

---

*Ulf Bernitz m.fl.:*

---

## Vad betyder EG?

samt

### Bilagorna till EG-konsekvens- utredningen, Samhällsekonomi

Att försöka förstå vad ett medlemskap i EG egentligen innebär för Sverige blir alltmer angeläget nu när medlemsförhandlingarna i Bryssel närmar sig ett avgörande och en folkomröstning står för dörren. Man skulle kunna tro att det rikliga utbudet av åsikter och information i ett otal böcker, broschyrer, tidningsartiklar och tal borde göra denna uppgift lättare, men för de flesta – vare sig de hör till gruppen tveksamma politiker (om det nu finns några sådana), undrande samhällsvetare eller intresserad allmänhet – har effekten förmodligen varit den motsatta. Det är helt enkelt svårt att se skogen för alla träd som skymmer sikten.

Under det senaste året har det emellertid kommit en del arbeten som inte nöjer sig med att beskriva EGs institutioner och regler, utan fortsätter med en bred analys av hur Sverige kan påverkas av ett EG-medlemskap. Jag syftar på *Vad betyder EG?* (SNS Förlag, Stockholm) av Ulf Bernitz m.fl, med varudeklarationen "en lärobok om den europeiska gemenskapen", och på de sju bilagor som ligger till grund för *EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi* (Allmänna Förlaget, Stockholm) (när detta skrivs i december 1993 har huvudbetänkandet ännu inte publicerats). Eftersom läroboken och utredningens bilagor till viss del har samma målgrupper – den förra vänder sig uttryckligen till universitet och högskolor, medan målgruppen för de senare enligt

uppgift utgörs av utredningens ledamöter, ekonomijournalister och ekonomer – och det finns en betydande överlappning i frågeställningarna kan det vara intressant jämföra analysen och slutsatserna.

### Vad betyder EG?

Läroboken *Vad betyder EG?* består av åtta kapitel där framstående akademiker diskuterar effekterna av EG på utrikeshandel och arbetskraftens rörlighet, utvecklingen av det monetära samarbetet inom EG, EG-rätten samt de politiska processerna som påverkar gemenskapens framtida utveckling. Även om författarna behandlar vitt skilda frågor och rör sig inom olika ämnesområden – nationalekonomi, statskunskap och juridik – är det ändå lätt att urskilja den röda tråd som går genom boken: EG är en komplicerad och föränderlig organisation (såsom namnbytet från EG till EU visar), och det är svårt eller till och med omöjligt att förutse effekterna på Sverige.

Redan i det inledande kapitlet slår Bo Södersten an tonen genom att peka på att EG inte är något enhetligt och definitivt, utan snarare en process. Organisationen utvecklas kontinuerligt, och det är inte uppenbart var vi kommer att hamna och hur Sverige påverkas eftersom det finns flera möjliga utvecklingsspår. *Funktionalisterna* menar att EG ska vara en förvaltningsunion för specialfrågor, och behovet av samordning ska avgöra graden av integration och överstatlighet. *Konfederalisterna* anser att EG är ett statsförbund där nationella parlament bestämmer hur mycket av makten som skall överlätas till den överstatliga myndigheten. *Federalisterna* strävar efter att upprätta en verklig förbundsstat vars beslut och rättstradition har företrädare framför de deltagande staternas. Hur kompromissen mellan dessa principer ser ut avgör om demokrati utövas på nationell eller överstatlig nivå, om det finns vetorätt eller majoritetsbeslut, i vilken utsträckning den monetära

och politiska unionen realiserar, och slutligen hur vi påverkas.

I kapitel två visar Rutger Lindahl hur alla tre ansatserna påverkat utvecklingen av EG och dess institutioner. Grunden till EG, Kol- och stålunionen, var ett tydligt uttryck för det funktionalistiska synsättet, medan Maastrichtfördraget kan ses som en kompromiss mellan konfederalistiska och federalistiska tankar. Europeiska rådet och delvis också ministerrådet återspeglar nationalstaternas ställning, medan Europaparlamentet och kommissionen har tydlig överstatlig karaktär. Den federalistiska principen dominerar, men enligt Lindahl finns inget som tyder på att de andra inriktningarna inte kommer att fortsätta vara alternativ i utvecklingen. Ett möjligt undantag utgörs dock av EG-rätten, där federalismen verkar ohotad. I kapitel sju presenterar Ulf Bernitz en översikt av ämnet, och betonar att EG kan ses som en rättsgemenskap där överstatliga rättsregler spelar en viktig sammanhållande roll.

Boken avslutas dock i samma anda som den inleds. I kapitel åtta menar Sverker Gustavsson att federalismens slutliga seger inte är någon självklarhet även om den leder utvecklingen för tillfället, såsom Maastrichtfördraget visar. En potentiell konflikt ligger i motsättningen mellan grannländernas strävan att binda in "det alltför stora" Tyskland och Tysklands vilja till självbestämmande. Ett annat problem ligger i möjligheterna att praktiskt tillämpa demokrati i en heterogen förbundsstat. En tredje aspekt, som för tillfället kanske ger stöd åt federalistiska idéer, är utvecklingen i omvärlden: Vilka externa hot är viktigast och hur bemöts de bäst? Det nyligen avslutade parlamentsvalet i Ryssland är en aktuell påminnelse om att "hotbilden" förändras snabbt och ibland oförutsägbart.

Det är förmodligen mer än en tillfällighet att diskussionen om de ekonomiska effekterna av EG ligger inbunden mellan dessa kapitel. I kapitel tre undersöker

Lars Lundberg integration och handel i Europa under 1960 och 70-talet, givet antaganden om perfekt konkurrens och konstant skalavkastning. Johan Torstensson ägnar kapitel fyra åt en analys av dynamiska handelseffekter av integration vid ofullständig konkurrens och stordriftsfördelar, med fokus på effekterna av den inre marknaden. Av dessa två kapitel är Torstenssons det mest intressanta eftersom det är mer "modernt", både i ansatsen och inriktningen på den inre marknaden. Hans slutsatser antyder att de statistiska vinsterna av integration förmodligen är ganska små. De dynamiska vinsterna från bättre utnyttjande av skalfördelar, hårdare konkurrens och snabbare tillväxt kan vara mera påtagliga, men är svåra att kvantifiera. Torstensson nöjer sig därför med att notera att "mycket talar för att vinsterna är betydligt större än kostnaderna" av en svensk anpassning till EG. Dessutom menar han att en stor del av vinsterna realiserar redan med ett EES-avtal, och att det inte finns särskilt starka handelsteoretiska argument för att föredra EG-medlemskap framför EES.

Kapitel fem, författad av Per Lundborg, är en bra genomgång av effekterna av arbetskraftens fria rörlighet i Europa. Han pekar på svårigheterna att sja om hur rörlig arbetskraften faktiskt kommer att bli eftersom språk och kultur fortfarande utgör stora barriärer, och eftersom framtida snarare än nuvarande löneskillnader och vakanser kommer att avgöra utvecklingen. Dessa är svåra att förutse, inte minst för att integrationen medför en press på svenska lönenivåer att anpassas till europeiska nivåer, och även en tendens till ökad lönespridning. Totaleffekten för Sverige förutses dock bli positiv, eftersom arbetskraftens rörlighet minskar risken för löne- och prisinflation och bidrar till en stabilare tillväxt. Lundborg pekar också på risken för att uteblivna anpassningar i löner kan ha negativa effekter för Sverige. Motiven att utvandra är störst för välutbildade, som tjänar relativt

lite i Sverige, medan invandringen kan komma att omfatta mindre kvalificerad arbetskraft som är relativt välbetald i Sverige. Ett sådant migrationsmönster skulle kunna underminera Sveriges humankapitalbas.

I kapitel sex undersöker Clas Wihlborg det europeiska monetära samarbetet ur både mikro- och makroekonomiska perspektiv. Han menar att de mikroekonomiska argumenten för en gemensam valuta – reduktion av transaktionskostnader och valutarisk – är för svaga för att vara av avgörande betydelse för valet av växelkursystem. Istället bör valet avgöras av makroekonomiska faktorer. Ju större arbetskraftens och reallönernas rörlighet och ju större likheten mellan de deltagande ländernas ekonomiska struktur och ekonomisk-politiska målsättningar, desto lämpligare är en valutaunion. På flera punkter kommer han till slutsatsen att EG inte utgör något optimalt valutaområde, och i andra fall finns det en stor osäkerhet om hur Sverige och Europa egentligen ser ut. Till exempel vet vi lite om var makroekonomiska störningar har sitt ursprung, samtidigt som teorin betonar att rörliga växelkurser absolut är att föredra om fluktuationerna i huvudsak är externa efterfrågechocker. Wihlborg drar därför slutsatsen att de rent ekonomiska argumenten inte ger några entydiga svar på frågor om den monetära unionens vara eller inte vara, eller effekterna på Sverige.

Trots att boken täcker in många av de områden där EG kan komma att påverka Sverige saknas ändå vissa frågor. I första hand skulle man vilja se en analys av hur de direkta kostnaderna för ett EG-medlemskap, dvs avgifter och nödvändiga anpassningar av svenska skatter, kan komma att påverka statsbudgeten och den offentliga verksamheten. Med tanke på att boken behandlar både varuhandel och arbetskraftens rörlighet vore ett avsnitt om direktinvesteringar också på sin plats. Den stora ökningen av de svenska

utlandsinvesteringarna under slutet av 1980-talet har ju ofta förklarats som en anpassning till ett EG som kanske inte skulle omfatta Sverige (även om en mera komplett förklaring också måste peka på avregleringen av valutarestriktioner, likviditeten i svensk industri och värderingen av kronan). Det är därför relevant att fråga hur industrins fortsatta internationalisering, och inflödet av utländska investeringar, kan påverkas av ett medlemskap.

### *EG-konsekvensutredningen*

Bilagorna till EG-konsekvensutredningen kommer bland annat in på just dessa frågor, men ur en något annorlunda infallsvinkel. Medan *Vad betyder EG?* ofta nöjer sig med att identifiera olika typer av effekter utan att kvantifiera dem försöker bilagorna konsekvent mäta hur Sverige påverkas. Detta leder till att analysen blir mer detaljerad, men också till att författarna ibland sänker garderna: det är enklare att kritisera en konkret siffra än beskrivningen av en effekt eller process. Eftersom EG-konsekvensutredningen behandlar ett antal olika frågor på olika aggregeringsnivåer finns det skillnader mellan de olika bilagorna. Ju mer konkret och begränsad frågeställningen är, desto mindre blir naturligtvis träffytan på författaren.

### *Specifika sektorer*

Ur detta perspektiv kan bilagorna delas in i tre grupper. Den första gruppen behandlar specifika sektorer och består av bilaga 1, "En anpassning till EGs tekopolitik", av Camilla Bengtsson och Micael Kallin, och bilaga 3, "Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn", av Ewa Rabinowicz. Analysen av tekoindustrin är tydligare avgränsad än de andra bilagorna, och de uppskattningar och beräkningar som författarna presenterar förfaller rimliga. De beräknar att ett EG-medlemskap innebär vinster

för de svenska tekoproducenter eftersom tillgängligheten till Europa-marknaden förbättras, men att dessa på kort sikt är mindre än kostnadsökningarna i konsumentledet. Svenska tekopriser beräknas öka med fem miljarder kronor per år eftersom vi tvingas återinföra kvantitativa importrestriktioner. På längre sikt är det dock sannolikt att importen från öst-Europa liberaliseras, vilket skulle medföra en sänkning av kostnaderna och en minskning av välfärdsförlusterna.

Utvecklingen för jordbruket och livsmedelssektorn är inte lika lätt överblicka, men Ewa Rabinowicz räknar med att effekterna kommer att bli positiva trots att "avgiften" till EG beräknas uppgå till ca 20 miljarder kronor. Den främsta orsaken är att jordbruket är den sektor som erhåller det största återflödet från EGs gemensamma kassa. De beräkningar som presenteras visar att producentöverskottet i jordbruket ökar påtagligt när EGs olika stödformer blir tillgängliga för svenska jordbrukare. Även konsumentöverskottet förväntas öka eftersom konsumentpriserna sjunker vid ett EG-medlemskap. Sammanlagt uppskattas välfärdsvinsten till nära 7 miljarder kronor årligen jämfört med ett referensfall där Sverige fortsätter den nuvarande interna avregleringen. Resultatet måste emellertid tolkas försiktigt trots att analysen gäller en så klart avgränsad sektor. De förväntade effekterna på producent- och konsumentpriser är tydliga, men det finns inga säkra mått på utbuds- och efterfrågeelasticiteter, och vi inte vet vilken växelkurs som kommer att gälla gentemot Europa. Dessutom bortser Rabinowicz från de distorsioner som finansieringen av medlemsavgiften kan orsaka.

### *Monetär union*

Nästa grupp utgörs av bilaga 2, "Makroekonomiska chocker och ekonomisk struktur", av Bengt Assarsson och Clas Olsson, och bilaga 4, "Mikroekonomiska

aspekter på en monetär union", av Clas Wihlborg, som båda handlar om effekterna av ett svenskt deltagande i en monetär union. Wihlborgs analys har klara paralleller med hans bidrag till läroboken, och upprepar slutsatsen att de mikroekonomiska vinsterna av en monetär union är små. Dessutom betonar han att det vi uppfattar som växelkursrisk ofta har sin grund i olika makroekonomiska fluktuationer som inte nödvändigtvis försvinner i och med monetär union och fast växelkurs. Assarsson och Olsson undersöker huruvida ett deltagande i en monetär union är lämpligt med tanke på Sveriges ekonomiska struktur. Vad gäller öppenhet och exportstruktur finner de att Sverige inte skiljer sig mycket från övriga deltagare i en tänkbar framtida union. De noterar också att en monetär union fungerar bättre om de fluktuationer som påverkar ekonomin huvudsakligen är efterfrågechocker, som dessutom är korrelerade mellan de deltagande länderna. Därför försöker Assarsson och Olsson att klassificera makrostörningarna i Sverige och EG i en analys baserad på vektorautoregression, men resultaten är mycket svårtolkade. En orsak är att de definierar utbudschocker och efterfrågechocker som oväntade förändringar av inflation respektive arbetslöshet, medan den gängse definitionen bygger på om effekten av chockerna är permanent eller temporär. Deras slutsats – att det inte finns stora hinder för ett svenskt deltagande i en monetär union – är därför inte helt övertygande.

### *Offentlig sektor och investeringar*

Bilaga 6, där Stefan Fölster och Eva Lindström behandlar "Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens", och bilaga 7, "Sveriges val, EG och direktinvesteringar", av Thomas Andersson och Torbjörn Fredriksson, hör till den tredje gruppen, med de bredaste frågeställningarna. Fölster och Lindström behandlar ef-

fekterna på den offentliga sektorns finanser och verksamhet, och kommer fram till att ett medlemskap inte tvingar Sverige till några nedskärningar av offentliga utgifter som ändå inte skulle vara nödvändiga. De börjar sin analys med att presentera värdefulla uppskattningar av hur anpassningen av svenska skattenivåer och avgifterna till EGs gemensamma kassa direkt påverkar statens finanser. Därefter försöker de också beräkna effekterna på statsbudgeten och samhällsekonomin av den tillväxt som integrationen förutsätts medföra. Med tanke på att effekterna på tex konkurrens, produktivitet och migration är mycket svårbedömda kan man fråga sig hur seriöst man ska se på dessa beräkningar. Författarna betonar själva att siffrorna är osäkra, men det är ibland svårt att bedöma om måtten ens är rimliga. Som ett exempel kan det noteras att författarna inte ödslar mycket tid på att diskutera vad som händer när medlemsavgifter och anpassningar av skatter ökar statsbudgetens underskott med uppemot 40 miljarder i en situation där vi redan har ett minus som närmar sig 15 procent av BNP. Möjligheterna att höja skatter på ett sätt som inte påverkar tillväxten verkar små (eftersom budgetunderskotten förmodligen redan tvingat fram alla sådana höjningar) samtidigt som en eventuell monetär union kommer att kräva minskningar av underskottet.

Trots att Andersson och Fredrikssons diskussion om integrationens effekter på ingående och utländska direktinvesteringar i huvudsak är mycket bra är även deras kvantitativa uppskattningar öppna för kritik. Författarna hävdar att svenska företags investeringar i Europa kommer att vara större om Sverige stannar utanför EG, vilket förefaller rimligt, men det är svårt att bedöma hur stora skillnaderna kan bli. De stora svenska investeringarna i Europa under senare delen av 1980-talet berodde inte enbart på en anpassning till EG, utan även på att likviditeten i företagen var hög efter flera år med höga vins-

ter, kronan var högt värderad, den svenska marknaden verkade överhettad, och så vidare. En kvantifiering av framtida flöden med och utan EG-medlemskap kräver hänsyn till dessa faktorer, samt uppskattningar av hur stor del av anpassningen som redan skett, och det är inte helt uppenbart hur dessa faktorer vägs in i analysen. Författarna påpekar förvisso flera gånger att deras siffror ska ses som illustrationer snarare än prognoser, men tyvärr tenderar detta att glömmas bort i debatten. Som ett exempel kan nämnas Text-TVs notis dagen efter publiceringen av bilagan, som rapporterade "slutsatsen" att tillväxttakten skulle öka med 0,37 procent vid ett EES-avtal och med 0,8 procent vid EG-medlemskap utan varningar om osäkerhet eller diskussion om vilka antaganden som ligger bakom siffrorna.

### *Sveriges inflytande*

Bilaga 5, "Om Sveriges inflytande i den europeiska unionen", av Carl Einar Stålvant, faller utanför dessa tre grupper. Stålvant diskuterar både de mera informella möjligheterna att påverka genom deltagande i unionens olika organ och röststyrkan i Ministerrådet och Parlamentet. Ungefär 1 000 svenskar kan komma att tjänstgöra i Kommissionen och andra organ, och detta kan påverka både informationsutbyte och handläggning av ärenden på ett sätt som gynnar Sverige. Det framkommer emellertid att Sverige ensamt blir en marginell deltagare i de röstande församlingarna, men att koalitioner med Sverige och övriga nordiska länder skulle få ett större inflytande i en framtida union. I synnerhet skulle de nordiska länderna kunna förhindra oönskade beslut om de kunde få med sig några av de övriga medlemsländerna.

### *Sammanfattning*

I en sammanfattande jämförelse mellan boken *Vad betyder EG?* och EG-konse-

kvensutredningens bilagor går det inte att undvika att ta upp frågan om vad det innebär att kvantifiera även väldigt osäkra effekter. Det är uppenbart att lärobokens ovilja att kvantifiera effekter fyller ett viktigt pedagogiskt syfte: det understryker att EG är komplicerat och att vi inte kan göra några tillförlitliga ekonomiska prognoser. Ur detta perspektiv framstår *Vad betyder EG?* som det bättre valet för den som vill förstå effekterna av den europeiska integrationen, även om boken inte erbjuder mycket ledning för den som redan är osäker och obeslutsam.

Bilagorna har uppenbarligen inte något djupare pedagogiskt syfte. Deras uppläggning har sannolikt sin grund i att EG-konsekvensutredningen uppmanat författarna att göra alla kvantifieringar som är möjliga eller rimliga. Orsaken torde vara att efterfrågan på siffror förmodligen ändå skulle ha lett till prognoser från ett eller annat håll, och dessa skulle sannolikt varit sämre underbyggda än de som nu föreligger. Detta må vara ett acceptabelt skäl, men samtidigt finns risken att det i efterhand läggs mer vikt på det faktum att det finns siffror än på att siffrorna är osäkra. Bilagornas värde beror därför på hur de tolkas och används. EG-konsekvensutredningens huvudbetänkande, som publiceras i slutet av januari 1994, har till uppgift att sammanfatta bilagorna, och det kommer att bli ytterligt intressant att se hur effekterna av EG presenteras för den svenska allmänheten.

*Ekon dr ARI KOKKO*  
*Handelshögskolan i Stockholm*