

# Eurofori eller euroscleros?

## Politisk integration och ekonomisk politik\*

*Samtidigt med arbetet på att skapa den inre marknaden diskuteras i EG en ökad politisk integration. Denna skulle bli medföra ett ökat gemensamt beslutsfattande och ökad centralisering av den ekonomiska politiken. En sådan utveckling reser många frågetecken. Enligt artikelförfattarna finns det en risk för att ett ökat centraliserat beslutsfattande på lång sikt reducerar den ekonomiska integrationens vinster.*

### Idag "eurofori"

För bara ett fåtal år sedan talades det allmänt om ett Västeuropa i ekonomisk kris. De västeuropeiska ekonomierna ansågs präglas av allmän stelhet pga en mångfald av statliga interventioner, rigida arbetsmarknader m m, vilket medförde hög arbetslöshet och låg produktivitetstillväxt (se exempelvis Dahrendorf [1982]). Fenomenet gick under benämningen "euroscleros". Idag präglas delar av debatten snarare av en mycket stor optimism om Europas förutsättningar, som man kanske skulle kunna benämna "eurofori". Fullbordandet av den sk inre marknaden väntas av många leda till ett högeffektivt ekonomiskt system i Västeuropa.

Borttagande av handelshinder mellan länderna i Europeiska gemenskapen, standardisering av tekniska handelshin-

der m m, väntas ge ett stort utrymme för rationaliseringar och ökad specialisering enligt komparativa fördelar och bättre utnyttjande av stordriftsfördelar. Man väntar sig en påtaglig ökning av tillväxten i Gemenskapen. Cecchini-rapporten, utförd på uppdrag av EG-kommissionen, räknar med att den förstärkta EG-integrationen leder till en ökning av BNP med 4,5 procent på medellång sikt (Cecchini [1988]).

Utöver de positiva effekter som väntas av att olika gränshinder rivs finns också en utspridd föreställning om att ett *politiskt* enat Europa blir mer ekonomiskt slagkraftigt. Det finns en vision om ett stort och starkt Europa som motvikt till Japan och Förenta staterna. Själva storleken och enigheten skall göra det möjligt att konkurrera med dessa utomstående länder och därmed garantera en hög tillväxt och välfärd i Gemenskapen. Många politiker i EG-länderna tycks företräda denna syn.

*Fil dr CARL HAMPUS LYTTKENS  
och fil dr CLAUDIO VEDOVATO  
är båda verksamma vid National-  
ekonomiska institutionen, Lunds uni-  
versitet.*

\* Vi tackar Yves Bourdet, Christer Gunnarsson och Göte Hansson för värdefulla kommentarer på en tidigare version av denna artikel. Ansvaret för dess aktuella utformning åvilar helt författarna.

Det finns ingen anledning att betvivla att många av de åtgärder som för närvarande vidtas eller planeras kommer att leda till högre effektivitet i länderna i Gemenskapen, även om just Cecchini-rapporten troligtvis gör väl optimistiska antaganden.<sup>1</sup> Till de positiva åtgärderna hör de s k fyra friheterna (dvs fria varu-, tjänste-, kapital- och arbetskraftsrörelser mellan EG-länderna), gemensam miljöpolitik och liknande (jfr Hansson [kommande]). Men samtidigt diskuteras inom Gemenskapen också åtgärder av ett annat slag: ett ökat gemensamt beslutsfattande och ökad centralisering av den ekonomiska politiken, vilket ger visionen av Gemenskapen som en ny federativ statsbildning. Det är i praktiken omöjligt att idag säga hur den framtida ekonomiska politiken i ett dylikt EG kan komma att se ut. Om man emellertid väljer att centralisera beslutsfattandet ändrar man förutsättningarna för den ekonomiska politikens utformning på ett radikalt sätt. Det är inte självklart att detta är gynnsamt.

Om man vill göra en helhetsbedömning av hur det framtida EG kan komma att fungera måste man belysa konsekvenserna av den ekonomiska integrationen och av den politiska integrationen (ökat centralt beslutsfattande). Cecchini-rapporten analyserar enbart den ekonomiska integrationen, och även andra analyser av EG koncentrerar sig på denna. Det är mycket svårare att finna en lämplig analytisk referensram för att bedöma de ekonomisk-politiska konsekvenserna av en politisk integration. Det är emellertid viktigt att även denna fråga belyses utifrån olika perspektiv.

I det följande diskuterar vi en rad aspekter på integrationens "politiska ekonomi" och pekar på faktorer som i ett längre perspektiv kan komma att medföra problem för den ekonomiska effektiviteten i ett politiskt enat Europa.

Det finns enligt vår uppfattning inget som *garanterar* att ett Europa med ökat centraliserat beslutsfattande och med ge-

mensam inre marknad blir mer dynamiskt och effektivt än ett decentraliserat Europa utan gemensam marknad. Från ett ekonomiskt-historiskt perspektiv har det exempelvis hävdats att Europas splittring på olika maktcentra varit dess styrka (t ex Jones [1981] och Rosenberg & Birdzell [1986]). Den konkurrenssituation som existerat mellan de europeiska statsmakterna kan ha spelat en avgörande roll för de ekonomiska framstegen i regionen.

Huruvida det "nya" Europa blir mer effektivt än det gamla hänger i stor utsträckning samman med hur politiker kommer att agera under de nya spelreglerna, liksom hur samspelet mellan intressegrupper och beslutsfattare kommer att se ut.

### Sorti och protest

Albert Hirschman [1970] har diskuterat hur individer kan reagera på företags och organisationers nedgång. Han har identifierat två sätt för individen att reagera: sorti (exit) eller protest (voice). En konsument som är missnöjd med en vara kan antingen reagera genom att sluta köpa varan (sorti) eller genom att kvarstå som konsument men göra producenten medveten om sitt missnöje (protest). En individ som är medlem i en organisation har i princip samma handlingsalternativ: Han kan lämna organisationen eller stanna kvar och visa sitt missnöje. Både sorti och protest är mekanismer som kan få de som har ansvar för företaget/organisationen att vidta åtgärder för att bryta den nedåtgående trenden.

Individer kan reagera på liknande sätt på missförhållanden i en stat (Hirschman [1981]). En individ som är missnöjd med den politik som förs kan flytta till ett annat land, dvs sorti, eller protestera genom

<sup>1</sup> Studien har utsatts för mycket kritik. Det har exempelvis hävdats att det är tveklaktigt om beräkningarna över huvud taget har något informationsvärde (Flam & Horn [1989]).

att delta i demonstrationer, rösta i allmänna val, stödja en statskupp etc. Uppenbarligen kan protester leda till förändring, men även sorti kan medverka till att förbättra organisationen/landet.

Ett huvudargument i det följande är att politisk integration av ett antal oberoende stater kan leda till att såväl sorti som protest minskar. Detta kan i sin tur utgöra en försvagning av de mekanismer som hindrar en alltför dålig ekonomisk utveckling i ett land.

### Sorti, protest och ekonomisk politik i det framtida EG

En central faktor för vilka effekter den stärkta integrationen kommer att få är hur den kommer att påverka den ekonomiska politikens utformning i EG. Mycket talar för att utformningen av den ekonomiska politiken i högre utsträckning kommer att överföras till gemensamma EG-institutioner vid en utbyggd ekonomisk och monetär union, även om det ännu är oklart i exakt vilken utsträckning så kommer att bli fallet.

Det fortsatta resonemanget bygger på *antagandet* att många strategiska ekonomisk-politiska beslut kommer att fattas centralt. För enkelhetens skull kallar vi detta "enat" eller "centraliserat" Europa. Vi jämför detta hypotetiska, men möjliga, centraliserade Europa med dagens, där nationalstaterna fattar de viktiga ekonomisk-politiska besluten. Vi diskuterar möjliga konsekvenser av ett sådant ökat centralt beslutsfattande utan att försöka bedöma hur långt processen mot ökad centralisering faktiskt kommer att gå. Diskussionen försöker enbart belysa mekanismer som kan leda till en mindre tillväxtbefrämjande ekonomisk politik i EG-området till följd av ökad centralisering.

Den aspekt vi först vill betona är betydelsen av *konkurrens mellan stater* för den ekonomiska politik som förs i det enskilda landet. Ett centraliserat beslutsfattande i

EG kan i en viss bemärkelse (som beskrivs nedan) medföra en svagare konkurrenssituation mellan olika länder och därmed en mindre "effektiv" ekonomisk politik.<sup>2</sup> Den försvagade "politiska" konkurrensen inom Europa kanske inte kommer att ersättas med en skarpare konkurrenssituation gentemot utomstående länder.

Jones [1981] menar att i ett tidigare historiskt skede har Europas politiska splittring utgjort regionens styrka. Han jämför då den ekonomiska utvecklingen i Europa, som bestod av ett stort antal stater, med imperier som det ottomanska eller det mongolska. Vad han därvid belyser är de *mycket långsiktiga* faktorer som bidrog till en gynnsammare utveckling i Europa än i dessa imperier. Jones understryker vikten av att kunna lämna den stat man bor i för att flytta till en annan. I Europa var denna möjlighet förhållandevis stor, eftersom länderna var små och många människor bodde vid eller i närheten av en gräns till ett annat land. Möjligheten till sorti utgjorde en restriktion på hur despotisk och ineffektiv staten kunde vara. I de stora imperierna var möjligheten till sorti mycket begränsad, mycket färre personer bodde i närheten av en gräns. Dessa imperier utvecklades till mycket despotiska och ineffektiva system. Också i Europa använde kungarna statsmakten för att gynna den egna personen, bl a till hög personlig konsumtion, men det fanns en gräns för hur långt de kunde gå i detta avseende.

Varje europeisk stat var, och är, omgiven av ett stort antal potentiella konkurrenter. Om skatten i en stat blev för hög fanns möjligheten för en del medborgare att flytta till en annan stat, vilket skulle leda till en minskning av skattebasen och

<sup>2</sup>Med "effektiv" ekonomisk politik avses i första hand en politik som leder till att en majoritet av medborgarna gradvis får en höjd levnadsstandard, alternativt att en negativ utveckling minimeras.

härskarens skatteintäkter. Om den ekonomiska standarden i ett land var betydligt lägre än i angränsande länder skulle detta också kunna generera sorti och/eller andra former av missnöjesyttringar.<sup>3</sup>

North [1981] betonar dels att härskaren/härskarskiktet i ett samhälle försöker stifta lagar, skapa institutioner etc som gynnar dem själva, dels att det alltid finns potentiella konkurrenter om makten. De institutioner som härskarskiktet strävar att införa är bara i undantagsfall gynnsamma för ekonomisk tillväxt. Om den existerande härskaren behandlar befolkningen alltför dåligt kan denna välja att byta härskare. Man kan byta härskare antingen genom att lämna landet (sorti) eller genom att stödja ett härskarskifte (protest).

Förekomsten av näraliggande länder med annan härskare fyller här flera viktiga funktioner. Dels ökar den sannolikheten för missnöjesyttringar genom att medborgarna har information om alternativ till sina egna levnadsvillkor. Dels ökar den sannolikheten för protest och underlättar sorti. De flesta människor har riskaversion, särskilt när det gäller stora omdaningar i deras liv. Från en utsugande härskares synpunkt ökar därför risken att befolkningen stödjer en konkurrent om befolkningen har god information om hur ett alternativt system ser ut. En befolkning i en isolerad stat "tål" sannolikt mycket sämre behandling innan den vågar ta risken att byta det kända mot det okända, i synnerhet som själva revolutionen kan vara kostsam (Tullock [1974]). Motsatsen utgörs av en liten stat med många grannstater, som ger exempel på andra styrelseformer, och där befolkningarna har god kontakt med varandra. Det är också lättare för individen att flytta till likartade länder ("flyttkostnaden" blir lägre).<sup>4</sup>

Enligt vår uppfattning är det inte självklart att politiker i dagens Västeuropa bedriver en för befolkningen gynnsam ekonomisk politik. Röstmaximerande politi-

ker kan sträva efter att gynna olika särintressen, och valmenande politiker kan av okunskap vidta felaktiga åtgärder. De mekanismer vi just beskrivit kan därför fortfarande vara mycket väsentliga för den ekonomiska utvecklingen, genom att sätta politiker under press. Protestens roll är uppenbar, men även sorti är väsentligt i dagens politik. Sorti leder till minskade skatteintäkter och utgör ett tydligt missnöjestecken.

Att ta bort kvarvarande hinder mot fri rörlighet för kapital och arbetskraft mellan EG-länderna kommer att underlätta sorti från de enskilda EG-länderna och kommer därför att utgöra en förstärkt press på regeringarna att föra en effektiv ekonomisk politik. Exempelvis skulle en alltför expansiv penningpolitik leda till att kapital strömmade ut ur landet, och ett alltför högt skattetryck skulle kunna leda till att vissa grupper flyttade utomlands. Om politikerna i EG vore intresserade av att öka effektiviteten skulle det därför, enligt vår bedömning, i princip räcka med att de verkade för de fyra friheterna samt rev handelshindren mot utomstående länder. Detta skulle ge positiva effekter i

<sup>3</sup> Enligt en likartad hypotes (Brennan & Buchanan [1980]) har en exploaterande överhet svårare att öka sina skatteintäkter ju mer decentraliserat skattesystemet är, eftersom medborgarna då kan flytta mellan olika skatteområden i landet. I en studie över 43 länder kunde dock Oates [1985] inte finna någon signifikant relation mellan graden av centralisering och storleken på den offentliga sektorn. I vår analys är det skillnaden i levnadsstandard (för medborgarna i stort) mellan olika länder som är av intresse. Denna påverkas dels av tillvaxten i nationalinkomsten och dels av dennas fördelning. Oates studie behandlar bara fördelningen, vartill kommer att storleken på den offentliga sektorn inte behöver vara någon bra måttstock på graden av exploatering av medborgarna.

<sup>4</sup> En tämligen omfattande litteratur diskuterar hur förflyttningar mellan olika områden (länder, kommuner etc) kan generera samhällsekonomisk effektivitet i den offentliga sektorn (se Rubinfeld [1987] för en översikt). Vi nämner oss problemet sås från andra hållet, när vi ställer oss frågan om sorti (och/eller protest) kan begränsa graden av ineffektivitet och exploatering i den ekonomiska politiken.

form av ökad konkurrens på varu- och faktormarknader i enlighet med den analys som utförs i t ex Cecchini-rapporten, och skulle samtidigt ge en ökad press på politikerna att föra en effektiv politik.

Den restriktion som grannländers politik utgör skulle emellertid försvagas om beslutsfattandet i EG centraliseras. All faktorrörlighet skulle i ett enat Europa utgöra *interregionala* rörelser och skulle därmed aldrig innebära sorti från det ekonomisk-politiska området.<sup>5</sup> I ett enat Europa skulle möjligheten till direkt sorti minska – färre människor skulle bo vid en gräns, färre individer skulle bo i likartade länder. Likaså skulle färre individer ha direkt information om levnadsvillkoren i andra länder, och det skulle finnas färre exempel som uppmuntrar till protest.<sup>6</sup>

Konkurrensen mellan stater fyller även en annan funktion. Om ett land finner en god lösning på ett problem kan detta leda till att samma eller likartade lösningar kommer till användning i andra länder. Ett ömsesidigt utbyte av institutioner och idéer äger ofta rum mellan stater som har en likartad social och kulturell struktur (Renfrew & Cherry [1986]). Det kan väntas vara aktivare ju mer likartade staterna är och ju bättre kommunikationerna dem emellan.

Det finns som vi sett flera mekanismer som kan generera denna urvalsprocess. Vad som också bör uppmärksammas är att ett urval förutsätter att det finns något att välja mellan. På en marknad som behärskas av ett ensamt företag är nydaningarna i huvudsak begränsade till detta företags idéutveckling. På samma sätt är potentialen för att prova olika lösningar större i en grupp av länder än om dessa slås samman till en enda statsbildning. Ett samlat Västeuropa blir visserligen en organisation med stora gemensamma resurser, men den kan också bli mindre utvecklingsbar än summan av de ingående småstaterna. Det är osannolikt att bortfallet av jämförelseobjekt på nära håll kan ersättas av andra ekonomiska enheter.

## Konkurrens mellan regioner?

Kommer då inte konkurrens mellan *stora regioner*, t ex mellan EG, Förenta staterna och Japan, att vara en ersättning för minskad konkurrens mellan olika ekonomisk-politiska lösningar i de europeiska staterna? Geografiska avstånd är ju inte längre något hinder för spridning av information om levnadsstandarden i andra länder. I viss utsträckning kommer givetvis sådan konkurrens att utgöra en stimulans och en restriktion för den ekonomiska politik som kommer att föras i Gemenskapen, men vi tvivlar på att den helt kan ersätta den "inom-europeiska" konkurrensen.

Det finns betydande kulturella skillnader mellan regionerna som helheter, även om det inte alltid gäller enstaka länder inom respektive region. Man kan då hänvisa till "kulturella" skillnader för att försöka förklara varför en annan region växer snabbare; de jobbar hårdare, de tar kortare semester, arbetsamhet ligger i deras kultur mm. Dylika ad hoc förklaringar används för övrigt redan idag för att förklara varför den japanska ekono-

<sup>5</sup> Om ett enskilt EG-land idag påtagligt ökar graden av protektionism skulle detta innebära minskad ekonomisk effektivitet och sannolikt lagre tillväxt i det landet. Landets relativa position i förhållande till andra länder skulle försämrats, vilket skulle bli uppenbart för medborgarna. Dessa skulle bli se att priset på olika varor inom det egna landet låg betydligt över nivån i angränsande länder. På sikt skulle medborgarna sätta tryck på beslutsfattarna att vidta förändringar som minskar skillnaden mellan länderna. Om ett enat Europa väljer en mer protektionistisk linje finns inte samma tillbakahållande krafter.

<sup>6</sup> Katzensstein [1985] menar också att mindre stater varit mer flexibla i den bemärkelsen att de i större utsträckning anpassar sig till exogena förändringar, exempelvis i form av andrade bytesförhållanden. Stora länder har en större benägenhet att försöka påverka sina bytesförhållanden genom att införa handelshinder.

min växer så snabbt.<sup>7</sup> Även möjligheten till sorti begränsas av de kulturella skillnaderna och de geografiska avstånden.

Beträffande möjligheterna till sorti är det också viktigt att framhålla gränsbefolkningarnas betydelse. Dessa har ofta betydligt större samhörighet än befolkningarna i genomsnitt; nationalstaternas gränser är ofta inga språkliga eller kulturella gränser. Det är i gränstrakterna vi först skulle vänta oss sorti till följd av dålig ekonomisk politik, och den viktigaste faktorn kan vara hur lätt "marginella" befolkningsgrupper har att välja sorti.

Det finns en risk för att ökad protektionism kommer att försvaga konkurrensen mellan regioner. EG för idag en protektionistisk politik på många områden och man lägger också vissa restriktioner på direktinvesteringar i EG (Henderson [1988]). Förenta staterna agerar på ett sätt som kan inge farhågor för det öppna multilaterala handelssystemets framtid (Ahnliid & Vedovato [1989]).

Såväl Förenta staterna som Japan kan förväntas fortsätta att verka under stark konkurrens från närbelägna områden. Japan ligger mitt i ett "högtillväxtområde" som sätter den japanska ekonomin under fortsatt press. Också Förenta staterna ligger geografiskt nära denna region och den amerikanska västkusten utgör en viktig del av det område som går under benämningen "Pacific rim" (se Burenstam-Linder [1986]). För Gemenskapen kan de andra västeuropeiska länderna eventuellt fylla en likartad funktion, men i övrigt är Västeuropa omgivet av regioner som har stora ekonomiska bekymmer och som knappast kommer att utgöra något bra föredöme under de närmaste decennierna: Östeuropa och Afrika. Västeuropas "narmiljö" är således inte av det slaget att den utgör ett stimulerande exempel för allmänhet och politiker.

Såvitt vi kan se finns det sammantaget en uppenbar risk att de restriktioner på den ekonomiska politiken som protest, sorti eller potentiell sorti utgör skulle bli

mycket svagare genom en politisk integration.

## Handelsliberalisering och intresseorganisationer

Även bortsett från centraliseringstankarna kan förekomsten av intresseorganisationer påverka resultatet av den inre marknaden, vilket förtjänar att uppmärksammas i detta sammanhang.

Kvantitativa beräkningar av vinsterna av friare handel har vanligtvis givit som resultat att dessa är mindre än ekonomer i allmänhet väntat sig. Detta gäller också tidiga beräkningar av vinsterna av den gemensamma marknadens bildande. På 1960-talet uppskattade Balassa [1967] att skapandet av den Gemensamma marknaden skulle bidra med endast en tiondel procentenhet till högre BNP-tillväxt i området.

Dessa beräkningar av vinsterna har gjorts i komparativ-statistiska modeller. Samtidigt har nog de flesta ekonomer en intuitiv uppfattning om att olika dynamiska faktorer, som genereras av handelsliberaliseringar, i allmänhet får en mycket påtaglig och positiv effekt på den ekonomiska tillväxten, och att i synnerhet den Gemensamma marknaden betytt mycket mer för medlemsländerna än vad komparativ-statistiska beräkningar antyder. De mekanismer man då betonar kan vara av olika slag, t ex ökad konkurrens mellan företag i olika länder.

Olson [1982] har framfört en annan typ av förklaring till skillnader i tillväxt mellan olika länder och regioner, nämligen olika intressegruppers agerande. Existen-

<sup>7</sup> I Förenta staterna havdas ihärdigt från många håll att underskottet i landets bytesbalans gentemot Japan inte är en konsekvens av en felaktig amerikansk ekonomisk politik utan av allehanda "ohederliga" japanska tilltag. Dessa är i sin tur en konsekvens av speciella sardrag i den japanska kulturen, vilket gör det nödvändigt för Förenta staterna att vidta protektionistiska åtgärder. Detta slag av argumentation skulle man inte kunna använda i förhållande till grannlandet Canada.

sen av många och starka intressegrupper minskar förutsättningarna för ekonomisk tillväxt, eftersom de genom påtryckningar på politiker kan få privilegier, exempelvis sådana som minskar konkurrens. Olson talar om att olika individer eller företag med gemensamma intressen bildar "fördelningskoalitioner" vars syfte är att vrida inkomstfördelningen till sin egen förmån. Handelsrestriktioner utgör ofta en förutsättning för sådana koalitioner som hindrar konkurrens. Därför leder frihandel till att fördelningskoalitionernas maktposition undergrävs. Olson menar att bildandet av den Europeiska gemenskapen och rivandet av handelsbarriärer försvagade olika fördelningskoalitioner i de sex ursprungliga medlemsländerna, vilket bidrog till den höga ekonomiska tillväxten i dessa.

Utifrån den analys Olson företräder kan problemen med bl a låg produktivitetstillväxt i Västeuropa under 1970- och 1980-talen ses som en konsekvens av att olika intresseorganisationer med tiden vuxit sig allt starkare. Inslaget av fördelningskoalitioner och förhandlingsekonomi tycks ha ökat och därmed har det ekonomiska systemet blivit mindre effektivt.

Arbetet med den inre marknaden aktualiserar då frågan om detta utgör en reaktion på intresseorganisationernas ökade styrka, och huruvida den interna marknaden kommer att försvaga intresseorganisationerna. Om den interna marknaden inte skulle leda till en minskning av intressegruppernas styrka är det mycket som talar för att den endast får kortsiktiga (främst komparativ-statiska) effekter på tillväxten i Västeuropa. Infor denna fråga är det värt att notera att EG, istället för att ta bort handelshinder mot tredje land, tycks ha blivit alltmer protektionistiskt mot omvärlden de senaste åren (se exempelvis Henderson [1988]). Man kan då knappast dra slutsatsen att intressegrupperna i Gemenskapen skulle ha försvagats.

## Gemensam politik – gemensamma intressegrupper?

Det är alltid frestande för företag och individer att tillvarata sina intressen genom att försöka påverka lagstiftande församlingar, politiska partier, regleringsbyråkratier osv. Normalt bör en intressegrupp ha lättare för att skaffa sig fördelar ju större gruppen är, såsom fackföreningar med fler medlemmar eller företag med fler anställda.<sup>8</sup> I en marknadsekonomi tenderar ineffektiva organisationer att slå ut till förmån för de effektiva. En organisation som växer över sin effektiva storlek kan emellertid tänkas kompensera detta genom ökade möjligheter att påverka den politiska sfären. Detta innebär ett samhällsekonomiskt slöseri, men det är från organisationsmedlemmarnas egen synpunkt motiverat för att de skall kunna delta i "spelet om resurserna", där alla försöker skaffa sig fördelar på andras bekostnad.<sup>9</sup> Det kan bli en självgenererande process – alla måste delta eftersom alla andra gör det.

Vad händer då om Västeuropa slås samman till en gemensam politisk organisation? Rimligtvis behöver företag och organisationer bli större för att nämnvärt kunna påverka politiska och offentliga organ. Det kan leda till att en rad organisationer blir "alltför stora", i ännu högre grad än vad som är fallet idag. För en del organisationer kan det vara samhällsekonomiskt effektivt att de blir större när den fria marknaden blir större, men knappast för alla. Förekomsten av gemensamma politiska organ kan driva fram ineffektiva

<sup>8</sup> Notera dock att det är svårare och det tar i allmänhet längre tid att bygga upp intresseorganisationer som företrädar stora grupper pga *free rider*-problemet (Olson [1965]).

<sup>9</sup> Se Söderström [1988], särskilt kap 8 om "privilegiejakten", och Lyttkens [1988].

företagskonglomerat.<sup>10</sup> Det skulle exempelvis kunna bli ett självändamål för ett företag att ha anställda i olika länder för att tillförsäkra sig ett utbrett stöd inom EG. Det har redan visat sig att existensen av Gemenskapen ger upphov till överstatliga intresseorganisationer. Detta inträffade inom bilindustrin, där den för EGländerna gemensamma intresseorganisationen förhindrat frihandel inom Gemenskapen (Bourdet [1988]).

### Monetär union leder till högre inflation?

Låt oss avslutningsvis peka på några konkreta områden där den nuvarande situationen med konkurrens mellan olika EG-stater kan vara på väg att ersättas av ett centralt beslutsfattande och där konsekvensen av detta inte skulle vara självklart positiv.

Enligt "Delors-rapporten", den rapport som EGs centralbankschefer utarbetat under Jacques Delors ordförandeskap, skall man i EG gå i riktning mot ett gemensamt beslutsfattande vad gäller penningpolitiken. Slutmålet är en gemensam valuta, en gemensam centralbank och en gemensam penningpolitik (Committee for the Study of Economic and Monetary Union [1989]). Rapportens analys är emellertid inte övertygande. Det hävdas att en monetär union skulle underlätta utformningen av penningpolitiken i Gemenskapen och reducera transaktionskostnaderna i samband med växling mellan olika valutor. Det förra argumentet ter sig i våra ögon dunkelt, det senare är rimligt. Men mot detta måste vägas de problem som en monetär union ställs inför, och dessa berörs inte. Det är enligt vår bedömning inte helt oproblematiskt att gå över till centralt beslutsfattande från dagens "konkurrenssituation".

Det europeiska monetära samarbetet, EMS, har efterhand fungerat väl (Lybeck [1989]) och i detta system har Västtyskland varit garant för en försiktig finans-

och penningpolitik. Västtyskland har genom sin starka ambition att hålla nere inflationen genomgående fört en stram ekonomisk politik. Genom de fasta växelkurserna har övriga länder som deltar i EMS-samarbetet mer eller mindre tvingats föra en restriktiv penningpolitik. Detta har sannolikt bidragit till att hålla nere inflationen i bl a Frankrike och Italien. Om man nu i arbetet med den gemensamma marknaden nöjde sig med att ta bort kvarvarande hinder mot kapitalrörelser skulle detta "tvång" förstärkas ytterligare.

Vad ett gemensamt beslutsfattande om penningpolitiken istället kommer att innebära är svårt att säga. Politiker i bl a Frankrike, Italien och Spanien menar att dagens system är "asymmetriskt" då Västtysklands dominans är så påtaglig, och det är framför allt dessa länder som driver på den s k Delors-processen. Också enligt "Padoa-Schioppa-rapporten", som gjorts på uppdrag av EG-kommissionen, är det önskvärt att minska D-markens dominans, och man argumenterar implicit till förmån för en mindre restriktiv penningpolitik (Padoa-Schioppa [1987]).<sup>11</sup>

Risken finns således att man i ett framtida EG kommer att föra en mindre försiktig penningpolitik, något som inte är ämnat att skapa gynnsammare förutsättningar för tillväxt.<sup>12</sup> Över huvud taget

<sup>10</sup> Effekten av denna utveckling skulle bli än mer negativ om Henry Mintzbergs intuition visar sig riktig, nämligen att stora företag *ipso facto* är ineffektiva företag (Mintzberg [kommande]).

<sup>11</sup> Det finns andra problem av ekonomisk-politisk art med svåroverskådliga konsekvenser, som det emellertid inte finns utrymme att belysa här. En svårighet är förknippad med omöjligheten att genomföra korrigeringar av växelkursen i en valutaunion. Om en region, t ex Portugal, inte kan devalvera för att komma till rätta med alltför höga löner och arbetslöshet, kan regionen komma att kräva regionalstöd från centralregeringen i stället. Det är svårt att förutsäga effekterna av en sådan förhandlingsekonomi.

<sup>12</sup> Enligt Svensson [1989] är det hittillsvarande systemet enkelt och attraktivt, och det kan bli svårt att bibehålla dess goda egenskaper vid ett systemskifte.

speglar rapporten en speciell syn på konvergensen mellan ländernas ekonomiska politik, nämligen att den skall komma till stånd genom centralt beslutsfattande istället för genom slopade gränshinder.

### Harmonisering "ex ante" eller genom marknadskrafter?

Kraven på *ex ante*-harmonisering i Gemenskapen, dvs harmonisering genom centralt beslutade åtgärder, inger farhågor för en central styrning som kan bli hämmande för den ekonomiska tillväxten.<sup>13</sup> Harmonisering i form av minskade lönedifferenser, utjämning av olika skatter m m kan förväntas bli en naturlig konsekvens av slopade hinder mot rörlighet för varor, tjänster och produktionsfaktorer. Harmonisering sker då genom en "trial and error"-process som är både frivillig och gynnsam för den ekonomiska effektiviteten. Om centrala myndigheter istället träder in och bestämmer normer, som skall gälla i Gemenskapen som helhet, hamnar man lätt i en ineffektiv förhandlingsekonomi.

Också det som går under benämningen den "sociala dimensionen" antyder central styrning för att utjämna skillnader mellan länder och regioner inom EG. Det är främst de fackliga organisationerna i flera EG-länder som efterlyser bindande lagar som skyddar de anställda mot de "negativa effekter" som kan uppstå när den inre marknaden träder i kraft.

Skillnaden i lönenivå mellan exempelvis Västtyskland och Portugal torde gradvis komma att utjämnas om man låter varor och produktionsfaktorer flöda fritt över gränserna. Man tycks emellertid från flera håll mena att liberalisering leder till större regionala skillnader, och man har ambitionen att minska skillnaderna genom *aktiva* och *centrala* åtgärder. Padoa-Schioppa-rapporten andas tydliga tvivel på marknadsmekanismens förmåga att åstadkomma utjämning: "Det är enbart under *stränga* och *orealistiska* antaganden

som kapital- och arbetskraftsrörelser verkar utjämnande på inkomsten per capita mellan regioner" (Padoa-Schioppa [1987], s 131, vår kursivering). Delors-rapporten har samma syn: "Den ekonomiska och monetära unionen skulle bli tvungen att uppmuntra och styra strukturella förändringar för att hjälpa fattiga regioner att komma i fatt de rikare." (Committee for the Study of Economic and Monetary Union [1989], s 14).

Därför fördubblas EG:s strukturfonder. Varje år skall motsvarande 100 miljarder kronor slussas till "svaga" regioner. Risken är enligt vår uppfattning påtaglig för att dessa medel kan komma att användas för att rädda icke-lönsamma industrier och därmed motverka strukturomvandling. Dessutom medför de ett stort inslag av förhandlingsekonomi.

Skrivningar om EG:s "sociala dimension" leder också tankarna till diskussionen om arbetsvillkoren i tredje världen. Fackföreningar i industriländerna har framfört krav på någon form av "socialklausul" eftersom skillnader i arbetsvillkor påstås leda till snedvridningar i konkurrensen (se Hansson [1983]). På motsvarande sätt hävdas det inom EG idag att en uppsättning gemensamma sociala villkor måste definieras och garanteras för att se till att konkurrensen inte snedvrids genom olika villkor i olika medlemsländer: "Målet blir att undvika den fallgrop som skapas av orättvis konkurrens" (European Communities, Economic and Social Committee [1989], s 9).

Giersch [1989] tillhör de som är kritiska till alltför mycket av *ex ante*-harmonisering av arbetsvillkor. Giersch menar att långtgående steg i den riktningen blir hämmande för de fattigaste ländernas

<sup>13</sup> Vi avser här inte harmonisering av tekniska standarder o dyl som ofta kan förväntas ge positiva effekter, utan diskuterar i stället harmonisering i form av minskade skillnader i allmänhet mellan länderna (minskade löneskillnader, regionala skillnader etc).

möjlighet att komma i kapp de rikare och att det kan frammana ökad protektionism gentemot utomstående länder. Om villkoren, exempelvis lönerna, i de fattigaste EG-länderna skall höjas *ex ante* till de rikare ländernas nivå kommer en del industrier i de förra att bli olönsamma. Man kan då räkna med krav på protektionism, och risken är stor att man stänger ute import från ännu fattigare länder i tredje världen, menar Giersch.

### I morgon euroscleros?

Vi har ovan rört oss med spekulationer om ekonomisk, social och politisk utveckling på lång sikt. Det säger sig självt att det inte går att säga något bestämt om hur dessa i framtiden kommer att samverka. Vi har emellertid velat peka på en rad faktorer som kan reducera vinsterna av den ekonomiska integrationen (slopade hinder mot varu- och faktorrörelser), om man väljer att samtidigt centralisera det ekonomisk-politiska beslutsfattandet. Vi har främst pekat på risken för att såväl sorti som protest kan minska genom en politisk integration, vilket i sin tur skulle innebära en försvagning av de mekanismer som kan "tvinga" politiker att föra en effektiv ekonomisk politik. Det förefaller onekligen som om de åtgärder som verkar ha en otvetydigt positiv effekt på den ekonomiska utvecklingen, handelsliberalisering och dylikt, går att genomföra utan att man går mot centraliserat beslutsfattande.

En intressant fråga är också vad det är som driver på denna utveckling. Att förklara varför politiker vid 1980-talets mitt tar ett radikalt steg i riktning mot en gemensam marknad är inte lätt. Ännu svårare är att förstå motiven för enskilda nationers politiker att avstå makt och inflytande till förmån för överstatliga organ. Är altruismen på frammarsch? Om det primära syftet vore att öka den ekonomiska effektiviteten skulle det emellertid

finnas andra ekonomisk-politiska åtgärder att vidta. Att ta bort de handelshinder man idag har mot utomstående länder vore ett enkelt och verksamt medel att öka den ekonomiska dynamiken i Väst-europa.

### Referenser

- Ahnld, A & Vedovato, C, [1989], *I morgon regionalism? Det multilaterala handelssystemets framtid*. Världspolitikkens dagsfrågor, Utrikespolitiska institutet, Stockholm.
- Balassa, B, [1967], "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market". *Economic Journal*, Vol 77 Nr 17.
- Bourdet, Y, [1988], *International Integration, Market Structure and Prices*. London.
- Brennan, G, & Buchanan, J, [1980], *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge.
- Burenstam-Linder, S, [1986], *Den nya Nya världen*. Stockholm.
- Cecchini, P, [1988], *The European Challenge, 1992. The Benefits of the Single Market*. Newcastle-upon-Tyne.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union, [1989], *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Bryssel.
- Dahrendorf, R, [1982], *Europe's Economy in Crisis*. London.
- European Communities, Economic and Social Committee, [1989], *Basic Community Social Rights*. Bryssel.
- Flam, H & Horn, H, [1989], "Ekonomiska konsekvenser för Sverige av EGs inre marknad. En översikt av tillgänglig teori och empiri". *Långtidsutredningen 1990. Bilaga 2*. Stockholm.
- Giersch, H, [1989], "Europe's Prospects for the 1990s". *Economic Papers*, Commission of the European Communities, Bryssel.
- Hansson, G, [1983], *Social Clauses and International Trade*. London.
- Hansson, G, [kommande], *Harmonization and International Trade*. London.
- Henderson, D, [1988], *1992: The External Dimension*, The Group of Thirty. London.
- Hirschman, A O, [1970], *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass.
- Hirschman, A O, [1981], "Exit, Voice and the State", i *Essays in Trespassing Economics to Politics and Beyond*. Cambridge.
- Jones, E L, [1981], *The European Miracle. Environments, economies and geopolitics in the history of Europe and Asia*. Cambridge.
- Katzenstein, P J, [1985], *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. New York.
- Lybeck, J, [1989], *Det europeiska valutasamarbetet - EMS*. Stockholm.
- Lyttkens, C H, [1988], "Gungorna och karusellen - svenska regleringars fördelningseffekter". *Ekonomisk Debatt*, Årg 16, Nr 4, s 274-282.

- Mintzberg, H, [kommande], "Society has Become Unmanageable as a Result of Management", i *Mintzberg on Management Inside Our Strange World of Organizations*.
- North, D, [1981], *Structure and Change in Economic History*. New York.
- Oates, W E, [1985], "Searching for Leviathan: An Empirical Study". *The American Economic Review*, Vol 75, Nr 4.
- Olson, M, [1965], *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.
- Olson, M, [1982], *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven och London.
- Padoa-Schioppa, T, [1987], *Efficiency, Stability and Growth. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Rapport från en arbetsgrupp tillsatt av EG.
- Renfrew, C, & Cherry, J F, (utg), [1986], *Peer Polity Interaction and Socio-Cultural Change*. Cambridge.
- Rosenberg, N, & Birdzell, L E, [1986], *How the West Grew Rich*. London.
- Rubinfeld, D L, [1987], "The Economics of the Local Public Sector", i Auerbach, A J, & Feldstein, M utg, *Handbook of Public Economics*, Vol 2. Amsterdam.
- Svensson, L E O, [1989], "Finansiell integration, resursfördelning och penningpolitik, *Långtidsutredningen 1990. Bilaga 5*. Stockholm.
- Söderstrom, H T, (utg), [1988], *Hur skall välfärden fördelas?* Stockholm.
- Tullock, G, [1974], *The Social Dilemma. The Economics of War and Revolution*. College Station TX.