

JOHAN TORSTENSSON*

Konsekvensutredningen duger inte!

I min ledare i *Ekonomisk Debatt 4* (Torstensson [1994c]) hävdade jag att Konsekvensutredningens (hädanefter kallade KoU) ledamöter inte tålde kritik och att de, enligt Paul Krugmans terminologi, uppträder som policy-entreprenörer, intresserade huvudsakligen av ett enkelt budskap som inte nödvändigtvis är förankrat i vetenskap. I sitt svar till Lundborg och mig tycker jag ledamöterna i KoU visar på just den attityd som jag beskrev i min ledare.

Jag blir angripen av KoUs ledamöter för att endast komma med svepande kommentarer. I detta svar kommer jag därför att något utveckla mina synpunkter om utredningens (SOU 1994:6) brist på vetenskaplig bas och kortfattat precisera mina mer konkreta synpunkter på utredningen. Jag koncentrerar mig där på aspekter som i mindre utsträckning behandlats tidigare (se också Torstensson [1994a, b]).

Utredningens sammansättning: Policy-entreprenörer?

Är då KoUs ledamöter policy-entreprenörer som inte bryr sig om ifall de saknar vetenskapligt stöd för sina analyser? Ja, i detta sammanhang tycker jag att de är det. Låt mig dock notera att den definition av policy-entreprenörer som Krugman gör inte nödvändigtvis hör ihop med skribenternas kompetens, inte ens med deras vetenskapliga kompetens (se Krugman [1994]). Tvärtom, även ekonomer som har en betydande kompetens kan ibland uppträda som policy-entreprenörer och fram-

träda i debatten utan att ta hänsyn till om deras uttalanden är baserade på vetenskap. I och för sig är det ju inget som hindrar att också nationalekonomer framträder i samhällsdebatten och uttalar sig om frågor där de inte nödvändigtvis har vetenskaplig kompetens. De bör då dock inte uppträda som om de hade vetenskapligt stöd för sina åsikter. Det finns två (!) nationalekonomer i KoU. Ingen skugga bör falla över deras övriga verksamhet. Tvärtom, jag tror säkert att båda de ledamöter av KoU som är vetenskapligt skolade är mycket kompetenta.

De andra ledamöterna då? Är deras brist på formell nationalekonomisk utbildning verkligen av vikt? Ja, jag tycker det. Ofta är det inte enkelt för den intresserade allmänheten att skaffa sig en uppfattning om ekonomiska eller andra vetenskapliga samband. De ekonomiska sambanden relaterade till ett EU-medlemskap är komplicerade. Medborgare som ska ta ställning i frågan tvingas då att förlita sig på indirekt information från de experter som har tid och möjlighet att följa och delta i vetenskapligt arbete. Jag tror att många som följer debatten skulle bli förvånade över hur begränsad förankring i forskarsamhället KoU hade. Nationalekonomi är komplicerat och det är att underskatta de som ägnar sina liv åt ämnet att tro att man på några månaders arbete kan sätta sig in i komplicerade vetenskapliga sammanhang. Om vi drabbas av sjukdom vill vi bli behandlade av läkare med formell utbildning, gärna en specialist. Konstigare än så är det inte i EU-frågan. Visserligen är både medicin och na-

Fil dr JOHAN TORSTENSSON är forskare vid Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, och redaktör för Ekonomisk Debatt.

* Jag tackar Jonas Agell, Pär Hansson, Per Lundborg och Rasha Torstensson för värdefulla synpunkter. Bedömningarna i denna kommentar är dock helt och hållet mina.

tionalekonomi inexacta vetenskaper där vi inte kan få några exakta svar. Det hindrar dock inte att vi måste använda tillgänglig kunskap på bästa sätt.

Nu skulle någon förstås kunna invända att EU-debatten är en politisk fråga. Förändrar det inte slutsatserna ganska radikalt? Nej. Utredningen gavs i uppdrag att (SOU 1994:6, s 15) "analysera de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen". Självklart är ställningstagandet till EU en politisk fråga. Efter att vi som medborgare tagit till oss information om effekterna av ett EU-medlemskap kan ingen annan väga fördelar mot nackdelar. Utredningens uppdrag var dock endast att förutsättningslöst utvärdera de ekonomiska effekterna av ett EU-medlemskap, inte som i många utredningar också komma med ett politiskt förslag. Det är därför utredningens sammansättning är så allvarlig.

KoU har också beskyllts för att bara bestå av ledamöter som är positiva till EU-medlemskap. Detta är en kritik som jag tycker är delvis fel, men delvis rätt. Om KoU syftade till att ge en expertbild av EU-medlemskapets effekter är problemet inte att alltför många ledamöter är EU-positiva, utan att för många saknade träning i de problemkomplex som EU-frågan berör. Ingen balans i en kommitté kan uppväga bristen på vetenskaplig kompetens. Om däremot KoU ska ses som en politisk produkt där politiska beslut och rekommendationer ska vägas samman, då är det uppseendeväckande att bara ja-representanter valts. Tidigare har jag i debatten framfört att KoU var en konstig och olämplig hybrid, en sammanblandning mellan en politisk produkt och något slags expertstudie. Denna slutsats kvarstår. Det var stor skillnad mot den tidigare EU-utredning som genomfördes som en ren expertrapport där fem av Sveriges absolut främsta forskare på området (Harry Flam, Henrik Horn, Lars Lundborg, Pär Lundborg och Lars E O Svensson) genomförde

en mycket balanserad studie av effekterna av en europeisk integration, en utredning som fortfarande håller väl trots att de yttre förhållandena ändrats något genom Maastricht- och EES-avtalen (Ekonomiska rådet, LU 90, Bilagor 2-5 [1989]).

Handel, tillväxt och investeringar

Vilka problem finns då med KoU? För att vara kortfattad: de välfärdsförluster som kan uppstå till följd av ett EU-medlemskap göms undan och när de lyfts fram ges en konsekvent, men dåligt underbyggd, bild av att de är mindre än de positiva effekterna.

Jordbrukspolitik och medlemsavgiften

De negativa välfärdseffekterna av jordbrukspolitik i EU underskattas exempelvis. Visserligen medger man (s 328) att EES-avtalet framstår "som det gynnsammaste samhällsekonomiska alternativet", men hävdar senare att detta är en "både hypotetisk och statisk betraktelse". Sedan kommer man till en lustig slutsats, att den "sammanlagda välfärdsvinsten för konsumenter och jordbrukare blir totalt ca 7 miljarder kronor (med ett EU-medlemskap)". Det är självklart att lägre priser och högre ersättning till producenter kan åstadkommas genom tillräckligt stora subventioner. Lika klart är att detta inte är någon indikation på samhällsekonomisk effektivitet. Vore ekonomisk politik så enkel kunde samma strategi förstås tillämpas på andra branscher. Branscher där Sverige har komparativa nackdelar kunde införa höga tullmurar och monopol, producenterna skulle därigenom kunna få höga priser och konsumtionen sedan subventioneras.

Den relativt betydande nettotransfereringen från Sverige till andra EU-länder negligeras. Visserligen hävdar man (text s 439) att EU-medlemskapet innebär en statsfinansiell belastning. Däremot göm-

mer man undan att det faktiskt innebär en samhällsekonomisk belastning (och inte bara en statsfinansiell) när resurser överförs från Sverige till andra länder.¹

Handel²

Både i utredningen och i sitt svar till Lundborg lägger KoUs ledamöter stor vikt vid att diskutera effekter av utrikeshandel. Det må ju vara förnuftigt om avsikten är att diskutera vinsterna av ett EES-avtal eller ett EU-medlemskap. Däremot har det inte mycket att göra med övergången från ett EES-avtal till EU-medlemskap. Skillnaderna mellan dessa två alternativ är framförallt att den yttre handelspolitiken i vissa branscher blir något mer restriktiv vid EU-medlemskap, och betydligt restriktivare framförallt i teko-industrin, men att gränskontrollerna tas bort vid ett EU-medlemskap. Här håller jag också med KoU om de kvalitativa effekterna. Här som på andra håll finns det dock en tendens i uppskattningen av de kvantitativa effekterna. De negativa effekterna tenderar att negligeras, medan de positiva effekterna ges stort utrymme.

KoUs allmänna diskussion av utrikeshandel har däremot mycket lite med skillnaden mellan EES-avtal och EU-medlemskap att göra. Däremot skulle den kunna bidra med en pedagogisk beskrivning av integrationens allmänna effekter. Tyvärr lyckas man inte med detta. De felaktiga definitionerna av handelsalstring och handelsomfördelning har tidigare påvisats av Lundborg [1994a].³ Här får vi därför hålla oss till den mer allmänna diskussion om handelns effekter som KoU också gör. KoU har inga reservationer om handelns välsignelser för "tillväxt". Tyvärr har KoUs ledamöter dels inte gjort tillräckliga definitioner på tillväxt och inte heller har de vetenskapligt stöd för sina påståenden. I svaret verkar de till att börja med fokusera på tillväxt över konjunkturcykeln. Så hävdar man nu "Att handelskriget under 1930-talet bidrog till den stora depressio-

nen betraktas idag som ett faktum". Här ligger man långt från vedertagen vetenskaplig uppfattning.⁴ Låt mig igen upprepa: det finns en konsensus om att sysselsättning på kort sikt bestäms av konjunkturpolitiken och på längre sikt av arbetsmarknadens funktionssätt genom den sk naturliga arbetslöshetsnivån. Utrikeshandel har inte med sysselsättning och konjunktursvängningar att göra, om inte arbetsmarknadens funktionssätt också förändras. Något direkt samband kan dock knappast finnas.⁵

Däremot har KoU rätt i att vi med ganska stor säkerhet vet att handel leder till engångsvinster (som kan realiseras un-

¹ På detta område råder en viss förvirring. Den samhällsekonomiska kostnaden är i princip *nettoutriflödet från Sverige*, dvs avgifter minus bidrag till Sverige. I denna synvinkel är den statsfinansiella kostnaden oviktig. Om finansieringen (underskotts- eller skattefinansiering) av avgiften får realekonomiska effekter är den samhällsekonomiska kostnaden högre än nettobidraget. Bidragen som kommer tillbaka från EU kan också få indirekta samhällsekonomiska effekter om de leder till en ineffektiv resursallokering (som i jordbrukspolitiken).

² För referenser till vetenskaplig litteratur, se Flam & Horn [1989] och Torstensson [1993].

³ KoUs ledamöter försöker också hävda att Per Lundborg och jag båda är misstänksamt inställda till handel. Läsare av *Ekonomisk Debatt* blir nog förvånade över denna anklagelse. I mitt fall kan jag bara hänvisa till exempelvis mina ledare i *Ekonomisk Debatt* 7/93 och 1/94 (Torstensson [1993b, 1994b]).

⁴ Låt mig citera Krugman [1990, s 103]: "The claim that protectionism caused the Depression is nonsense; the claim that future protectionism will lead to a repeat performance is equally nonsensical."

⁵ Möjligtvis skulle kraftiga förändringar i handelspolitiken (antingen i riktning mot ökad eller minskad protektionism) kunna leda till övergående arbetslöshet på samma sätt som vid annan strukturomvandling när produktionsfaktorer inte omedelbart kan överföras till expanderande sektorer (se Lilien [1982]).

der ett antal år). Existerande studier antyder dock att vinsterna av *förändringar* i handelspolitiken kanske är mindre än vad som ofta förespeglas. När marknader kännetecknas av imperfekt konkurrens finns i och för sig teoretiska möjligheter att påverka resursallokeringen positivt genom ekonomisk-politiska åtgärder, men en aktiv politik kommer nog i de allra flesta fall att påverka effektiviteten negativt, vilket kan leda till stora välfärdsförluster. Kanske leder frihandel också till en högre långsiktig tillväxttakt än en politik med handelsrestriktioner. *Teoretiskt* finns inga klara samband. Empiriskt finns inte heller några entydiga resultat (se också Lundborgs [1994b] svar). Visserligen tyder länderstudier på att länder i tredje världen som kraftigt begränsat sin utrikeshandel också fått lägre tillväxt. Vissa ekonometriska studier visar också på ett positivt samband mellan graden av öppenhet i handelspolitiken och långsiktig tillväxt, även om resultaten från dessa studier ofta inte tycks vara speciellt robusta. Min *tentativa* uppfattning är dock att frihandel kan ha en positiv tillväxteffekt. Kanske tvingar dock framtida teoretisk och empirisk forskning mig att revidera min uppfattning. KoUs ledamöter däremot verkar dock inte ha några dubier.

Investeringar

Ökade investeringar vid EU-medlemskap jämfört med EES-medlemskap är kärnan i KoUs slutsatser. KoU hävdar inte bara att den totala investeringsvolymen ökar vid ett medlemskap, utan också att (s 179) "investeringarnas sammansättning kan förändras i en mer tillväxtbefrämjande riktning". Analysen bygger, måste man säga, inte på någon väletablerad ekonomisk teori. Ett antal viktiga distinktioner missas och man reder inte ut hur de ökade investeringarna och i synnerhet ökade utländska investeringar leder till en ökad levnadsstandard.

Framförallt blandar man i långa delar

av kapitlet bort skillnaden mellan kort- och långsiktiga effekter och skillnaden mellan ökningar i kapitalstocken per arbetare och tekniska framsteg relaterade till kapitalbildningen. Visserligen leder ökade investeringar i Sverige på kort sikt till positiva konjunkturer. Det är dock knappast en effekt som vi ska bry oss för mycket om i en långsiktig fråga som EU-frågan. På lång sikt kan investeringar påverka tillväxten antingen genom en ökad kapitalstock eller genom att investeringar är relaterade till tekniska förbättringar. När vi koncentrerar oss på effekterna av en ökad kapitalstock är det till exempel inte alldeles uppenbart varför det på lång sikt spelar någon roll var investeringarna sker eller om också utlänningar investerar i Sverige. Att ökade investeringar av svenskar, oavsett om de sker i Sverige eller utlandet, leder till ökad bruttonationalinkomst är självklart. Mindre klart är att investeringar av utlänningar i Sverige också gynnar svenskarnas levnadsstandard eftersom nettoavkastningen på investeringarna tillfaller utlänningar.⁶ Man kan tex tänka sig en situation där Sverige delvis lever på att exportera kapital till andra europeiska länder.

Empiriskt har dock antagligen KoU rätt i att det trots allt spelar en roll var investeringarna sker eftersom empiriska studier indikerar att kapitalbildning också är relaterat till teknologiöverföring (se tex Dollar & Wolff [1993]). Investeringar får ofta effekter också på den tillgängliga teknologin, effekter som sprider sig till hela ekonomin, dvs hela vinsterna av ökade investeringar kan inte tillgodogöras av de utländska investerarna utan spillas över också till resten av ekonomin. Jag tror därför KoU har rätt i att det är av betydelse var investeringarna sker (även om

⁶ I en värld med outjämnade faktorpriser kan ökade totala investeringar dock leda till en inkomstfördelning, där reallönerna stiger och ersättningen till kapitalägarna faller.

jag tror att de överdriver) och det är möjligt (tom troligt) att EU-medlemskap skulle ge upphov till något större utländska investeringar än ett EES-avtal. Däremot är man ute på mycket svag is när man tvärsäkert slår fast vilken typ av investeringar som blir speciellt utmärkande vid ett EU-medlemskap (se Kokko [1994]) och de kvantitativa beräkningarna av de ökade investeringarna vid ett medlemskap är inte trovärdiga.⁷

Slutord

Debatten om EU-konsekvensutredningen har visat att den inte duger som en seriös bakgrund för ett ställningstagande i EU-frågan. Det finns ingenting i debatten sedan januari som ger skäl att förändra den uppfattningen. Min läsning av KoU ger mig också intrycket av att man konsekvent valt att ge mindre utrymme till negativa effekter av ett EU-medlemskap än till positiva effekter.

Referenser

- Dollar, D & Wolff, E, [1993], *Competitiveness, Convergence, and International Specialisation*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Ekonomiska rådet [1989], *Svensk ekonomi och Europa-integrationen*, Bilaga 2, Långtidsutredningen 1990, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Flam H & Horn, H, [1989], "Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EG:s inre marknad". I *Svensk ekonomi och Europa-integrationen*, Bilaga 2, Långtidsutredningen 1990. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Kokko, A, [1994], "Effects on Swedish Investment and Growth of Membership in the European Union". Working Paper No 15, Stockholm School of Economics.
- Krugman, P R, [1990], *The Age of Diminished Expectations*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Krugman, P R, [1994], *Peddling Prosperity*, Norton.
- Lilien, D M, [1982], "Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment" *Journal of Political Economy*, vol 90, s 777-792.

- Lundborg, P, [1994a], "Tro och vetande i EU-konsekvensutredningen", *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 3, s 253-260.
- Lundborg, P, [1994b], "Kritiken mot EU-konsekvensutredningen står fast", *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 6, s 636-641.
- SOU 1994:6, *Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys*. EG-konsekvensutredningen: Samhällsekonomi, huvudrapporten. Fritzes, Stockholm.
- Torstensson, J, [1993a], "Stordriftsfördelar, konkurrens och integration under 1990-talet". I Bernitz, U (m fl), *Vad betyder EG?* SNS Forlag, Stockholm.
- Torstensson, J, [1993b], "Granska 'idioterna'". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 7, s 603-606.
- Torstensson, J, [1994a], "Ekonomiska vinster överdrivs". DN-Debatt, *Dagens Nyheter*, 28 januari.
- Torstensson, J, [1994b], "Om tankefel, regeringen och EU". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 1, s 3-5.
- Torstensson, J, [1994c], "Oseriös EU-debatt". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 4, s 371-372.

⁷ Hur kunde då KoU komma till så orimliga bedömningar? Ett problem är att man i bedömningen har man förlitat sig mycket på undersökningar som helt enkelt frågat större företag om deras investeringsplaner. På ett plan kan vissa företag ha ett egenintresse av att uppge att deras investeringar påverkas mycket av t ex ett EU-medlemskap. Viktigare är att investeringar och andra centrala ekonomiska variabler bestäms endogent i en komplicerad procedur. Här spelar relationer mellan olika marknader, sk allmän jämvikts-effekter en stor roll. Dessa allmän jämviktseffekter är kanske en av de viktigaste slutsatserna från nationalekonomisk forskning, men mycket svåra att förklara för praktiskt verksamma företagare. Därför finns det nog skäl att tro att företagen helt enkelt inte har förmåga att uppskatta de sammanlagda investeringseffekterna av ett eventuellt EU-medlemskap. Det är kanske därför KoU har kommit till orimliga effekter på investeringar av ett medlemskap.