

PER LUNDBORG

Kritiken mot EU-konsekvensutredningen står fast

Inledning

I min artikel i *Ekonomisk Debatt* nr 3 (Lundborg [1994]) tog jag upp ett antal centrala punkter i EU-konsekvensutredningen och jag menade att vissa delar av utredningen uppvisade brister i vetenskapligt avseende. Några representanter från utredningen (Hellgren m fl [1994]) går nu i svaromål. Jag finner dock ingen anledning att ändra på mina slutsatser och nedan ska jag bemöta samtliga de punkter som Hellgren m fl tar upp.

Hellgren m fl hävdar, utan att exemplifiera, att min artikel är fylld av allmänna och svepande omdömen. Jag tror inte att någon som läst min artikel håller med om detta. Vidare hävdar man att jag inte ägnar mig åt sakfrågor då jag diskuterar det svaga inslaget av forskare bland ledamöterna i KoU. Det är helt legitimt och nödvändigt att granska sammansättningen då ju utredningsresultatet beror på olika agenter incitament. Public choice-skolan baseras på analys av politikers incitament och denna skolas grundare har belönats med Nobelpris. Så nog ägnade jag mig åt sakfrågor då jag härledde problemen med KoU bl a till det låga forskarinslaget i utredningen. Forskare har ett vetenskapligt anseende att bevaka medan politiker har ett politiskt anseende att bevaka och självfallet påverkas ett utredningsresultat av andelen forskare och politiker bland ledamöterna.

Docent PER LUNDBORG är verksam vid Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Sammansättningen av ledamöter har starkt ifrågasatts på andra håll men då på grund av att samtliga ledamöter är för ett svenskt EU-medlemskap.¹ Detta är dock inte nödvändigtvis fel då man ju oavsett vilken hållning man har, och om forskarinslaget är stort, ska kunna hålla sig till vetenskapligt baserade slutsatser.

Problemet är här att de flesta ledamöterna inte har den bakgrund som krävs för att bedöma vad som är vetenskapliga resultat. Av KoUs nio ledamöter och tre sekreterare är enbart två personer vetenskapligt skolade nationalekonomer. Detta trots att utredningen skulle behandla komplicerade nationalekonomiska samband som täcker mycket stora områden. Med tanke på att en nationalekonom specialiserar sig starkt, kommer man med en så dålig representation för forskningen otvivelaktigt att få ett svagt resultat. Det är självklart att två ekonomer inte kan täcka in så breda områden som krävs i detta fall. Detta stöds också av att utredningen håller en betydligt högre nivå just på de områden där dessa ekonomer är specialiserade.²

¹ En EU-kritisk ledamot entledigades i april 1993.

² Angående sammansättningen frågade jag i min artikel (s 260): "Hade uppläggningsen varit en annan om EU-medlemskapet varit en kontroversiell fråga inom 'etablissemangen' med vissa stora partier för och andra emot, där fackförening och industri haft olika uppfattningar?" Jag ville med detta inte på något sätt antyda någon konspiration mellan ledamöter och uppdragsgivare ty detta är det självfallet inte fråga om. Frågan jag ställde var retorisk och jag menade att det nationalekonomiska

Ett annat problem var den alltför begränsade tidsramen. Gunnar Wetterberg påpekade i *Svenska Dagbladet* (94-04-18) angående utredningsuppdraget att: "Den uppgiften kan man knappast lösa på ett helt 'vetenskapligt' sätt, allra minst inom den tidsrymd och med de resurser som stod till buds". Enligt samma källa tackade också ett antal akademiker nej till deltagande med tidsskäl som motivering. Med tanke på att EU-omröstningen kallats "århundradets viktigaste beslut" måste det stämma till eftertanke att man inte gavs tillräckligt med tid eller resurser.

Jag motsätter mig Hellgrens m fl försök att avfärda min sakanalys genom att felaktigt placera mig i Nej-läget. För mig handlar debatten inte om inställningen till "...en ökad europeisk integration" utan enbart om utredningens vetenskapliga kvalitet.

Om handelsalstring och handelsomfördelning

Konsekvensutredningen använde sig av begreppen handelsalstring och handelsomfördelning på ett helt felaktigt sätt. Jag kritiserade sedan utredningen. När nu Hellgren m fl försvarar sig, använder man begreppen korrekt. Men i stället för att gå tillbaka till utredningen och kritiskt granska vad man där skrev, kritiserar man mig för felaktiga definitioner.

Att KoU använde begreppen fel framgår av följande citat (KoU, s 69-70):

"Av EG:s handel är merparten intern, mellan olika medlemsländer. Den interna handeln utgör numera en fjärdedel av världshandeln. Internhandeln har ökat sin andel från ca 40 % i början av 1960-talet till dagens ca 60 %.

Parallellt med ökningen av den interna handeln har emellertid den externa handeln också vuxit i absoluta tal mått. Vägen mot den gemensamma marknaden har därmed lett till mer handelsalstring än handelsomfördelning. Farhågorna om Festung Europa har därmed kommit på skam, och

kritiken från utomstående handelspartners tonats ned."(För saken ovidkommande fotnoter är utelämnade.)

Jag ägnade mycken möda åt att försöka förstå citatet ovan. Såsom Hellgren m fl i sitt svar nu helt korrekt skriver syftar begreppen handelsalstring och handelsomfördelning på sådana handelsökningar som direkt är orsakade av tullsänkningar. Men i citatet ovan från KoU är *alla* handelsökningar för EG-länderna exempel på antingen handelsalstring eller handelsomfördelning. Mycket av de observerade handelsökningarna beror inte på tullsänkningar utan på inkomstökningar, pris-sänkningar, devalveringar, sänkningar av transportkostnader, nya varor m.m. För KoU är begreppen således mycket vidare än för Viner och man kan inte från den information som ges uttala sig om volymen på handelsalstring eller handelsomfördelning.³

Jag har under de senaste 15 åren undersökt om dessa begrepp, tex vid handels-högskolorna i Göteborg och Stockholm samt vid Berkeleyuniversitetet i Kalifornien. Det känns därför märkligt när Hellgren m fl hävdar att jag inte känner till begreppen, i synnerhet när man använt sig av begreppen på det sätt jag redogjort för ovan och dragit slutsatser utifrån felaktiga definitioner.

Samtidigt hävdar man att jag definierar handelsomfördelning som ökad intern-

forskarinslaget hade varit större om "etablissemang" varit splittrat eller om ledningarna för de politiska partierna hade känt osäkerhet angående sitt ställningstagandet och inte bestämt sig innan saken utretts.

³ Eftersom jag i min artikel inte var ute efter att förlojliga någon gjorde jag inte någon poäng av att KoU definierat begreppen fel utan jag noterade bara att man använde sig av begreppen på ett okonventionellt sätt som dock har föga med Jacob Viners definitioner att skaffa. Min poäng var i stället att man, givet feldefinitionerna, ändå dragit fel slutsatser.

handel medan jag i min artikel enbart redogör hur KoU använder sig av begreppen. (Jag ber en tvivlande läsare att slå upp s 257 i min artikel (Lundborg [1994]) där det klart framgår att jag inte gör några som helst egna definitioner.) Och var hävdar jag att begreppen är KoUs påfund, vilket Hellgren m fl skriver?

Om handel, konkurrens och den långsiktiga tillväxten

Diskussionen om handel och tillväxt och konkurrens och tillväxt slår jag ihop därför att min principiella kritik av utredningen i dessa avseenden är likartad. Jag ville i artikeln poängtera att vi vet ganska litet och att man inte med KoUs bestämdhet kan hävda att den långsiktiga tillväxttakten gynnas av frihandel och konkurrens. Jag efterlyste ödmjukhet och försiktighet och påpekade att den teoretiska litteraturen pekar på såväl positiva som negativa effekter. Vidare är denna forskning i hög grad ännu i sin linda.

Jag visade i min artikel att det fanns studier som visat att frihandel kan sänka tillväxten. Hellgren m fl hävdar nu att orsaken till att man i utredningen inte beaktade dessa studier är att de enbart gäller u-länder. Detta är dock inte alls fallet. Det gäller varken Stokey [1991] eller Lucas [1988] som jag valde som exempel och inte heller en annan viktig referens i sammanhanget, Grossman & Helpman [1991, kap 6]. I Stokey's modell faller tillväxten vid handel för såväl u-länder som för de rikaste länderna (som samtidigt är små öppna ekonomier). I resumén skriver Stokey:

"It is also shown that if a small open economy is either very advanced or very backward relative to the rest of the world, then its rate of investment in human capital is lower under free trade than under autarky."

Således sänker handel tillväxten (via lägre humankapitalinvesteringar) för de små öppna ekonomier som är mest utvecklade

och för de minst utvecklade. Sverige har en högt utvecklad, liten, öppen ekonomi och tillhör rimligen de länder som åsyftas.⁴ (Hellgren m fl hävdar vidare att Lucas [1988] och Stokey [1991] är exempel på den traditionella handelsteorin medan i realiteten dessa studier är exempel på teorin för endogen tillväxt.)

Jag påpekade i min artikel att KoU genomgående i sina resonemang blandar ihop momentana effekter på BNP och långsiktig tillväxt. Även i Hellgrens m fl svar är det oftast inte tillväxt man talar om utan statiska BNP-effekter. Ett exempel är resonemangen om kostnadsänkningar som uppstår då konkurrensen ökar i de skyddade sektorerna. Ett annat exempel är citatet från Romer som man anför som försvar men som inte har med tillväxt att göra utan om nivåeffekter. Vad som påverkar tillväxttakten är inte kostnadsänkningar eller produktivitetshöjningar utan i stället de incitament man har i en ekonomi att investera i realkapital eller humankapital, incitamenten att uppfinna, takten i uppgraderingen av nya kvaliteter av varor m m.

Hellgren m fl hävdar sedan att jag inte beaktat empirin på området. Men inte heller denna litteratur kan sägas vara övertygande åt endera hållet. Barro [1994], som refereras av Hellgren m fl, har funnit positiva samband medan tex Levine & Renelt [1992] i en mycket noggrann och uppmärksam studie finner att nästan alla resultat i den empiriska litteraturen är icke-robusta och inte står sig då andra förklaringsvariabler introduceras. Detta kan just bero på att handel kan påverka tillväxten både positivt och nega-

⁴ Hellgren m fl ger följande citat från Stokey's artikel: "The conclusion that trade may impede (growth, ska det väl vara) for a small backward economy also follows from a variety of other models...". Nancy Stokey vill med detta påpeka att hennes resultat för u-länder får stöd i många andra studier som hon sedan refererar till.

tivt. Hellgren m fl refererar till en enda studie trots att resultaten i litteraturen är tvetydiga och inte robusta. Hade KoU haft mer tid och personalresurser hade man kunnat göra en noggrann och vederhäftig genomgång av litteraturen, och sedan eventuellt kunnat dra en slutsats.

Om EU-medlemskapet, effektiviteten och kapitalavkastningen

Jag har ännu inte fått någon förklaring till varför EU-medlemskapets ökade effektivitet leder till att avkastningen på kapital stiger, vilket KoU hävdar på s 177–178: "Ett EU-medlemskap innebär att företagen kan räkna med att den högre *avkastningen* blir bestående". Min intuition var snarast att avkastningen, om den över huvud taget påverkas, borde falla då monopolvinster faller och då kapitalstocken stiger. Hellgren m fl hänvisar nu bara till Baldwin [1989]. Efter att ha hävdat att kapitalstocken stiger (kallad "second effect") skriver Baldwin: "The size of this second effect depends on the magnitude of the initial efficiency increase and upon how quickly the marginal return to capital falls off" (Baldwin [1989, s 252]).

Således ger inte Baldwin något stöd åt KoUs centrala påstående att vi får en varaktig ökning av avkastningen på kapital vid ett EU-medlemskap. Ekonomisk teori säger också att vi inte får detta. Då vi övergår från EES-avtalet, som ju innebär fri kapitalrörlighet, till EU-medlemskap ska vi inte förvänta oss någon effekt på kapitalavkastningen för en redan integrerad liten öppen ekonomi. (Baldwin analyserar skapandet av den inre marknaden och då kan man möjligen få en negativ effekt på grund av marknadens storlek. Varken för en liten öppen ekonomi som integreras eller för hela den inre marknaden kan man dock få en varaktig ökning av kapitalavkastningen, vilket KoU hävdar.)

Om direktinvesteringarna och tillväxt

Det torde för de flesta som läst min artikel stå klart att jag anser att KoUs investeringsbedömning som bygger på bilaga 7 överdriver skillnaderna mellan investeringsnivån vid EES-avtal och vid EU-medlemskap. Jag skrev: "14 miljarder utgör ca en tredjedel av de totala direktinvesteringarna i svensk tillverkningsindustri och i detta perspektiv förefaller 14 miljarder vara en mycket hög siffra som årlig skillnad mellan EES-avtalet och EU-medlemskapet" (Lundborg [1994, s 254]). Jag har ännu inte heller stött på någon ekonom, utanför utredningen, som anser denna bestående chockhöjning av investeringsaktiviteten vara rimlig. Att investeringsbedömningen är orealistisk understryks av att siffrorna framtagits på ett föga vetenskapligt sätt.

Hellgren m fl argumenterar att siffran är rimlig därför att de årliga variationerna i direktinvesteringarna, på grund av multinationella företag, är stora. Det är sant att variationerna är stora vilket illustreras bl a av att vi idag (med EES-avtal i kraft men inget EU-medlemskap) har mycket stora utländska direktinvesteringar i Sverige. Men att variationerna är stora innebär i sig inte att 14 miljarder är en rimlig siffra och det har inget som helst att göra med om övergången från EES-avtal till EU-medlemskap leder till stora öknings i investeringarna eller inte. I allmänhet gäller inte att stora årliga variationer i en variabel medför att genomsnittet lätt kan chockhöjas.

Avgörande är, såsom Hellgren m fl skriver, om företagen tillskriver skillnaden mellan medlemskap och EES-avtal en stor vikt. På denna punkt hänvisade man i bilaga 7 till Lindgren [1993] och skrev: "I sina svar på enkäten åsätter företagen *de facto* en relativt liten vikt till skillnaden mellan EES-avtalet och medlemskap för framtida investeringar" (Andersson & Fredriksson [1994 s 82]).

Ett intressant faktum i sammanhanget

är att en av representanterna för KoU i *Svenska Dagbladet* (94-04-18) hävdar att man i utredningen tog avstånd från investeringsbedömningen som presenterades i bilaga 7. Där skrev man "Men utredningen markerar tydligt att den inte ställer sig bakom de siffror som redovisas i bilagan". Men i Hellgrens m fl svar heter det: "Utredningen har i huvudsak anslutit sig till denna bedömning".

Det finns anledning att tro att investeringsnivån blir högre under medlemskap än under EES-avtalet, men inte alls i den omfattning som KoU (med reservationer om osäkerheten) gör gällande. Vidare torde, om EES-avtalet är stabilt, denna skillnad vara större på kort sikt och med tiden blir skillnaden troligtvis mycket liten. I den utsträckning som investeringarna leder till ökad kapitalbildning så får vi också en högre BNP.

Hellgren m fl har svårt att förstå behovet av att anta att investeringarna har rationella förväntningar. På denna punkt skiljer vi oss åt. Som KoU påpekar (s 145) är förväntningarna viktiga för investeringarna och det är för mig som nationalekonom självklart att förväntningarna bör antas vara rationella. Motivet för detta är att man annars antar att agenterna gör systematiska fel.

Hellgren m fl menar att rationalitet inte behöver antagas därför att EES-avtalet eroderas. Men när investeringsbedömningen i bilaga 7 gjordes, antogs ju EES-avtalet vara oförändrat stabilt utan någon erodering. Och även om EES-avtalet eroderas är väl ändå ett antagande om rationellt investeringsbeteende av central betydelse.

Hellgren m fl presenterar nu en motivering för att 0,5 procent i ökad tillväxt är rimlig. Denna siffra gäller som skillnad mellan EES-avtal och EU-medlemskap. Som motiv hänvisas till Baldwin [1989] där konsekvenserna av den inre marknaden studeras. Men konsekvenserna av den inre marknaden kan på intet sätt jämföras med övergången från EES-avtalet

till EU-medlemskapet för Sverige. Redan med EES-avtalet har vi de fyra friheterna och tillgång till EUs inre marknad och skillnaderna mellan avtal och medlemskap är inte alls avgörande. Storleken på tillväxtökningen i simuleringarna är bara en direkt följd av de extremt stora investeringsökningarna som man i bilaga 7 antog vara exogena.

Om expansionen av den offentliga sektorn

Jag invände i min artikel mot KoUs resonemang att vi *automatiskt* skulle få ökade "investeringar i infrastruktur, bostäder och andra hemmamarknadsinriktade verksamheter" om aktiviteten i ekonomin skulle stiga till följd av EU-medlemskap. Det är politiska beslut bakom offentliga infrastruktur- och bostadsinvesteringar och knappast fråga om någon automatik. (Dock kan sägas att *utrymmet* för expansion av sådan statlig verksamhet ökar vilket inte är samma sak.) Jag tror för övrigt att det vore högst olyckligt om EU-medlemskapet ledde till omfattande bostadsinvesteringar.

Argument som Hellgren m fl inte har bemött i sitt svar

Jag gav en lång rad exempel på kostnader och finansieringsproblem vid EU-medlemskapet som inte redovisas i KoU trots att bilaga 6 betonat dessa.⁵ Detta gäller tex alkoholkonsumtionen, skatteläckage, ett icke förklarat positivt netto om 200–400 miljoner (se s 258 i min artikel), de osannolika momshöjningarna i andra EU-länder som KoU antar, mineraloljeskatterna m m. Om allt detta säger Hellgren m fl: "Utredningen har dock vare sig här (transportpolitiken, min anm) eller på andra specifika politikområden haft möjlighet att fördjupa analysen av fördelar och nackdelar i den utsträckning som

⁵ Se Folster & Lindström [1993].

ibland efterfrågas". Men problemet är inte bara att analys av kostnader saknas utan i många fall att EU-medlemskapets nettokostnader blir till nettovinster utan trovärdig förklaring.

Jag tyckte i min artikel att man skulle ha genomfört en djupare diskussion om EES-avtalets stabilitet då detta är centralt för resonemangen. Den diskussion som Hellgren m fl nu för angående risken för EES-avtalets erodering är ett steg i den riktningen men senkommen och inte speciellt utförlig.

Man har inte heller bemött min kritik att man från en och samma simulering accepterar det positiva utfallet vad gäller tillväxten men inte tror på de negativa effekterna i form av ökade budgetunderskott i samma simulering (se s 258 i min artikel).

Jag pekade på att KoU ett antal tillfällen gått emot slutsatserna från bilagorna då dessa kommit fram till mer EU-kritiska ståndpunkter. Detta gäller inte bara kostnader och uteblivna skatteintäkter redovisade i bilaga 6 utan också bilaga 7 om investeringarna. Detta bemöts inte. I simuleringarna i bilaga 7 blir budgetunderskottet större vid medlemskap än vid EES-fallet. Men KoU menar att trovärdigheten till svensk ekonomi blir större vid medlemskapet vilket jag hävdade ingalunda är självklart med tanke just på det ökade budgetunderskottet som uppstår i simuleringarna. Detta bemöts inte.

KoU hävdade korrekt att investeringarna bestäms av en lång rad faktorer. Jag menade att man då borde ha varit skeptisk till bilaga 7:s simuleringar av tillväxt-effekterna då ju i dessa investeringarna antogs vara *exogena*, vilket är ett olämpligt antagande. Detta bemöter man inte utan man fortsätter att tro på simuleringarna.

Referenser

- Andersson, T & Fredriksson T, [1993], *Sveriges val, EG och direktinvesteringar*. Bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen, Samhälls-ekonomi. Fritzes, Stockholm.
- Baldwin, R, [1989], "Growth Effects of 1992", *Economic Policy*, nr 9.
- Barro, R, J, [1994], "Economic Growth and Convergence". International Center for Economic Growth; Occasional Papers, No 46.
- Fölster, S & Lindström, E, [1993], *Sveriges of-fentliga sektor i europeisk konkurrens-konsekvenser av EES-avtalet och medlemskap i EG/EU*. Bilaga 6 till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi. Fritzes, Stockholm
- Grossman, G & Helpman, E, [1991], *Innovation and Growth in the Global Economy*. MIT Press, Cambridge, Ma och London, England.
- Lucas, R,E, [1988], "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, vol 22, s 3-22.
- Lindgren, O, [1993], "Ekonomiska konsekvenser av ett EES-avtal och ett EG-medlemskap - en enkätundersökning av utlandsägda företag i Sverige". Aktuell information, Näringslivets ekonomifakta.
- Lundborg, P, [1994], "Tro och vetande i EU-konsekvensutredningen". *Ekonomisk Debatt*, årg 22, nr 3, s 253-260.
- SOU 1994:6, *Sverige och Europa. En samhälls-ekonomisk konsekvensanalys*, EG-konsekvensutredningen: Samhällsekonomi, huvudrapporten. Fritzes, Stockholm.
- Stokey, N, [1991], "Human Capital, Product Quality, and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, vol 106, nr 2, s 587-616.