

# Repliker och kommentarer

*I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk-politisk anknytning*

CLAUDIO EVALD NALIN\*

## Institutionell konkurrens – nationernas väg till välstånd?

Vikten av konkurrens på varu- och faktormarknader för ett effektivt utnyttjande av produktionsfaktorer utgör, alltsedan Adam Smith, kärnan i den ekonomiska teorin. Däremot har inte den *organisatoriska ramen* för de ekonomiska aktiviteterna stått i fokus på samma sätt trots att skillnader i organisatoriska eller institutionella förhållanden genom historien genererat olika utfall bl a i termer av ekonomisk tillväxt. Framväxten av mer effektiva eller tillväxtfrämjande organisationsformer – något som kännetecknat västvärlden under de senaste århundradena – skulle emellertid också kunna förklaras utifrån ett konkurrensperspektiv. Konkurrens mellan olika institutionella lösningar kan antas vara en viktig faktor bakom framväxten av effektivare institutioner på samma sätt som konkurrens mellan företag leder till ett effektivt utnyttjande av en given uppsättning produktionsfaktorer.

Med utgångspunkt i en bok av Horst Siebert [1992] *Europas nya ekonomiska*

*karta* behandlar denna artikel detta konkurrensperspektiv på framväxten av institutioner. I synnerhet diskuteras behovet av *harmonisering* mellan stater av en lång rad regler eller regelsystem.

### Harmonisering

Siebert är verksam vid Kiel Institut of World Economics där en rad forskare diskuterat betydelsen av *institutionell konkurrens* för framväxten av bättre fungerande institutioner. Deras resonemang leder bl a till slutsatsen att det finns en gräns för hur långt man bör gå i *harmoniseringen* av regler och regelsystem mellan stater. Skälet är att harmonisering leder till likriktning och kan ses som statsmaktens instrument för att förhindra institutionell konkurrens.

Siebert tillämpar resonemanget om institutionell konkurrens på utvecklingen i EG och då i synnerhet på utvecklingen mot *harmonisering* i Gemenskapen. Han ställer följande fråga "Behöver den inre marknaden en harmonisering av nationella regelverk och av institutioner, eller

*Fil dr CLAUDIO EVALD NALIN är verksam vid Sveriges delegation vid OECD.*

\* Jag tackar SAREC för finansiellt stöd samt Mats Isaksson och Fredrik Svedång för värdefulla synpunkter på en tidigare version av denna artikel.

kan sammanjämkningen överlåtas till en konkurrensprocess mellan de europeiska ländernas institutioner?" (Siebert [1992, s 20]). Sieberts svar är att sammanjämkningen i huvudsak skall överlåtas till en konkurrensprocess.

Det är utanför ramen för denna artikel att försöka ge en ingående beskrivning av utvecklingen mot *harmonisering* av regler på olika områden. Det räcker i det här sammanhanget med att notera att ett av nyckelbegreppen i mycket av den internationella ekonomisk-politiska debatten idag är *level playing field*. Det är sällan begreppet ges en precis innebörd men den grundläggande tanken synes vara att man skall göra det möjligt för länder att konkurrera på *lika villkor*.<sup>1</sup> Man kan då syfta på en rad faktorer som skall vara *lika* såsom exempelvis skatter och arbetsvillkor men ibland refereras även till löner.

EGs harmoniseringsarbete är som bekant omfattande och det uttalade syftet är att skapa *lika villkor* och bli underlätta för produktionsfaktorer samt varor och tjänster att fritt röra sig över nationsgränserna. Ett exempel på detta är arbetet med att etablera gemensamma tekniska standards för olika produkter. Men ambitionerna går på sina håll mycket längre än så. I exempelvis Maastrichtfördragets protokoll om socialpolitik finns ett implicit mål att harmonisera lagstiftningen på de arbetsrättsliga och socialpolitiska områdena (Maastrichtfördraget [1992, s 191–196]).

### Konkurrens i stället för harmonisering?

Mot harmoniseringsambitionerna kan man anlägga ett perspektiv som betonar betydelsen av *konkurrens* mellan olika regler eller institutionella lösningar. Den ekonomiska forskningen har alltmer kommit att betona institutionernas roll och man är nu ense om att säkra och stabila äganderätter är avgörande för huruvida ekonomisk tillväxt kan väntas äga

rum eller inte. Slutsatsen är bli att staten genom såväl lagstiftning som rättsutövning måste garantera att äganderätter respekteras och också på andra sätt se till att reducera *transaktionskostnaderna* i ekonomin.

De institutionella förhållandena skiljer sig markant åt mellan olika länder vilket är en bidragande förklaring till skillnader i levnadsstandard m.m. I de rika industri-länderna har de institutionella förhållandena *gradvis* gått i riktning mot mer effektiva institutioner medan ineffektiva institutioner som hämmar ekonomisk tillväxt fortsatt präglar stora delar av världen i övrigt. Skall man förstå ekonomisk tillväxt och varför vissa länder varit mer framgångsrika än andra måste man studera hur och varför regelsystem *förändras* över tiden. Douglass C North [1981, 1991] och andra ekonom-historiker har påvisat de institutionella förhållandenas betydelse och belyst hur och varför institutioner förändras över tiden.

Mot denna bakgrund kan man mot harmoniseringsprincipen anlägga ett perspektiv som istället betonar betydelsen av konkurrens mellan olika regelsystem eller institutionella förhållanden. En del ekonom-historiker menar att Västeuropas enastående utveckling från medeltiden och framåt hänger samman med den konkurrens mellan stater som hela tiden funnits i det politiskt splittrade Europa (se Jones [1981]). Eftersom de europeiska staterna i allmänhet, och i synnerhet stadsstaterna, var förhållandevis små fanns det ofta en möjlighet för individer att flytta om de blev alltför missnöjda med förhållandena i det egna landet. Denna form av potentiell eller faktisk *sorti* kringsskar makthavarna – som inte sällan var lagda åt det despotiska hållet. Möjligheten till sorti satte en gräns för hur despotisk regimen kunde vara, bli för hur hårt den kunde beskatta medborgarna.

<sup>1</sup> Se exempelvis Pfaff [1992].

Sorti minskar skattebasen och ger statsmakten motiv att ändra regelsystemet. Sorti innebär också att arbetskraften minskar vilket kan hota jordägarnas eller industrins intresse.

Det är inte svårt att hitta exempel på hur sorti/emigration varit ett svar på dåliga förhållanden.<sup>2</sup> Från vår egen historia kan man erinra om den kraftiga emigrationen i slutet av 1800-talet. Makthavarna – arbetsgivare, statsmakt etc – var mycket negativt inställda till denna emigration. Det är inte heller någon tillfällighet att många diktaturer i öst med mycket handgripliga metoder hindrat sina medborgare från att lämna landet.<sup>3</sup>

Det är inte enbart genom möjligheten till sorti som konkurrens mellan system kan leda till institutionella förändringar utan man kan också tala om en *demonstrationseffekt*. Om ett land genomför förändringar som leder till ökad levnadsstandard kan andra länders medborgare ställa krav på liknande förändringar utan att lämna landet. Man kan manifesteras sin önskan av förändringar på olika sätt beroende på den politiska ramen. I en demokrati kan man exempelvis använda sin röst för att få till stånd förändringar. Denna demonstrationseffekt kan tänkas verka också över större geografiska avstånd men det är rimligt att anta att man har bättre kunskap om förhållandena i näraliggande länder. Med detta perspektiv är det viktigt för länder att ha *goda grannar*.

Institutionell konkurrens innebär således att olika institutionella lösningar får konkurrera med varandra och utsättas för historiens test. Kommunismens sammanbrott i östra Europa och Sovjetunionen kan ses som ett utslag av institutionell konkurrens. Systemets sammanbrott hänger rimligtvis samman med att man var grannar till det framgångsrika och välmående Västeuropa och att man i vid mening konkurrerade med västvärlden.

En observation i sammanhanget är att regioner som ligger i Europas periferi

vanligtvis har en lägre inkomst per capita än de i mitten. Portugal, Grekland och södra Italien är områden som haft en svag ekonomisk utveckling. Slovenien som gränsar till Österrike och Italien har en betydligt högre levnadsstandard än exempelvis Bosnien. Även om man kan peka på speciella historiska förhållanden kan man inte undgå tanken att dessa områdens geografiska belägenhet kan ha bidragit till lägre tryck på institutionella reformer. De har inte haft så goda grannar.

Om man blickar utanför Europa kan man notera att i stort sett alla afrikanska stater saknar goda grannar. Medborgarna i t ex Zaire har inga egentliga förebilder i sin närhet. Trycket för förändringar har de facto varit svagt i Afrika trots att levnadsstandarden stagnerat eller sjunkit under de senaste decennierna. Vare sig sorti eller protest kommer till stånd i en omgivning av länder som har mer eller mindre lika bedrövliga förhållanden.

Det synes omöjligt att i någon sorts kvantitativ bemärkelse *bevisa* vilken betydelse institutionell konkurrens haft för institutionella förändringar. Det synes emellertid inte orimligt att utgå från att denna utgör *en* viktig faktor bakom förändringar i tillväxtfrämjande riktning.

### Konkurrens eller harmonisering i EG?

Skapandet av en intern marknad torde på ett markant sätt öka graden av konkurrens inom EG. Den interna marknaden syftar till att åstadkomma fullkomligt fri rörlighet för produktionsfaktorer och för varor och tjänster inom Gemenskapen. Detta bör leda till bättre resursallokering och till högre levnadsstandard. Enligt Sie-

<sup>2</sup> Se Hirschman [1970] för vilken roll *sorti* och *protest* kan spela för förändringar i företag, organisationer och stater.

<sup>3</sup> Detta hindrar inte att sorti i vissa fall snarare kan lätta på det politiska trycket i synnerhet om det rör sig om sorti av individer som aktivt motarbetat regimen.

bert är det mycket som talar för att detta ökade konkurrenstryck på sikt skulle leda till likartade institutionella arrangemang i medlemsländerna utan tvingande harmonisering. Fördelen med att överlåta denna utjämnning åt en konkurrensprocess är att man prövar sig fram och att marknaden har en utslagsgivande roll.

En tvingande harmonisering *ex ante* sker däremot vid förhandlingsbordet och kan av flera skäl resultera i ineffektiva lösningar (se Johansen [1979]). Att politiker från ett stort antal länder under påverkan av intressegrupper förhandlar fram gemensamma regler talar för att lösningarna inte alltid blir optimala. Man kan på intet sätt utesluta att man driver igenom harmoniseringsbeslut som gynnar en speciell producent, intressegrupp eller annan enskild aktör.

När man förhandlat fram en viss lösning gemensamt kommer det med all säkerhet att finnas en stor tröghet mot att genomföra förändringar. Man kan hamna i en situation i vilken ingen är riktigt nöjd med utfallet men där kostnaderna för en ny förhandling är så stora att man avstår. Om denna risk skriver Richard M Bauxman och Klaus J Hopt [1988, s 243] "Eftersom Gemenskapens direktiv kräver en tidsödande process av förhandlingar och kompromisser finns det en stor risk att när ett direktiv väl är antaget blir det i praktiken omöjligt att ändra eller upphäva det. Varje ändring eller återkallelse av en EG-åtgärd blir säkerligen inte lättare än att anta den. Tvärtom kan man räkna med att ändringar i existerande direktiv kommer att ges låg prioritet i förhållande till nya harmoniseringsförslag och troligtvis t o m skulle betraktas som i strid med harmoniseringsprocessen i allmänhet."

Ronald J Gilson anlägger ovanstående perspektiv när han ifrågasätter EGs ambitioner att harmonisera reglerna för företagsförvärv. I en omgivning som kontinuerligt förändras ändras också förutsättningarna för förvärv av företag och att be-

stämna sig för ett regelsystem kan leda till företagsstrukturer som inte är optimala givet de teknologiska och ekonomiska omständigheterna. Det är viktigt att behålla möjligheten till flexibla svar på exogena förändringar medan EGs direktiv kan "låsa in" lösningar som inte svarar på dylika förändringar.

Erfarenheten visar dessutom att vissa lagar/regler på det ekonomiska området inte ens behöver harmoniseras på nationell nivå för att goda förhållanden för ekonomisk tillväxt skall skapas. I Förenta staterna är den indirekta beskattningen inte harmoniserad mellan delstaterna och även aktiebolagslagstiftningen är en delstatlig angelägenhet. Också i Canada finns skilda institutionella lösningar på delstatlig nivå.

Siebert underlåter att definiera *institutionell konkurrens* och definierar inte heller vad han menar med *institution*. Han diskuterar "institutioner" på flera nivåer; från eventuella krav som ställs för att "marmelad" skall få kallas marmelad till ett lands politiska och ekonomiska system i sin helhet (konkurrens mellan Öst och Väst). Att analysen på detta sätt kontinuerligt skiftar nivå medför att den saknar önskvärd precision. Det är bla därför svårt att bedöma när harmonisering kan vara *fördelaktig* respektive hämmande.

Det är inte möjligt att *a priori* anta att all harmonisering är hämmande. Kostnader måste vägas mot intäkter. Kostnaden för harmonisering utgörs främst av minskad *flexibilitet* för det enskilda landet. Om det visar sig att den gemensamma standarden inte var så lämplig alternativt att teknologiska förändringar kräver nya standards kan harmoniserade regler innebära att man låses fast i en otillfredsställande lösning. Till detta får man lägga kostnaden för att förhandla fram en viss gemensam regel plus eventuella övergångskostnader för att byta från en nationell till en gemensam standard.

Till fördelarna hör att man på en rad områden skärper konkurrensen. Om alla

elektriska apparater kan säljas utan tekniska hinder i hela Gemenskapen torde effektiviteten öka.

Det är säkerligen i många fall omöjligt att göra en exakt nytto-kostnadskalkyl av olika harmoniseringsförslag och vid tvekan om huruvida fördelarna överväger talar mycket för att man kanske skall avstå.

Det är osäkert huruvida man i EG alltid väger fördelar mot nackdelar på ett inträngande sätt när man beslutar om gemensamma regler och i detta sammanhang bl a beaktar den minskade flexibiliteten som följer av harmonisering.

### Harmonisering av *utfall*?

I den ekonomisk-politiska debatten framförs också åsikten att man inte bara skall harmonisera *regler* utan också vad jag, kanske lite godtyckligt, vill kalla *utfall*. Vad jag syftar på är det *resultat* i ekonomiska termer som en given institutionell uppsättning kan generera. Lön och övriga anställningsvillkor utgör exempel på *utfall*. Löner är ett utfall av ekonomins funktionssätt och avvägningen mellan lön och anställningsvillkor i övrigt avspeglar preferenser som kan skilja sig åt från individ till individ.

Att jag på detta sätt vill särskilja *regler* från *utfall* är att *harmonisering* av de senare i allmänhet torde vara så mycket mer skadligt för samhällsekonomierna. Kostnaden för att man inför en standard för vad som får kallas "kaviar" i Gemenskapen lär vara betydligt lägre än kostnaden för att etablera samma löner i Portugal och Tyskland utan hänsyn till skillnader i produktivitet.

Speciellt under 1970-talet restes krav inte minst från fackligt håll i Västvärlden på införandet av regler för arbetsvillkor, eller socialklausuler, i det regelsystem som gäller för den internationella handeln. Dyliga regler skulle göra det möjligt att begränsa importen av varor som tillverkas under villkor som inte når upp till en viss miniminivå. Löner, antal arbets-

timmar per dag etc tillhör de villkor som enligt vissa bedömare borde regleras internationellt (se Hansson [1983] för en inträngande beskrivning och analys av olika förslag till socialklausuler).

Sådana krav på harmonisering har en lång tradition. Frågan restes redan under industrialismens genombrott, och har också förts fram i den nuvarande internationella lågkonjunkturen. EG-kommisionens ordförande menade nyligen att nästa GATT-runda måste inkludera en överenskommelse om *sociala frågor*. Det protoll om socialpolitik som bifogats Maastrichtöverenskommelsen som nämnts ovan kan tolkas som en ambition att *hindra konkurrens* på en rad områden *mellan europeiska länder*.<sup>4</sup>

Kanske ligger det något i Sieberts påstående att det finns en konflikt mellan två olika integrationsstrategier i Europa. Han menar att det finns i grunden avvikande uppfattningar om förtroendet för marknaden och tilltron till statlig intervention på en rad områden. "På filosofisk nivå är det kollision mellan europeisk liberalism och centralisering. .... Europa söker sina institutioner, och avgörandet mellan engelskt och franskt synsätt har ännu inte skett" (s 24).

### Referenser

- Bauxman, R M & Hopt, K J, [1988], *Legal Harmonization and the European Enterprise*. Klower, Berlin.
- Gilson, R J, [1993], "The Political Economy of Takeovers: Thoughts on Harmonizing the European Corporate Governance Environment". *Fordham Law Review*, vol 61, s 161-192.
- Hansson, G, [1983], *Social Clauses and International Trade*. Croom Helm, London & Sydney.
- Hansson, G, [1990], *Harmonization and International Trade*. Routledge, London & New York.

<sup>4</sup>Se *Herald Tribune* [1992] för en sådan tolkning.

- Herald Tribune* [1993], "Delors Extends Social Bid", 9 mars.
- Hirschman, A O, [1970], *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Johansen, L, [1979], "The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining". *Kyklos*, vol 32, s 497-522.
- Jones, E L, [1981], *The European Miracle. Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Maastrichtfördraget. Fördraget om Europeiska unionen* [1992]. Utrikesdepartementets handelsavdelning.
- North, D C, [1981], *Structure and Change in Economic History*. W W Norton, New York.
- North, D C, [1991], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Pfaff, W, [1993], "When Global Competition Means Regression at Home". *Herald Tribune*, 18 februari.
- Siebert, H, [1992], *Europas nya ekonomiska karta*. SNS, Stockholm.