt, Bundesarchiv.
- Kabinettsprotokolle (1956), "Gemeinsamer Markt und Euratom", protokoll från Bundesministerium der Wirtschaft und Auswärtiges Amt, Bundesarchiv.
- Lafon, F (2006), *Guy Mollet: Itinéraire d'un socialiste controversé, 1905–1975*, Fayard, Paris.
- Landelius, T (1965), *Workers, Employers and Governments: A Comparative Study of Delegations and Groups at the International Labour Conference 1919–1964*.
- Larsson, A (2015), *Min europeiska resa*, Gotlandsboken.
- Larsson, S-E (1998), *Bertil Ohlin – ekonom och politiker*, Atlantis, Stockholm.
- Lefebvre, D (1992), *Guy Mollet: Le mal aimé*, Plon, Paris.
- af Malmberg, M (1994), *Den ståndaktiga nationalstaten – Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945–1959*, Lund University Publications, Lund.
- af Malmberg, M (1997), "From Bridge-Building to West European Economic Integration: Sweden in the OEEC", i Griffiths, R T (red), *Explorations in OEEC History*, OECD, Paris.
- PACE (1950a), *Agreement to Keep the Average Level of Import Duties below a Certain Maximum*, motion av Bertil Ohlin, Sverige, m fl (Dok 54).
- PACE (1950b), "Changes in the Political Structure of Europe Necessary to Achieve a Greater Unity between the Members of the

Council of Europe and to Bring about Effective Cooperation in the Various Fields Specified in Article 1 of the Statute”, rapport av Guy Mollet, Frankrike (Dok 4).

PACE (1951), Prospects of Lowering Tariff Barriers between the Members of the Council of Europe and, in Particular, of Establishing a ”Low Tariff Club”, rapport av R Motz, Belgien (Dok 54).

PACE (1958), Social Aspects of the Free Trade Area, rapport av Marquess of George J Lansdowne, Storbritannien (Dok 790).

Philip, A (1957), ”Social Aspects of European Economic Cooperation”, *International Labour Review*, vol 75, s 173–192.

Rogowski, R och E Kajtár (2004), ”The European Social Model and Coordination of

Social Policy: An Overview of Policies, Competences and New Challenges at the EU Level”, manuskript på TLM.NET-konferensen i Amsterdam, 25–26 november 2004.

Sapir, A (1995), ”The Interaction between Labour Standards and International Trade Policy”, *The World Economy*, vol 18, s 791–803.

Scharpf, F (2002), ”The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”, *Journal of Common Market Studies*, vol 40, s 645–670.

Scharpf, F (2011), ”Socio-ekonomiska asymmetrier i den europeiska integrationsprocessen – eller varför EU inte kan bli en ’social marknadsekonomi?’”, i Bertola, G m fl (red), År EU en social marknadsekonomi? Sociala Europa –*en antologi*, SIEPS 2011:20p.