

EU-SAMARBETET KAN BLI SLUTET FÖR EUROPA

NILS LUNDGREN

Det är inte subsidiaritetsprincipen som avgör EU:s dagordning. Därför håller den europeiska unionen på att utvecklas till ett svåröverskådligt och ineffektivt nytt Bysans; ett centraliserat välde som faller samman av sin egen tyngd.

S om historikern Paul Kennedy påpekar i sitt stora verk *The Rise and Fall of the Great Powers* (Kennedy 1988), kunde ingen omkring år 1500 ha gissat att Europa skulle komma att dominera världen kulturellt, ekonomiskt, politiskt och militärt under de följande århundradena. Dåtidens självklara stormakter var mingdynastierna Kina, det ottomanska väldet och stormogulens Indien och det sägenomspunna Persien var under safaviddynastiens grundare, Ismail I, åter stätt i uppsving. Japan och det moskovitiska väldet var visserligen just då inne i en svaghetsperiod, men uppfattades dock som mycket betydande.

Dessa stormakter vid den nya tidens början var folkrika,

Fil dr NILS LUNDGREN är Nordbankens chefekonom och ordförande i Friskolornas riksförbund.

ekonomiskt och kulturellt ledande, men centraliserade, likriktade och inställda på att utestänga impulser utifrån. Som politiska och ekonomiska enheter kom de alla att sjunka tillbaka under de följande århundradena och hamna under europeisk dominans politiskt, militärt, kulturellt och ekonomiskt. Genom sin centralisering saknade de förmåga att anpassa sig till nya förhållanden.

I ständig fejd

Europa däremot var en världsdels uppsplittrad på ett mycket stort antal mer eller mindre självständiga stater i ständig fejd med varandra i olika allianser. Dess befolkning var mindre än hälften av Kinas och det turkiska hotet var överhängande. Efter Konstantinopels fall ett halvt århundrade tidigare hade den turkiska expansionen fortsatt genom Grekland och Balkan upp mot Italien och Wien.

Paul Kennedy sammanfattar sin

förklaring till att Europa kom att erövra världen i förordet till sin bok (Kennedy 1988, s xvi, vår översättning):

”Vid femtonhundratalets början var det ingalunda uppenbart att den sistnämnda regionen (dvs Europa, *vår anm*) var förutbestämd att överflygla alla de övriga. Men hur imponerande och välorganiserade än flera av dessa orientaliska imperier framstod i jämförelse med Europa, led de alla av följderna av att ha en central maktinstitution som krävde likriktning av synsätt och verksamheter, inte bara vad gällde den av staten officiellt påbjudna religionen utan också på sådana områden som kommersiell verksamhet och vapenutveckling. Frånvaron av en sådan centralmakt i Europa och den krigsliknande rivaliteten mellan dess olika kungadömen och stadsstater stimulerade ett ständigt sökande efter militära förbättringar, vilka samverkade fruktbart med nya tekniska och kommersiella framsteg som

också alstrades i denna miljö präglad av konkurrens och företagsamhet. Tack vare att hindren mot förändring var färre kom de europeiska samhällena in i en ständigt uppåt-riktad spiral av ekonomisk tillväxt och ökad militär effektivitet som med tiden skulle komma att ge dem ett försprång framför alla andra regioner i världen.”

Historikern Kennedys förklaring till Europas enorma framgång sedan medeltidens slut ligger väl i linje med ekonomiska forskningsresultat. Ekonomhistoriker har visat att det framför allt är skillnaderna i institutionella lösningarna som förklarar skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan länderna. Strävanden att centralisera makten och isolera sig från omvärlden i olika avseenden skiljde sig knappast mellan Tokugawas Japan och Colberts Frankrike, men det senare landet var ur stånd att hindra intensiva kontakter med sina europeiska grannar och utsattes därmed för institutionell konkurrens från mängder med större och mindre stater på alla områden.

EU och den institutionella konkurrensen

Den historiska bakgrunden till det integrationsprojekt som vi idag kallar EU var en strävan att säkra fred i Europa genom att knyta länderna samman ekonomiskt, politiskt och, på sikt, militärt. Den europeiska integrationens grundtanke var således att försöka hindra den institutionella

konkurrensen på det militära området i ett skede då den tekniken och organisationsförmågan hade kommit så långt att militär tävlan hade blivit ett direkt hot mot europeernas fysiska överlevnad.

Euroscleros

Ingen kan invända mot målet att hejda den formen av institutionell konkurrens. Problemet är att denna angelägna strävan oavsiktligt (och ibland kanske avsiktligt) leder till att institutionell konkurrens på andra områden också hindras till förfång för ekonomisk, social och kulturell utveckling. Syftet med EU är ju idag inte bara att hindra framtida krig i Europa utan också att höja den ekonomiska tillväxten och därmed unionsmedborgarnas levnadsstandard, öka Europas inflytande i världen och bryta de tendenser till ekonomisk och kulturell eftersläpning i förhållande till USA och Ostasien som har kommit att kallas euroscleros

Den europeiska integrationens stora bidrag till att nå dessa mål är den fortlöpande liberaliseringen sedan 1950-talet. Denna kulminerade i enhetsakten som nu lett till en gemensam marknad för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. Därigenom har konkurrensen skärpts och förändringstakten ökat i hela det europeiska näringslivet.

EU innebär emellertid också ett upprättande av centrala maktinstitutioner i Bryssel och Strassbourg, vars huvuduppgifter är

att harmonisera lagstiftningen för alla medlemsstater över allt vidare fält. Det paradoxala är att detta kan få följder rakt motsatta de avsedda. Europa kan därmed komma att undergräva den decentralisering och institutionella konkurrens som under de senaste århundradena har gjort Europa kreativt, ekonomiskt framgångsrikt och politiskt dominerande. De gränsland mellan nationella kulturer som varit nyskapandets vagga skulle försvinna.

Liberaliseringen är nu åtminstone principiellt genomförd, även om en hel del återstår att genomföra i praktiken. Hur samarbetet i övrigt skall se ut är huvudfrågan vid den just påbörjade regeringskonferensen. Det är nu det avgörs, om den europeiska integrationen får en utformning som främjar eller stäcker den institutionella konkurrensen och därmed skapar ett dynamiskt eller ett sclerotiskt Europa.

Målet är en superstat

Någon djupare politisk debatt om dessa principfrågor förs emellertid inte vare sig i Sverige eller i andra länder. Moderaterna och folkpartiet stöder i stort sett allt som föreslås och beslutas i EU och socialdemokraterna presenterar nu som ett huvudsyfte med EU en strävan att utvidga den politiska domänen på marknadens bekostnad och hindra institutionell konkurrens. För stora och växande delar av hela det europeiska politiska etablissemangen är målet en superstat som kan ge dess företrädare en

internationell plattform.

Det politiska utgångsläget för EU:s framtid är mörkt i detta avseende. Det latinska södra Europa har en centralistisk, detaljreglerande och protektionistisk tradition jämfört med det germanska norra Europa. Genom att grunden till dagens EU har lagts av de sex grundarstaterna under en epok då Tyskland har haft en extremt låg politisk profil, har EU-samarbetet präglats av den förstnämnda traditionen. Det brittiska medlemskapet från 1973 har inte lett till någon omorientering utan bara till en uppbromsning av rörelsehastigheten, eftersom Storbritannien av olika skäl nöjt sig med nejsägande i stället för att formulera andra mål för EU och verka för dessa. Föreställningen att målet för EU-samarbetet är central harmonisering över ständigt växande fält och en ansamling av makt för att bjuda USA och Japan spetsen har kommit att dominera.

De nordeuropeiska medlemmar som har tillkommit efter EU:s *Gründerzeit* har i och för sig en liberalare tradition med mer decentraliserade politiska system och en starkt frihandelsvänlig ekonomisk politik. Åtminstone de tre nordiska länder som tillkommit har emellertid också en starkt interventionistisk tradition, som innebär att stat och kommun anses ha ansvar för det mesta och därför bör ingripa med regleringar och omfördelningar i mycket stor utsträckning. Sett i ett internationellt perspektiv har

utvecklingen i t ex Sverige blivit lyckosam ändå, trots riskerna med en sådan tradition, tack vare att landet å ena sidan har varit litet, etniskt homogent och präglat av en lång historia av folkligt inflytande i politiken och å den andra sidan har varit utsatt för institutionell konkurrens från andra västeuropeiska länder. Vi har därför svårt att inse hur

orimligt det skulle vara att låta vår politiska tradition vägleda våra tankar om hur en mångnationell enhet med flera hundra miljoner invånare som den Europeiska unionen bör konstrueras politiskt.

Argumenten för centralisering

Problemet är naturligtvis inte så enkelt som att man skulle kunna



undvika faran genom att avstå från allt beslutsfattande på EU-nivå. Det finns goda skäl att skapa en europeisk rättsordning, som jämställer stora och små nationer inför lagen och därmed minskar de stora nationernas möjligheter att använda sin ekonomiska och politiska styrka för att avgöra motsättningar mellan länderna. En sådan rättsordning kräver dock inte att lagstiftningen på olika områden måste vara gemensam utan bara att det finns ett sätt att rättsligt slita sådana tvister mellan EU-länderna som inte faller under folkrätten utan på något sätt har att göra med ländernas medlemskap i EU. För det andra förutsätter en välfungerande marknadskonkurrens att det finns centrala myndigheter som kan övervaka och hindra att protektionismen återkommer.

Marknadsmislyckanden

För det tredje är institutionell konkurrens i sig en marknadslösning som också skulle kunna kallas marknaden för institutionella arrangemang. En sådan marknad ställs inför problem med s k marknadsmislyckanden på samma sätt som konventionella marknader. Marknadsmislyckanden är ett i vanlig ekonomisk teori väletablerat begrepp. Därmed menas en klass av problem som medför att marknadsekonomin inte kan åstadkomma en effektiv resursfördelning. Dit hör externaliteter som miljöförstöring, kollektiva nyttigheter som försvar och grundforskning och avtagande

styckkostnader i infrastrukturella projekt. Det kan visas att dessa företeelser leder till marknadsmislyckanden även för mekanismen institutionell konkurrens i de fall de är gränsöverskridande.

När marknadsmislyckanden förekommer på vanliga marknader för varor, tjänster och arbetskraft, är det ofta, ehuru ingalunda alltid, möjligt att genom olika politiska ingrepp förbättra läget. När det är på marknaderna för institutionell konkurrens som dessa mislyckanden uppträder, är det övernationell lagstiftning och övervakning som aktualiseras, varvid EU kan vara den lämpliga politiska nivån, om problemen är i huvudsak intra-europeiska. Omfattningen av gränsöverskridande, men intraeuropeiska, marknadsmislyckanden som kan hanteras av det politiska systemet är inte välstuderad, men det kan betvivlas att det är fråga om mycket vida fält.

Centraliseringen är ett hot

Det finns således vissa skäl för beslutsfattande på EU-nivå i syfte att få marknaderna för varor, tjänster, arbetskraft, kapital och institutionella lösningar att fungera tillfredsställande. När utvecklingen under senare år steg för steg går mot en central harmonisering och uppflyttning av ekonomiskt beslutsfattande till EU-nivå, förefaller detta emellertid i huvudsak ske ad hoc och på grundval av föreställningar om att sådana förändringar i största allmänhet är av

godo och ligger i tiden. Risken för att resultatet av en sådan fortlöpande centraliseringsprocess alltmera kommer att motverka sitt syfte att höja välbefindandet och kreativiteten är därmed betydande. Det krävs en fördjupad analys och debatt för att bygga upp det europeiska samarbetet så att nödvändig samordning möjliggörs utan att samtidigt den mångfald och den institutionella konkurrens som har varit grunden för den europeiska dynamiken förstörs.

”

Risken för att resultatet av en sådan fortlöpande centraliseringsprocess alltmera kommer att motverka sitt syfte att höja välbefindandet och kreativiteten är därmed betydande.

”

Forskning kring dessa frågor bedrivs nu längs flera olika linjer. Ett antal tyska forskare (t ex Siebert, S. Sinn, H-W. Sinn) har mera explicit angripit frågan med utgångspunkt från begreppet institutionell konkurrens. I en nyligen publicerad rapport från CEPR (Centre for Economic Policy Research) har nio statsvetare och ekonomer analyserat frågan om centraliseringsgraden i EU-samarbetet och dragit slutsatsen att riskerna för en allt för långtgående centralisering är betydande (Dewatripont m fl 1995).

Det finns också ett politiskt-

demokratiskt skäl att varna för en central harmonisering över allt vidare fält. Med ett växande antal medlemmar växer också heterogeniteten i unionen. Gemensamma lösningar för hela EU måste därmed komma att möta växande motstånd från länder och stora medborgargrupper. Om detta motstånd körs över med hjälp av majoritetsbeslut, såsom nu föreslås, är det stor risk för att EU:s politiska legitimitet helt förstörs. Folkomröstningar, EU-val och opinionsundersökningar över hela Europa visar att denna legitimitet redan är svårt undergrävd till och med i de ursprungliga grundarstaterna.

Även omsorgen om politisk legitimitet och demokratisk effektivitet kan därför antas stödja de slutsatser som här dras om vikten av att bevara den institutionella konkurrensen genom att undvika gemensam lagstiftning och centralt beslutsfattande i största möjliga utsträckning.

Subsidiaritetsprincipen

Det finns i dag en stark tendens till att det som olika länders företrädare betraktar som viktigt (sysselsättning, miljö, säkerhet, utbildning, osv) drivs upp till behandling på EU-nivå. Att föra upp frågor på EU:s dagordning under hänvisning till deras stora betydelse är emellertid feltänkt. Kriteriet för uppflyttning av beslut till EU-nivå är inte angelägenhetsgraden utan det påvisbara förhållandet att politiken blir effekti-

vare än på nationell nivå genom förekomsten av gränsöverskridande marknadsmisslyckanden. Detta är innebörden i den s k subsidiaritetsprincipen, som inte har givits något konkret innehåll i debatten än så länge. Dessa gränsöverskridande marknadsmisslyckanden måste samtidigt ha sådan karaktär att de i huvudsak stannar inom EU-området, för att inte ett än vidare internationellt samarbete skall vara motiverat.) Detta innebär att frågor som arbetslöshet, miljöförstöring av icke gränsöverskridande slag, tobaksrökning och jordbruksproblem i huvudsak inte hör hemma på EU-nivå, trots att de självklart är av mycket stor betydelse för de europeiska folken.

Bryssel - ett nytt Bysans

Det är också ett återkommande och förståeligt krav från EU-parlamentariker att EU skall ta upp jordnära frågor som berör människornas vardag för att Europasamarbetet skall vinna demokratisk förankring. Risken är emellertid stor att resultatet blir det motsatta, nämligen att inflytandet över jordnära frågor som berör människornas vardag lyfts bort från den lokala nivån och sköts högt över huvudet på medborgarna.

Den förhärskande inställningen att frågor som är viktiga skall tas upp på EU-nivån medför att verksamheten där växer och kräver allt större resurser genom att olika särintressen kan få upp sina intressen på EU:s

dagordning. Eftersom frågorna inte är lämpliga att hantera där, blir resultatet allmän ineffektivitet och eftersom avkastningen på lobbying blir extremt hög i ett system där en regelförändring gäller hela EU, kan lobbyverksamheten komma att växa över alla bräddar. Omfattningen kan antas bli långt större än i Washington, eftersom Europa både är en större ekonomi och framför allt har långt fler regleringar. Ett svåröverskådligt och ineffektivt nytt Bysans hotar att växa fram, dvs just ett sådant centraliserat välde som sjönk samman under sin egen tyngd. Bryssel kan i européernas förseställdningsvärld komma att bli en symbol inte för fred och framsteg utan för maktmissbruk och korruption. Tecknen syns redan i skyn.

Referenser

- Dewatripont, Mathias et al., *Flexible Integration - Towards a More Effective and Democratic Europe*, Monitoring European Integration 6, CEPR, London 1995
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Unwin-Hyman, London, Sydney, Wellington, 1988
- Lundgren, Nils, *Institutionell konkurrens eller central harmonisering, Vad vill Sverige med EU?*, Konjunkturrådets rapport 1996, SNS, Stockholm
- Siebert, Horst, *Europas nya ekonomiska karta*, Stockholm, SNS förlag (1992)
- Siebert, Horst, och Koop, M., *Institutional Competition versus Centralization: Quo Vadis Europe?*, Oxford Review of Economic Policy, Spring 1993
- Sinn, Hans-Werner., *How Much Europe?* Scottish Journal of Political Economy, February 1994
- Sinn, Stefan, "Competition for Capital", Kieler Studien, nr 253, (1993)