
SÄRINTRESSENAS TID ÄR UTE

ANDERS E. BORG

I den svenska debatten har ett EU-medlemskap utmålats som en räddningsplanka för välfärdsstaten. Genom ett medlemskap skall vi undvika beslut om minskade förmåner, sänkta skatter och avregleringar. Denna uppfattning kan ifrågasättas. Ett svenskt inträde i EU kommer att i grunden förändra förutsättningarna för politiskt beslutsfattande och öka kraven på reformpolitik.

I en tidigare artikel i Svensk Tidsskrift, nr 2/94, har jag argumenterat för att EU och EMU kan ses som en ny liberal makroekonomisk regim och att denna ställer utomordentligt stora krav på strukturreformer.

Men EU är inte bara ett ekonomiskt projekt. Syftet med denna artikel är att analysera de politiska aspekterna av EU. Grundfrågan är hur de ekonomiska förutsättningarna för politiskt beslutsfattande förändras.

Hinder försvinner

EU är en federativ struktur. Federalism kännetecknas vanligen av att det finns exekutiv, lagstiftande och dömande makt på olika nivåer - provinser, delstater eller nationalstater - som sammanbinds av en konstitution och att det finns beslutsområden där de enskilda delstaterna för

sig inte har vetorätt gentemot den centrala nivån.

I en konfederation är samarbetet begränsat till koordinering av politiken mellan självstyrande delstater. Den avgörande skillnaden i förhållande till en federation är att den centrala nivån saknar kompetens att fatta bindande beslut för de lägre nivåerna.

Lokala särintressen

Att de amerikanska grundlagsfäderna, med James Madison i spetsen, valde att omvandla USA från en konfederation 1789 var att delstaterna skulle haft utrymme och kompetens att hindra handel och begränsa den ekonomiska friheten. Lokala särintressen kunde då ha förhindrat handel och konkurrens.

Det avgörande draget i en ekonomisk analys av en federation är alltså att fri konkurrens vidgas över ett större område genom att delstaterna minskar kompetensen att fatta beslut som förhindrar fri

ANDERS E. BORG är författare och arbetar med politisk analys i Carl Bildts stab.

rörlighet för varor, kapital och tjänster.

Hayeks analys

Redan 1939 lade F.A. Hayek i artikeln *Interstate Federalism* fram en liberal argumentation för europeisk federalism. Hayeks artikel är intressant dels därför att den föregår den ekonomiska analys av EU som idag görs, dels därför att den sätter in frågan om svenskt EU-medlemskap i en liberal idétradition.

Hayeks analys av den ekonomiska logiken i federalism utgår från att om varor, arbetskraft, kapital och tjänster kan röra sig fritt, så minskar utrymmet för en enskild regering att lägga på högre skatter eller mer regleringar än i någon annan del av federationen.

Om en del av federationen väljer att införa mer omfattande pålagor kommer produktionen inom området att konkurreras ut av företag som inte behöver bära regleringskostnaderna.

Fundamentalt skifte

Applicerar vi Hayeks argument på dagens situation är det tydligt att det, alldeles oavsett EU, har skett ett fundamentalt skifte när det gäller rörlighet och konkurrens. Detta beror på en rad olika faktorer.

För att belysa den förändring som skett kan nämnas att 1980 var fyra procent av bankutlåningen i OECD-området gränsöverskridande. I slutet av 1980-talet hade andelen ökat till nära 50 procent. Tendensen till finansiell integration har förstärkts av att EU-länderna i

juni 1988 fattade beslut om att avskaffa alla hinder för fria kapitalrörelser samt om fri etablering och fri konkurrens för finansiella aktörer över gränserna.

Efter framväxten av nya finansiella instrument och avregleringen av de finansiella marknaderna har den politiska makten begränsats. Det är numera en illusion att det skulle vara möjligt för Sverige att återvinna makten över kapitalströmmarna genom att bli medlem i EU.

Kapitalets rörlighet

Till att börja med är det förbjudet för enskilda stater att återinföra regleringar som förhindra kapitalrörelser.

Till det kommer att de stora multinationella företagen under många år haft tillgång till teknik som gör att kapitalmarknadsregleringarna blivit alltmer ihålliga. Idag kan till och med enskilda individer utnyttja liknande instrument.

Effekten av kapitalets ökade rörlighet förstärks av två andra strukturförändringar. Successivt har humankapitalet kommit att bli allt mer betydelsefullt. När humankapitalets andel av det totala produktionsvärdet stiger, blir också produkterna alltmer lätttrörliga (om inte annat därför att vikten minskar i förhållande till marknadsvärdet). Ett avancerat data-chips, som kostar några tiotus i råmaterial och väger några gram, kan vara värt hundratals kronor.

Samtidigt som betydelsen av humankapital ökar blir det, med modern informationsteknik och förbättrade person-

transporter, allt mer rörligt och följaktligen också mer svår kontrollerat och oberoende av staten.

Den andra utvecklingslinjen som bidrar till rörligheten är att betydelsen av skalfördelarna minskat. Produktion kan bedrivas effektivt i allt mindre enheter. Detta återspeglas i att vi, sedan 1950-talet, gått mot miniatyrisering snarare än mot gigantonomi.

Omöjlig att flytta

När produktionsanläggningar blir mindre ökar också rörligheten eftersom investeringskostnaderna sjunker. Ett stål-kombinat av Stålverk 80-modell kan en regering betrakta nästan som en naturresurs. Har en anläggning väl förlagts i landet är den omöjlig att flytta. Detta gäller inte lika självklart för 1990-talets små, moderna och högteknologiska produktionsanläggningar.

Den ökade rörligheten ses ofta, felaktigt, som ett hot. En öppen och internationaliserad ekonomi gör att välståndet blir större därför att marknaden blir större. En större marknad ökar konkurrensen, gör en mer sofistikerad arbetsdelning möjlig och leder till att stordriftsfördelar utnyttjas bättre än idag.

Rörlighet sätter ram

Denna välståndsökning kan inte uppnås utan att möjligheterna till politiskt beslutsfattande begränsas. Det går inte att göra marknader större och konkurrensen friare utan att minska delstaternas besluts-kompetens. Vill vi ha ökat välstånd ge-

nom friare handel och friare marknader får vi acceptera detta.

Rörligheten sätter en ram för de offentliga utgifterna. Om ett framtida välstånd skall bevaras måste den riskjusterade långsiktiga avkastningen på investeringar i Sverige vara konkurrenskraftig, även efter att skatterna betalats. Alternativet är att kapital, företag och innovationer flyr Sverige.

Låt oss inte glömma att de svenska direktinvesteringarna i utlandet, mellan 1983 och 1991, ökade med ca 560 procent i löpande priser. I sig behöver självfallet inte svenska utlandsinvesteringar utgöra ett problem, problemet var att de utländska investeringarna i Sverige var relativt sett begränsade.

Genomgripande förändringar

Tillsammans betyder finansmarknadernas öppenhet, humankapitalets ökade betydelse och miniatyriseringen att produktivkrafterna förändrat förutsättningarna för att bedriva politik på ett genomgripande sätt.

Genom EU-samarbetet rivs hinder för handel och rörlighet. Detta effektiviserar också konkurrensen mellan olika offentliga reglerings- och skattesystem. Ett land kan tillåta sig ineffektivitet, som beror på bristande konkurrens, etableringshinder, för höga ersättningsnivåer m.m., om det är avskärmat från internationell konkurrens. Långsiktigt blir resultatet att välståndsutvecklingen försämras. Eftersom detta sker gradvis blir det svårare att upptäcka och därför skenbart lättare att bära.

Konkurrensen om företagen och investeringarna kommer att driva fram en utveckling mot lägre skatter, färre regleringar och minskade offentliga utgifter. Att så är fallet kan vi också se när det gäller utvecklingen av företags- och kapitalbeskattningen. Utvecklingen under de senaste decennierna har gått mot allt lägre skattesatser på lättroliga produktionsfaktorer som kapital.

Avregleringstryck

I huvudsak råder det idag enighet kring Hayeks analys. Kontroversen gäller i vilken utsträckning den federativa nivån kan och bör utnyttjas för att besluta om gemensamma regler som motverkar det avregleringstryck som den fria rörligheten ger.

Genom att komma överens på EU-nivå kan europeiska politiker undvika att konkurrera med varandra om företagen och investeringarna. Den avgörande frågan är alltså vilka möjligheter till gemensamt beslutsfattande som finns på den federativa nivån.

På lång sikt torde det vara mest avgörande att analysera hur möjligheterna till gemensamma federativa beslut kommer att utvecklas. Självfallet påverkas detta av hur den politiska attityden till centrala regleringar utvecklas, men det bestäms också av hur mer strukturella faktorer, som beslutsregler, är utformade.

EU och särintressena

Även när det gäller möjligheterna till gemensamt beslutsfattande är Hayeks analys

intressant. Han menade att centraliserat politiskt beslutsfattande begränsas av möjligheten att skapa enighet kring gemensamma värderingar och mål.

I en federation är det, enligt Hayek, avsevärt svårare att uppnå enighet kring mål och planer. Det finns så många olika intressen inbyggda att något gemensamt mål inte kan formuleras och utrymmet centraldirigering begränsas följaktligen.

I frånvaro av enighet kommer många att föredra att vara utan reglering framför att underställas de regler andra beslutat om.

Tre argument

Jag väljer att tolka Hayek så att det han avser är att särintressens möjligheter att manipulera det kollektiva beslutsfattandet till sin fördel, ofta till priset av stora kostnader för majoriteten, minskar.

Det finns tre argument som talar för att spelutrymmet för särintressen minskar i en federation.

För det första att intressemotsättningarna i en federation i genuin mening är mer skiljaktiga än i en nation. Det som kan göra intressemotsättningar mer betydelsefulla i en federation är bl a att den är större och därmed rymmer fler disparata grupper.

Det faktum att de olika länderna har skilda kulturer och olika historisk erfarenhet gör det än svårare att bygga gemensamma ståndpunkter. Det beror också på att det i en federation finns demokratiskt valda politiker på olika nivåer, vilket innebär att de kan ställa sin respek-

tive väljarlegitimitet mot varandra och därigenom blir det svårare att ignorera ett minoritetsintresse. Minoriteten stärks av att den företräds av en suverän stat.

Effekten av att motsättningarna får större genomslag kan vara att kollektivt beslutsfattande i sig blir svårare, vilket gör att det endast nyttjas när skälen är starka.

Kohandel

Det andra argumentet är att kostnaderna för att bygga en tillräckligt stark koalition, för att driva igenom ett beslut, är högre därför att beslutsfattandet i EU i de flesta viktiga frågor bygger på enhällighet eller kvalificerade majoriteter. James Buchanan har, i sin uppsats *Europe's Constitutional Future*, argumenterat för att EU:s beslutsregler ger en sådan effekt.

Det faktum att många intressen samsas inom ramen för en politisk struktur försvårar inte beslutsfattande om det enkelt kan kringgå genom kohandel, dvs man bygger majoriteter av skiljaktiga intressen som lovar att ömsesidigt rösta för varandras förslag. Det som begränsar möjligheterna till kohandel inom EU är inte att det är en federation, utan kraven på enhällighet eller på kvalificerade majoriteter.

Högre kostnader

Det tredje argumentet är att det är svårare för särintressen, exempelvis hyresgäster, kommunalarbetare eller jordbrukare, att enas över nationsgränserna.

Kostnaden för att organisera samtliga hyresgästorganisationer blir högre i en fe-

deration än i en enskild nationalstat. Dels därför att det handlar om fler parter som skall komma överens och dels därför att dessa parter i större utsträckning kommer att ha motstridiga intressen. Transaktionskostnaderna för att bygga koalitioner mellan särintressen blir högre.

Kombinationen av den fria rörlighetens begränsningar och svårigheten att nå enighet i federationen gör att resultatet blir mindre politik. En avsevärd del av makten att styra ekonomin tas ifrån den enskilda staten, utan att den kan utövas på federal nivå.

EU mer än frihandelsavtal

Det finns också argument för att EU i sitt gemensamma beslutsfattande kommer att ha större möjligheter, att behålla fokuseringen på det gemensamt bästa, än andra internationella organ, t.ex. FN, EFTA eller GATT, genom att organisationen är byggd kring en rättsstruktur.

EFTA och GATT bygger på frihandels-samarbete mellan suveräna stater. I denna mening har dessa organisationer konfederativa drag.

Återullningsprocess

När det inte föreligger någon instans med kompetens att fatta bindande beslut för delstaterna blir handelshinder, tullar eller tekniska regler, i slutändan inrikespolitik i respektive nationalstat.

Efter att tullar och hinder mödosamt pressats ned i en GATT-runda vidtar protektionismens återullningsprocess. Olika lobbyister, landsändar och intres-

sen kommer högljutt att efterfråga nya ingrepp. I ett frihandelssamarbete mellan stater har politikerna möjlighet att bygga upp nya hinder utan att några effektiva sanktionsmöjligheter finns. Därför riskerar frihandelsavtal att urgröpas genom att protektionister söker nya vägar att upprätta hinder.

Hinder upphävs

Om något liknande sker inom EU kommer konkurrerande företag att anmäla detta till EU-domstolen. Kan det konstateras att handelshinder eller snedvridande subventioner föreligger kan domstolen upphäva dessa. Frihandeln har förvandlats från att vara inrikespolitik till att bli en rättsfråga. Domstolen tar icke hänsyn till kommunalpolitiker som uppvaktar, fackföreningar som samlar in namn eller företag som klagar. Den kommer att avgöra huruvida handelshindren är lagliga eller inte.

Frihandeln blir i praktiken grundlagskyddad och förs därmed bort ifrån den nationella politiska agendan, där röstmaximerande politiker och särintressen alltför lätt slår sig samman mot allmänintresset.

EU och den ekonomiska politiken

De förändringar som diskuterats hittills är alla av mer indirekt karaktär. Det rör sig om strukturella förändringar som förändrade förutsättningarna för politiken. På sikt kommer detta att få omtumlande effekter. Vi kommer inte kunna avvika med beskattning på ett sätt som gör att

avkastningen på investeringar i Sverige driver kapital och företag bort från Sverige. Men ett medlemskap har också mer omedelbara effekter av stor betydelse. Detta gäller inte minst den ekonomiska politiken.

Inflatera bort underskott

Ett EU-medlemskap förhindrar i praktiken att en rad ekonomisk-politiska medel används. Det gäller framför allt möjligheterna att sanera statsfinanserna genom att inflatera bort underskott och skulder, att lägga om kursen i penningpolitiken, att avsätta riksbankschefen och att återreglera kreditmarknaden eller återinföra valutakontrollen.

I diskussionen om statskulden och budgetunderskottet som rasat under valrörelsen har det hävdats att risken är stor att det blir för dyrt för staten att finansiera budgetunderskotten genom att ta upp marknadsmässiga lån. I ett sådant läge tvingas staten att i stället ta upp lån hos Riksbanken.

Omedelbara problem

Staten finansierar då sina utgifter via sedelpressarna. Effekten blir att penningmängden ökar snabbare än tillgången på varor och tjänster vilket gör att inflationen stiger. En hög inflation minskar de omedelbara problemen genom att den reducerar realräntan på de utestående statsobligationerna och värdet på de utestående skulderna.

Risken är påtaglig att penningmängdsökningen inte ens på kort sikt har

positiva effekter på ekonomin eftersom den kompenseras av att räntorna stiger. I ett land med Sveriges inflationshistoria är risken att räntorna till och med stiger så mycket att effekten i själva verket blir kontraktiv.

När Sverige blivit medlemmar i EU har vi inte längre möjlighet att inflatera bort statsskulden. Ett inträde i EU innebär att vi måste ändra riksbankslagen så att Riksbanken inte längre får bevilja staten kontokredit för att täcka utgifterna. Därmed återstår att sanera underskott med höjda skatter och minskade utgifter.

Osäkerhet

Detta är ett skäl till att ett ja i folkomröstningen bör ha gynnsamma effekter på den svenska räntenivån. Det föreligger idag ingen risk för att den svenska staten inte skall kunna fullgöra sin skuld-tjänstgöring, osäkerheten är kring huruvida staten vill göra detta.

Eftersom möjligheten att inflatera bort statsskulden försvinner vid ett medlemskap torde risken som idag förknippas med att svenska statspappers värde minskar samtidigt som kraven på politikerna ökar.

LO har vid upprepade tillfällen framkastat idén att staten borde tvinga Riksbanken att pressa ner räntan. Till priset av inflation skulle därmed en lägre arbetslöshet köpas. I sak är det svårt att se hur staten skall sänka räntorna. De avgörande räntorna för den ekonomiska aktiviteten är de långa marknadsräntorna. Det är inte uppenbart varför dessa skulle sjunka där-

för att regeringen nedprioriterar inflationsbekämpningen. Det finns tvärtom goda skäl att tro att det motsatta gäller.

Inga formella hinder

Men även vid sidan av att en sådan politikomläggning knappast skulle ge några positiva effekter så kommer den att bli svår att genomföra vid ett inträde i EU. "EU:s institutioner och medlemsstaternas regeringar", konstaterar man i EU-propositionen, "åtar sig att respektera denna princip och inte söka påverka ledamöterna i de beslutande organen i Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna". Man slår också fast att "Enligt stadgan för ECBs skall centralbankschefen inte kunna avsättas annat än då han inte kan fullgöra sin tjänst eller uppenbart missköter sitt uppdrag".

Det finns inte, före det tredje steget i Maastrichtavtalet, några formella hinder för socialdemokraterna att trotsa EU-riktlinjerna. Det finns inga sanktioner som EU kan vidta mot en felaktig svensk politik.

Inte oproblematiskt

Å andra sidan är det knappast oproblematiskt för en ny medlem att, antingen precis före inträdet eller så snart detta är avklarat, välja en ekonomisk-politisk kurs som radikalt avviker från den gemensamma kursen. Detta underlättas inte av att det rör sig om ett land som tillför ekonomisk instabilitet.

Vad det gäller valutareglningar är si-

tuationen avsevärt enklare. Detta strider därmed mot de modifikationer av Romfördraget som enhetsakten medförde och mot EES-avtalet. Väljer regeringen denna typ av åtgärder kommer dessa att upphävas av EU-rätten eftersom de svenska reglerna bryter mot EES-avtalet och EU-rätten.

Alla restriktioner för gränsöverskridande kapitalrörelser är förbjudna. Därmed är utrymmet för att återreglera kapitalmarknaden i princip obefintligt. Om svenska banker och försäkringsbolag tvingas placera i statsobligationer eller om vi inför räntetak samtidigt som det inte finns några hinder för privatpersoner och företag att placera sina tillgångar i andra länder blir effekten att kapitaltransaktioner lämnar Sverige. Det kommer knappast bidra till en mer stabil ekonomisk miljö.

Ökar friheten?

Den liberala grundfrågan är då om välbefindandet och friheten ökar vid ett inträde i

EU. Den svenska statens frihet ökar knappast vid ett inträde i EU. Ur liberal synvinkel är inte detta något problem. Frihet för stater har bara alltför ofta betydtt ofrihet för medborgarna.

Att det skapas strukturella och konstitutionella hinder för svenska staten att utöva godtycklig makt innebär att det skapas skydd för medborgarna. Genom att en rad diskretionära åtgärder inte längre kan användas blir regler och villkor mera långsiktigt trovärdiga. I grunden ökar tryggheten för ekonomisk verksamhet.

På lång sikt ökar ett EU-medlemskap vårt ekonomiska välbefindande. På kort sikt kommer det att ställa ökade krav på anpassningsförmåga och begränsa de politiska åtgärder som kan vidtas.

Det är viktigt att vi alla inser att ett EU-medlemskap inte bara ger oss möjligheter. Det ställer också utomordentligt stora krav på att vi fortsätter att reformera Sverige.